

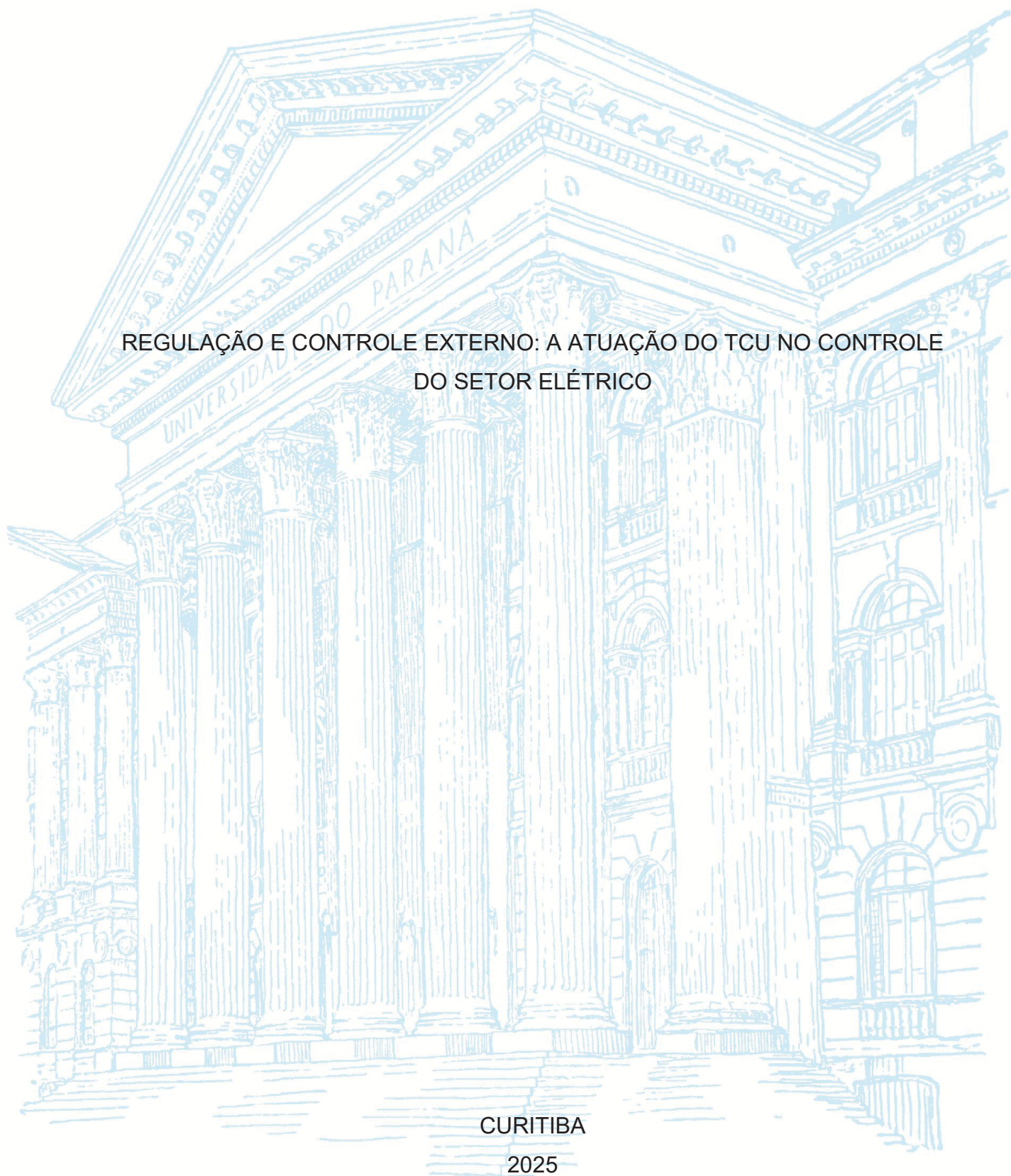
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ROBERTO RAMOS BACELLAR

REGULAÇÃO E CONTROLE EXTERNO: A ATUAÇÃO DO TCU NO CONTROLE
DO SETOR ELÉTRICO

CURITIBA

2025



ROBERTO RAMOS BACELLAR

REGULAÇÃO E CONTROLE EXTERNO: A ATUAÇÃO DO TCU NO
CONTROLE DO SETOR ELÉTRICO

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, área de concentração Direito do Estado, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Angela Cassia Costaldello.

CURITIBA
2025

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Bacellar, Roberto Ramos

Regulação e controle externo: a atuação do TCU no controle do setor elétrico / Roberto Ramos Bacellar. – Curitiba, 2025.

1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito.

Orientadora: Angela Cassia Costaldello.

1. Regulação (Direito). 2. Controle. 3. Política pública. 4. Energia elétrica. 5. Brasil. Tribunal de Contas da União. I. Costaldello, Angela Cassia. II. Título. III. Universidade Federal do Paraná.

Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior – CRB-9/1626

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DOUTORADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM DIREITO

No dia trinta e um de março de dois mil e vinte e cinco às 09:30 horas, na sala de Defesas - 317 - 3º andar, Prédio Histórico da UFPR - Praça Santos Andrade, 50, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de tese do doutorando **ROBERTO RAMOS BACELLAR**, intitulada: **REGULAÇÃO E CONTROLE EXTERNO: A ATUAÇÃO DO TCU NO CONTROLE DO SETOR ELÉTRICO**, sob orientação da Profa. Dra. ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), RODRIGO LUÍS KANAYAMA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), ILTON NORBERTO ROBL FILHO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), BERNARDO STROBEL GUIMARÃES (PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ), LUIZ ALBERTO BLANCHET (PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de doutor está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 31 de Março de 2025.

Assinatura Eletrônica

31/03/2025 17:01:09.0

ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

31/03/2025 13:16:52.0

RODRIGO LUÍS KANAYAMA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

31/03/2025 12:14:42.0

ILTON NORBERTO ROBL FILHO

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

27/05/2025 14:45:27.0

BERNARDO STROBEL GUIMARÃES

Avaliador Externo (PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO
PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

30/05/2025 12:03:01.0

LUIZ ALBERTO BLANCHET

Avaliador Externo (PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO
PARANÁ)

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **ROBERTO RAMOS BACELLAR**, intitulada: **REGULAÇÃO E CONTROLE EXTERNO: A ATUAÇÃO DO TCU NO CONTROLE DO SETOR ELÉTRICO**, sob orientação da Profa. Dra. ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 31 de Março de 2025.

Assinatura Eletrônica

31/03/2025 17:01:09.0

ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

31/03/2025 13:16:52.0

RODRIGO LUÍS KANAYAMA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

31/03/2025 12:14:42.0

ILTON NORBERTO ROBL FILHO

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

27/05/2025 14:45:27.0

BERNARDO STROBEL GUIMARÃES

Avaliador Externo (PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO
PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

30/05/2025 12:03:01.0

LUIZ ALBERTO BLANCHET

Avaliador Externo (PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO
PARANÁ)

RESUMO

Esta tese tem o objetivo de avaliar o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União – TCU sobre a regulação do setor elétrico, a partir da atual formatação da regulação, caracterizada por dinamismo, flexibilidade e existência de subsistemas jurídicos próprios para cada setor regulado. Para tanto, o trabalho se divide em três partes principais. Primeiro será debatida a regulação, contextualizando sua formação a partir da concepção do Estado Regulador e suas principais características, funções e formas de interação no âmbito do sistema regulado. Em seguida demonstra como se desenvolveu a regulação do setor elétrico até o patamar atual, discutindo os principais aspectos relevantes de cada etapa de sua evolução. A segunda parte do controle externo pelo TCU, aborda a visão constitucional do tema, os limites de atuação do controlador e sua relação com o accountability, debatendo as principais discussões jurídicas e críticas ao controle externo. A terceira parte avalia o controle externo especificamente sobre a regulação, correlacionando discussões teóricas e efeitos práticos. Para tanto, primeiro aborda aspectos relevantes sobre o controle da regulação e os principais desafios a serem enfrentados e, em seguida, avalia a jurisprudência do TCU no controle da regulação do setor elétrico. A partir de critérios de pesquisa específicos avalia decisões do TCU sobre a regulação do setor elétrico, com objetivo de correlacionar as discussões teóricas apresentadas e a prática do controle externo. As principais conclusões indicam que o TCU atua ativamente no controle de matéria regulatória do setor elétrico, que parte relevante deste controle é prévio e que não há clareza sobre o conceito de controle de segunda ordem, o que eleva risco de instabilidade regulatória. Os atos em que foi possível constatar maiores efeitos benéficos do controle externo do TCU sobre a regulação do setor elétrico são marcados por limitação à matéria contábil e financeira e aprimoramento do accountability. Conclui-se pela importância de um equilíbrio entre controle externo e regulação, que não interfira negativamente na estabilidade e eficiência da regulação setorial e, diante da ausência de critérios claros para limitação e avaliação do controle externo, se propõe a adoção de indicadores informadores que permitam, para fins metodológicos e finalísticos, avaliar atos de controle externo da regulação, mitigando efeitos adversos de possíveis instabilidades e promovendo os aspectos positivos do controle.

Palavras-chave: controle externo; regulação; políticas públicas; energia.

ABSTRACT

The scope of this thesis is to assess the control exercised by the Federal Audit Court (TCU) over the regulation of the electricity sector, based on the current regulation, characterized by dynamism, flexibility and the existence of legal subsystems specific to each regulated sector. The thesis is divided into three main parts. First, regulation will be discussed, contextualizing its formation based on the concept of the regulatory state and its main characteristics, functions and forms of interaction within the regulated system. It then shows how the regulation of the electricity sector has developed to its current level, discussing the main relevant aspects of each stage of its evolution. The second part, on control by the TCU, assesses the constitutional view of the issue, the limits of the controller's action and its relationship with accountability, debating the main legal discussions and criticisms of external control. The third part evaluates external control specifically in relation to regulation, correlating theoretical discussions and practical effects. Addresses relevant aspects of regulatory control and the main challenges and then evaluates TCU case law on electricity regulation control. Based on specific research criteria, evaluates TCU decisions on energy regulation, aiming to correlate the theoretical discussions presented with the practice of control. The main conclusions indicate that the TCU is active in controlling energy regulation matters, that a significant part of this control is prior and that there is no clarity on the concept of second-order control, which increases the risk of regulatory instability. The control acts in which it was possible to confirm beneficial effects of the TCU's external control over the energy regulation are marked by limitations on accounting and financial matters and improvements in accountability. The conclusion is that it is important to promote balance between control and regulation that does not negatively interfere with the stability and efficiency of industry regulation and, given the lack of clear criteria for limiting and evaluating external control, it is proposed that informative indicators be adopted that make it possible, for methodological and finalistic purposes, to evaluate acts of regulation control, mitigating the adverse effects of possible instability and promoting the positive aspects of control.

Key words: control, regulation; public policy; energy.

RESUMEN

El objetivo de esta tesis es evaluar el control externo ejercido por el Tribunal de Cuentas Federal (TCU) sobre la regulación del sector eléctrico, a partir del actual formato de regulación, caracterizado por el dinamismo, la flexibilidad y la existencia de subsistemas jurídicos específicos para cada sector regulado. Para ello, el trabajo se divide en tres partes principales. En primer lugar, se aborda la regulación, contextualizando su formación a partir del concepto de Estado Regulador y sus principales características, funciones y formas de interacción dentro del sistema regulado. A continuación, se muestra cómo ha evolucionado la regulación del sector eléctrico hasta su nivel actual, discutiendo los principales aspectos relevantes de cada etapa de su evolución. La segunda parte, sobre el control externo por el TCU, examina la visión constitucional de la cuestión, los límites de la actuación del controlador y su relación con la rendición de cuentas, debatiendo las principales discusiones y críticas jurídicas al control externo. La tercera parte evalúa el control externo específicamente en relación con la regulación, correlacionando los debates teóricos y los efectos prácticos. Para ello, primero discute aspectos relevantes del control regulatorio y los principales desafíos a enfrentar, y luego evalúa la jurisprudencia del TCU sobre el control regulatorio en el sector eléctrico. Utilizando criterios de investigación específicos, evalúa las decisiones del TCU sobre la regulación del sector eléctrico, con el objetivo de correlacionar las discusiones teóricas presentadas con la práctica del control externo. Las principales conclusiones indican que el TCU actúa en el control de la regulación del sector eléctrico, que una parte significativa de este control es previo y que no existe claridad sobre el concepto de control de segundo orden, lo que aumenta el riesgo de inestabilidad regulatoria. Los actos en los que se han podido apreciar mayores efectos beneficiosos del control externo del TCU sobre la regulación del sector eléctrico se caracterizan por limitaciones en materia contable y financiera y mejoras en la rendición de cuentas. Se concluye que es importante alcanzar un equilibrio entre control externo y regulación que no interfiera negativamente en la estabilidad y eficiencia de la regulación del sector y, ante la falta de criterios claros para limitar y evaluar el control externo, se propone la adopción de indicadores informativos que permitan, con fines metodológicos y finalistas, evaluar los actos de control externo de la regulación, mitigando los efectos adversos de posibles inestabilidades y potenciando los aspectos positivos del control.

Palabras clave: control externo; regulación; políticas públicas; energía.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABRADE – Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica

ABRATE – Associação Brasileira das Empresas de Transmissão de Energia Elétrica

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANEEL- Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

Art. – Artigo

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CCEAR – Contrato de Comercialização de Energia no Ambiente Regulado

CCEE – Câmara de Comercialização de Energia Elétrica

CER – Contrato de Energia de Reserva

COP29 – 29ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas

Eletrobras – Centrais Elétricas Brasileiras S.A.

EPE – Empresa de Pesquisa Energética

GW – Gigawatts

LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

IN – Instrução Normativa

INTOSAI – International

IRENA – International Renewable Energy Agency

MAE – Mercado Atacadista de Energia

MME – Ministério de Minas e Energia

MMGD – Microgeração e Minigeração Distribuída

MS – Mandado de Segurança

ONS – Operador Nacional do Sistema Elétrico

POTEE – Plano de Outorgas de Transmissão de Energia Elétrica

Proret – Procedimentos de Regulação Tarifária

SecexConsenso – Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos

Segecex – a Secretaria-Geral de Controle Externo

SeinfraElétrica – Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica

SIN – Sistema Interligado Nacional

SS – Suspensão de Segurança

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

TUSD – Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição

TUST – Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. REGULAÇÃO	17
2.1. SOBRE O ESTADO REGULADOR, UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO	17
2.2. REGULAÇÃO E O ATUAL DIREITO ADMINISTRATIVO, SUBSISTEMAS SETORIAIS E APROXIMAÇÃO ENTRE DIREITO E ECONOMIA	22
2.3. REGULAÇÃO E FUNÇÕES REGULATÓRIAS	36
2.4. AGÊNCIAS REGULADORAS E A REGULAÇÃO POR AGÊNCIA.....	46
2.5. REGULAÇÃO POR CONTRATO	55
2.6. REGULAÇÃO E O SETOR ELÉTRICO	59
2.6.1. A conexão entre setor elétrico, regulação e controle externo.....	59
2.6.2. O desenho institucional do setor elétrico: uma ilustração das mudanças de modelo de Estado.	62
2.6.3. Segmentação de atividades econômicas, diferentes regimes jurídicos e regulação.....	72
2.6.4. Considerações sobre regulação, setor elétrico e o TCU	84
3. CONTROLE EXTERNO	86
3.1. ACCOUNTABILITY, TCU E SUAS COMPETÊNCIAS	90
3.2. TCU, SEUS ATOS E SEUS LIMITES	103
3.3. CONSIDERAÇÕES SOBRE A AUDITORIA OPERACIONAL	112
4. CONTROLE, REGULAÇÃO E O SETOR ELÉTRICO	119
4.1. METODOLOGIA PARA A PESQUISA E FILTRAGEM DOS CASOS	122
4.2. CONTROLE EXTERNO E REGULAÇÃO	127
4.3. CONTROLE EXTERNO E REGULAÇÃO: ANÁLISE A PARTIR DO SETOR ELÉTRICO.....	148
4.3.1. Controle de segunda ordem e a discricionariedade regulatória.....	151
4.3.2. Controle sobre matéria contábil e financeira	170
4.3.3. Auditorias Operacionais, planejamento setorial e controle sobre matéria técnica.	181
4.4. CONSIDERAÇÕES E ANÁLISE DO CONTROLE EXTERNO DA REGULAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO.....	189
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	196

REFERÊNCIAS	204
APÊNDICE I – LISTA DE CASOS AVALIADOS.....	219

1. INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo é matéria em constante evolução e transformação, refletindo as alterações da realidade, os momentos políticos e econômicos com suas alterações cíclicas, e as modificações sociais que acompanham período. A regulação é um dos principais exemplos recentes desta transformação ao englobar diversos temas de alta relevância para o Direito Administrativo, como as relações entre público e privado, a consecução de interesses públicos, o desenvolvimento de atividades econômicas de interesse coletivo e a própria atuação da Administração face a tais atividades econômicas.

Ao passo que a regulação avança e ganha complexidade por assumir características dinâmicas e plurais, criando verdadeiros subsistemas jurídicos no âmbito de cada setor regulado, com potencial de gerar efeitos reflexos sobre uma diversidade de agentes e setores, o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União – TCU vem sendo ampliado, abrangendo cada vez mais o mérito de temas relevantes para os subsistemas jurídicos e, muitas vezes, impactando diretamente na regulação.

O caso do setor elétrico é notável para ilustrar a complexidade da regulação: por tratar-se de setor marcado pela convivência de interesses públicos e privados, por infraestruturas que demandam capital intensivo em investimentos de longo prazo, por nuances técnicas que exigem planejamento e coordenação, pela possibilidade de qualquer ato regulatório irradiar efeitos virtualmente sobre a totalidade do setor e por se constituir em um ambiente altamente sujeito à desequilíbrios decorrentes de intervenções externas.

O TCU, por sua vez, vem intensificando o controle sobre a regulação do setor elétrico, e não raramente adentra em matérias tipicamente regulatórias. Os efeitos e limites do controle externo neste panorama complexo da regulação, ainda não são claros.

Assim, o principal problema a ser enfrentado por esta tese é atuação do TCU no controle da regulação, a partir de estudos da atual estrutura e formatação da regulação no Brasil, e da avaliação de casos de controle sobre a regulação do setor de energia elétrica.

O objetivo é avaliar o impacto do controle externo pelo TCU nas

atividades de regulação, visando analisar não apenas a relação do controle com a discricionariedade técnica dos agentes reguladores, mas integrando à análise a perspectiva do atual paradigma regulatório, marcado por elevado dinamismo, flexibilidade e a criação de verdadeiros subsistemas jurídicos próprios aplicáveis a cada um dos setores regulados. Ao fim, objetiva-se verificar se a atuação do TCU contribui para o aprimoramento da regulação e políticas públicas, a partir de casos relacionados ao setor elétrico, face ao panorama complexo que o configura.

O que diferencia esta tese dos demais trabalhos sobre regulação e controle é sua proposta por ampliar os critérios de análise, ao avaliar o controle externo da regulação não apenas quanto aos aspectos tradicionalmente referidos em pesquisas jurídicas, como a discricionariedade regulatória e os limites do controle externo, e sim agregando a compreensão da atual estrutura da regulação, sua complexidade, tecnicidade, nuances e dinamismo, focada especialmente nas particularidades do setor elétrico e, a partir disso, debater os possíveis impactos do controle externo sobre este subsistema jurídico.

Para tanto, o trabalho busca se valer de instrumentos multidisciplinares, não se limitando aos institutos tradicionais do Direito, estendendo a pesquisa para áreas do conhecimento de interações entre Direito e Economia, dentre outros instrumentos notadamente o Direito Econômico, que constituem o cenário institucional e influem no comportamento de agentes públicos e privados.

Esta tese se divide em três partes: a primeira, destinada a apresentar e debater a regulação; a segunda, a discutir o controle externo; e a terceira avaliará os efeitos práticos do controle externo sobre a regulação do setor elétrico.

A primeira parte tratará de contextualizar a regulação e suas especificidades, a partir de breve contextualização sobre a formação do chamado Estado Regulador, passando a abordar o referencial teórico que configura a atual regulação, com suas nuances e especificidades, permitindo que cada setor regulado funcione como verdadeiro subsistema jurídico complexo, com interrelações delicadas entre Direito, Economia e ciências correlatas a cada

um dos setores específicos e que, em conjunto, geram efeitos sobre todos os agentes envolvidos. Em seguida, será abordado o instituto da regulação em si, suas funções, atividades, formas de manifestação e particularidades. O final desta primeira parte se dedica a regulação e o desenho institucional do setor elétrico brasileiro, permitindo uma melhor compreensão das especificidades deste subsistema, e já delineando temas relevantes que serão abordados ao longo desta tese.

O recorte metodológico que limita a abordagem setorial deste trabalho às atividades do setor elétrico se justifica por alguns motivos relevantes que partem da própria regulação setorial e seu desenho institucional que passam pelas características jurídico-econômicas que constituem as relações setoriais, e se confirmam pela relevância do setor para a sociedade e a promoção do bem estar social. Tais fatores, que serão explicados a seguir, fundamentam a relevância de um estudo destinado a compreender os impactos do controle externo especificamente sobre o setor elétrico.

Primeiro, o desenvolvimento da regulação do setor elétrico é exemplo claro que ilustra e caracteriza alteração dos modelos de Estado do Brasil. As suas diversas fases que se configuram e representam uma ilustração prática do referencial teórico proposto para este trabalho e da evolução das respectivas formas de atuação da Administração Pública nacional, o que torna o seu estudo relevante para compreender e correlacionar os temas aqui tratados.

Em segundo lugar, as relações entre reguladores e agentes privados no setor elétrico são particularmente dinâmicas e delicadas, por se tratar de setor que traz alternância entre atividades marcadas por maior liberalização e menor incidência de regulação (como a geração de energia elétrica por produtores independentes, comercialização e consumo) e atividades altamente reguladas (como a transmissão e distribuição de energia elétrica), o que torna as relações setoriais particularmente interessantes, dada a amplitude de regimes jurídicos, que implicam em relações com diferentes intensidades devido à regulação incidente.

Terceiro, as alterações institucionais (seja por uma alteração regulatória, uma alteração contratual ou uma imposição do controlador, por

exemplo) podem gerar efeitos sistêmicos com potencial reflexo em larga escala sobre uma diversidade de agentes. A potencialidade de uma alteração institucional (que pode se originar a partir de um ato de controle) causar efeitos sistêmicos, denota a relevância de se estudar os efeitos do controle externo sobre o setor.

O referencial teórico proposto para este trabalho sustentará, como se verá a seguir, que cada setor regulado constitui um subsistema jurídico próprio, marcado por tecnicidade e especificidades muito próprias de cada setor. Assim, um quarto motivo para o recorte metodológico proposto é garantir a profundidade necessária ao trabalho, que considerará as particularidades do setor elétrico, ao tratar do controle externo.

Por fim, trata-se de setor intimamente ligado ao bem-estar social, diante da elevada utilidade da energia elétrica para o desenvolvimento de atividades cotidianas e de elevado grau de universalização, de modo que qualquer alteração setorial tem potencial de impactar (entre efeitos diretos e indiretos) quase toda a sociedade brasileira, tendo em vista que a taxa de universalização do setor beira a totalidade.¹

A segunda parte tratará especificamente das atividades de controle externo pelo TCU, partindo da visão constitucional do tema e dos limites previstos para atuação do controlador. Para além de abordagem meramente expositiva, serão apresentados pontos sensíveis de debate jurídico regulatório, principalmente decorrentes da ampliação dos poderes do TCU.

Compreendidos os limites normativos do TCU para exercício de suas atividades de controle externo, serão discutidos os limites específicos no controle da regulação, com objetivo de compreender quais os fundamentos jurídicos adotados pelo TCU em tais atos, e como se comporta face à tecnicidade e discricionariedade dos reguladores. Se buscará, aqui, correlacionar o referencial teórico apresentado e debatido nas seções iniciais, com as atividades de controle externo pelo TCU.

¹ Segundo dados disponibilizados pela ANEEL, a universalização em áreas urbanas é total, restando algumas áreas rurais ainda em processo de universalização. A Associação Brasileira de Distribuidoras de Energia Elétrica informa, em notícia datada de maio de 2024, que o percentual de universalização é de 99,8%, disponível em <<https://abradee.org.br/universalizacao-do-acesso-a-energia-no-brasil-e-exemplo-de-parceria-publico-privada/>>. Acesso em 16/10/2024.

Considerando os aspectos discutidos sobre regulação e os pontos sensíveis para o setor elétrico e os limites do controle externo, serão propostos balizas e critérios a serem consideradas na avaliação dos atos de controle externo sobre a regulação, com objetivo de conferir determinada metodologia e previsibilidade na posterior avaliação de casos, e evitar que as análises sejam meramente intuitivas ou avaliadas sob critérios que não sejam comparáveis. Dada a própria natureza dinâmica e mutável da regulação, os critérios a serem apresentados não almejam configurar uma prescrição ao controlador, ou atos de comando que devem ser observados no critério tudo ou nada, e sim estabelecer uma baliza de avaliação e análise de casos, já que não necessariamente seu atendimento será entendido como positivo ou negativo.

Na terceira parte, e visando conferir aspecto pragmático a esta tese e correlacionar as discussões teóricas com a realidade jurídico-regulatória, serão analisados casos específicos de controle externo sobre a regulação do setor elétrico, correlacionando o paradigma regulatório proposto, com os limites gerais e específicos debatidos para o TCU. A proposta é realizar avaliação qualitativa, englobando casos de relevância para o setor elétrico e apontando os principais aspectos de crítica, atenção, ou sensibilidade dos casos, com base no que foi exposto no decorrer desta tese.

O objetivo, ao final, é analisar o comportamento do TCU face ao controle da regulação do setor elétrico e avaliar se, com base nas especificidades do atual paradigma regulatório a partir de balizas pré-definidas para avaliação, e na conformidade com os limites legais do ordenamento jurídico, a atuação do TCU ao exercer o externo sobre a regulação do setor elétrico gera efeitos positivos no aprimoramento regulatório.

A metodologia aplicada será, principalmente, a pesquisa em fontes primárias, especialmente revisão bibliográfica, normativa, jurisprudencial e análise de documentos oficiais relacionados aos temas aqui propostos.

No âmbito dos documentos, para além das normas jurídicas e regulatórias que permeiam o objeto pesquisado, será realizada pesquisa ampla, não apenas em acórdãos do TCU, como também documentos relacionados à regulação e políticas públicas do setor elétrico, tais como contratos, documentos

de planejamento setorial, consultas públicas, tomadas de subsídios, notas técnicas, documentos produzidos no âmbito de processos administrativos, manifestações oficiais de agentes privados, dentre outros.

No campo bibliográfico e teórico, será realizada pesquisa multidisciplinar, não se limitando aos campos tradicionais do Direito. Assim, se buscará o instrumental teórico principalmente do Direito e da Economia a partir de teorias atuais em matérias que correlacionam as duas áreas e que possuam afinidade com a atual estrutura da regulação.

2. REGULAÇÃO

2.1. SOBRE O ESTADO REGULADOR, UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

A discussão das matérias objeto deste trabalho exige partir de contextualizar o atual modelo regulatório adotado no Brasil com as transformações político-administrativas que conduziram as reformas normativas ao cenário atual que, como será visto, é marcado pela atuação de um Estado Regulador, pela descentralização da atividade administrativa e normativa e pela multiplicidade de interesses públicos.

Nesse sentido, se discutirá nesta seção o atual modelo de Estado Regulador, a partir das atividades e características da regulação atual, para compreender sua fundamentação, peculiaridades, estruturas e a manifestação de seus institutos jurídicos para, adiante, abordar especificamente a regulação do setor elétrico e as atividades de controle externo do TCU sobre a regulação.

O desempenho das atividades administrativas, o papel do Direito, das normas, e a realização dos interesses públicos², não se mantêm estanques ao longo do tempo, e sim, se transformam e amoldam para acompanhar as transformações da sociedade.

² Interesses Públicos no sentido empregado por Floriano Azevedo Marques Neto, ao defender a existência de uma multiplicidade de interesses públicos dotados de legitimidade social, e não uma determinação unilateral da Administração Pública do que seria um único interesse público. MARQUES NETO, Floriano Azevedo. **Regulação Estatal e Interesses Públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 157.

Na esfera da regulação e atividades de controle externo, marcadas por forte presença do Direito Administrativo e Econômico, e por se tratar de matérias intrinsecamente ligadas ao modelo de Estado no qual cada sistema normativo se encontra inserido, nota-se constantes transformações que acompanham as feições assumidas pelo Estado³, alterando as formas de atuação dos agentes administrativos e, conseqüentemente, as relações jurídico-institucionais.

Desde a desvinculação do Estado de interesses majoritariamente particulares, em que este ainda se confundia com o patrimônio de monarcas^{4 5}, e motivou a ascensão do Estado Liberal, focado na garantia mínima e separação de interesses do Estado e interesses privados⁶, até as transformações que conduziram à ascensão de modelo Social, com intervenção direta e investimentos intensivos pelo Estado, diversas transformações socioeconômicas marcam a transição entre cada etapa.⁷

Notadamente a revolução industrial e o surgimento de grandes centros urbanos que ocasionaram profundas alterações das relações sociais e políticas⁸, deflagraram anseio por demandas sociais e garantia de condições mínimas aos cidadãos, resultando no surgimento do chamado Estado Social⁹,

³ HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 13, n.13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jul. 2013.

⁴ GUERRA, Sérgio. **Discrecionalidade, regulação e reflexividade**: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 3 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 36.

⁵ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração Pública: Apontamento sobre os Modelos de Gestão e Tendências Atuais. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). **Cenários do Direito Administrativo**: Estudos em homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 22.

⁶ GONÇALVES, Pedro. **Entidades Privadas com Poderes Públicos**. Coimbra: Almedina, 2005. p. 141.

⁷ O tema pode ser discutido por diversos enfoques e caminhos. Como não é objetivo desta tese aprofundar na evolução histórica dos modelos de Estado, se apresentará apenas uma breve contextualização, focada principalmente nas alterações socioeconômicas que fundam o Estado regulador. Para mais, ver dentre outros: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração Pública: Apontamento sobre os Modelos de Gestão e Tendências Atuais. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). **Cenários do Direito Administrativo**: Estudos em homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2004. GUERRA, Sérgio. **Discrecionalidade, regulação e reflexividade**: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 3 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015. JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

⁸ GUERRA, Sérgio. **Discrecionalidade, regulação e reflexividade**: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 3 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 49.

⁹ Miriam Wimmer descreve com clareza as demandas sociais que mudaram os rumos do modelo de Estado Liberal: “A Revolução Industrial marcou uma importante mudança de rumos. Foi durante a efervescência do início do século XX, marcado pela Revolução Russa de 1917 e testemunha de correntes como o

posicionado como prestador de serviços. A garantia do bem-estar social e condições dignas de sobrevivência. Em atuação intervencionista com considerável aumento dos serviços e atividades prestadas diretamente pelo Estado, que passou a atuar em searas antes próprias da iniciativa privada, desbravou novas atividades econômicas, remodelou mercados e comandou a renovação de estruturas sociais e econômicas.¹⁰

Do modelo de Estado Social advieram duas marcantes consequências. A primeira, o aumento excessivo de seu tamanho e atribuições, de modo que as atividades por ele assumidas já não eram exercidas de forma ideal, com atividades ineficientes e métodos nem sempre exequíveis.¹¹ A segunda implicação foi a elevação dos custos da prestação direta de todas as atividades e o consequente aumento de passivos governamentais, que reduziram a capacidade estatal de executar satisfatoriamente os encargos assumidos¹². Essas consequências representaram, segundo Alexandre Santos de Aragão o “esgotamento do modelo keynesiano e intervencionista de Estado”.¹³

Assim, pela necessidade de reestruturar o modelo estatal, em reforma administrativa marcada por políticas de implementação de práticas de planejamento, desestatização e descentralização, visando a construção de um Estado reduzido e com menor intervenção direta no âmbito econômico, tem início

marxismo, o socialismo utópico e a doutrina social da Igreja, que os direitos sociais primeiro adquiriram status constitucional, inicialmente através da Constituição mexicana de 1917, e, posteriormente, pela Constituição de Weimar, de 1919. Dez anos mais tarde, a grande crise do capitalismo moderno, simbolizada pela "Quinta Feira Negra" em que se deu a queda da bolsa de Nova Iorque, levou o Estado a assumir um papel fortemente interventivo, de modo a sustentar a atividade econômica e aliviar as tensões sociais. No plano político, o efeito foi um reforço no autoritarismo estatal. Ganhou espaço o Estado Social, ou Estado Providência, ou Estado de Bem-estar Social.” WIMMER, Miriam. Pluralismo jurídico e as transformações do Estado contemporâneo. **Revista de Direito Público da Economia RDPE**, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 183-207, out./dez. 2007.

¹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002. p. 17.

¹¹ FINGER, Ana Cláudia. O Público e o Privado na Administração Pública. In: GUIMARÃES, Edgar (Coordenador). **Cenários do Direito Administrativo: Estudos em homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 72.

¹² JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002. p. 19.

¹³ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 9.

o desenvolvimento e um Estado Regulador, que não atuaria como agente econômico direto, mas como árbitro das atividades privadas.¹⁴

O Estado, então, de “prestador exclusivo e universal de quase todos os serviços públicos relevantes, de empresário e executor diretos de expressiva parcela da atividade econômica”¹⁵ transforma-se em um Estado Regulador.

O Estado assume funções estatais de equalizador, mediador e árbitro-ativo das relações econômicas e sociais, agindo mais que um mero garantidor de condições normativas básicas e menos que um produtor de utilidades públicas. Com isso, o Estado Regulador assume um papel de mediador ativo de interesses.¹⁶

A mudança na concepção do conteúdo da atividade administrativa e a intenção de descongestionar as tarefas do Estado, com a descentralização das atividades de interesse coletivo, atribuindo-as a particulares, e com a consequente redução da atuação direta do Estado nas atividades econômicas e a assunção deste papel de regulador e fiscalizador, marcam a ascensão do modelo. Tais características, essenciais em sua concepção, objetivam proporcionar aos atores privados tomarem suas próprias decisões empresariais e individuais, restando ao Estado amplos poderes regulatórios sobre as atividades privadas sempre que necessário.¹⁷

Ao deixar de exercer diretamente atividades, ganham destaque institutos jurídicos que atribuem à iniciativa privada atribuições anteriormente monopolizadas pelo Estado, notadamente serviços públicos como energia elétrica, telecomunicações, portos, rodovias e outros. Por um lado, o Estado se abstém de exercer essas atividades que o particular tem condições de prestar,

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002. p. 21.

¹⁵ BAPTISTA, Patrícia. A evolução do Estado regulador no Brasil: desenvolvimento, globalização, paternalismo e judicialização. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 15, n. 175, p. 59-65, set. 2015. p. 59.

¹⁶ MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A Nova Regulação dos Serviços Públicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 228, p. 13-29, abr./jun. 2002. p. 16.

¹⁷ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 9.

por outro, assume o papel de coordenar, fiscalizar e fomentar a iniciativa privada, especialmente quando isso for de interesse público.¹⁸

Sucessivas reformas administrativas buscaram, no plano político, técnico, jurídico e econômico, fornecer instrumentos de racionalidade necessários para a instauração do Estado Regulador, além de buscar legitimidade e eficiência na busca pelo interesse público.¹⁹

Interessante notar que o processo de redução do papel estatal, e busca por maior eficiência não implicou necessariamente em erradicação da regulação, propiciou o crescimento da intervenção estatal não só nos setores em que o Estado deixa de explorar diretamente a atividade econômica e sobre outros setores em que a regulação estatal antes não se mostrava presente. Com isso, a retirada do Estado da efetiva execução de determinadas atividades e sua exploração por particulares, “importa na necessidade de fortalecimento da atuação pública”.²⁰

Nesse sentido, Vital Moreira identifica que mesmo as reformas que ocasionaram a privatização ou redução de participações públicas em empresas mistas, a liberalização de atividades e setores econômicos até então reservados com exclusividade ao setor público e a redução ou eliminação do controle público sobre a produção e o mercado não implicam necessariamente em redução da regulação, que assume novos papéis, novas formas, mas não desaparece, sendo fortalecida em determinadas áreas, especialmente nos serviços públicos antes nacionalizados e no setor financeiro.²¹

A real dimensão de complexidade deste modelo, a expansão de suas atribuições e competências, e os consequentes desafios do controle externo

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia. Regulação e Legalidade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia (coord.). **Direito Regulatório: Temas Polêmicos**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 35.

¹⁹ Segundo Emerson Affonso da Costa Moura, no plano político, as reformas compreendem o realinhamento dos níveis de concentração do Poder Público, no prisma jurídico o fortalecimento do dever de publicidade e otimização dos processos públicos e coordenação de interesses e ações entre Administração e cidadãos, no campo técnico envolve a descentralização racional e profissionalização da Administração com emprego racional dos recursos. MOURA, Emerson Affonso da Costa. Estado Gerencial, regulação econômica e serviços públicos – O papel das agências na promoção do desenvolvimento. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 57, p. 193-217, jul./set. 2014. p. 195.

²⁰ MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A Nova Regulação dos Serviços Públicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 228, p. 13-29, abr./jun. 2002. p. 15.

²¹ MOREIRA, Vital. **Auto-regulação Profissional e Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 1997. p. 43.

diante de tal cenário, demanda profunda compreensão da regulação, seus aspectos gerais, formas de manifestação e atuais características, que marcam o desempenho das instituições e das complexas interrelações no âmbito de cada setor regulado e das especificidades da regulação do setor elétrico. É o que se passa a expor.

2.2. REGULAÇÃO E O ATUAL DIREITO ADMINISTRATIVO, SUBSISTEMAS SETORIAIS E APROXIMAÇÃO ENTRE DIREITO E ECONOMIA

Esta seção se propõe a contextualizar e discutir o atual paradigma da regulação nacional e seus impactos nos institutos jurídicos, notadamente os relacionados Direito Administrativo e Direito Econômico²², a partir das características que permeiam a aplicação das normas dos setores regulados, que contrastam com a visão tradicional de um Direito Administrativo com traços autoritários e impositivos.²³

As conclusões desta seção permitirão correlacionar, nas seções seguintes, as atuais características que permeiam a regulação e as matérias de Direito correlatas, principalmente Direito Administrativo e Econômico, e os critérios que serão avaliados para atuação concreta do TCU na qualidade de controlador. Com isso, pretende-se verificar a compatibilidade da atuação da corte de contas no controle da regulação com as particularidades do contexto regulatório apresentado.

Esta correlação é necessária para permitir o aprofundamento nos objetivos deste trabalho. Não seria suficiente apenas descrever a regulação e o atual desenho institucional do setor elétrico, sob risco de superficialidade na análise. Como será visto a seguir, o setor elétrico é uma representação prática das alterações de modelo de Estado e das características e paradigmas que permeiam a compreensão da regulação nacional. Por isso, para que se viabilize

²² MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Limites à Abrangência e à Intensidade da Regulação Estatal. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, num. 4, nov. e dez. 2005/jan. 2006.

²³ VALIATI, Thiago Priess. O Sistema Duplo de Regulação no Brasil: A regulação por contrato complementada pela regulação por agência. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 3, n. 8, jan./mar., 2019. p. 44.

compreensão do controle externo sobre o setor elétrico, há que ser amplamente conhecidas as características do modelo regulador adotado no Brasil.

Como visto na seção anterior, o surgimento do modelo regulador decorreu de uma mudança na concepção do conteúdo da atividade administrativa e da intenção de descongestionar as tarefas do Estado, que passou a descentralizar atividades de interesse coletivo, atribuindo-as a particulares, com a consequente redução de sua atuação direta nas atividades econômicas e a assunção de um papel de regulador e fiscalizador.

O modelo de Estado Regulador demandou modernização da administração pública visando ordenação e implementação de políticas estratégicas tanto na esfera social, como no campo econômico, sem perder de vista a função estatal voltada às necessidades da sociedade. A estruturação do Estado passa a abranger funções normativa e reguladora – para além da função normativa tradicionalmente já exercida pelo Poder Legislativo –, competindo-lhe atuar para promover a fiscalização, fomento e planejamento das atividades econômicas, conservando em parte os objetivos de garantir a dignidade e bem-estar dos cidadãos.²⁴

A partir de tais transformações estruturais do Estado, reforçada por processos globalizantes da pós-modernidade que contribuíram para aproximar o Direito de fronteiras com diversos subsistemas jurídicos globais, Sérgio Guerra entende como *obrigatória* a necessidade de releitura do direito administrativo brasileiro.²⁵

Nesta concepção, se faz necessário compreender o comportamento dos institutos jurídicos tipicamente atribuíveis ao Direito Administrativo e ao Direito Econômico neste cenário pós-moderno e as características que marcam a sua interpretação, aplicabilidade e funcionamento.

A matéria é atual, apesar de não ser propriamente nova. As discussões sobre as alterações no Direito Administrativo decorrentes do cenário da pós-modernidade são temas constantemente debatidos pela literatura, seja

²⁴ GUERRA, Sérgio. Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, out./dez. 2013. P. 91-98.

²⁵ GUERRA, Sérgio. **Discrecionariade, regulação e reflexividade**: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 3 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015.

em posicionamentos favoráveis ou contrários aos cenários traçados em cada contexto dos debates. A aproximação entre o Direito Administrativo e ferramentas do que usualmente se entendeu como Direito Privado, com a utilização de instrumentos tidos como privados pela Administração Pública, também é matéria bastante debatida pela literatura jurídica.²⁶

Entretanto, as características mutáveis e dinâmicas do atual Direito Administrativo e da regulação, impactados pelas constantes atualizações tecnológicas e sociais, e uma aproximação normativa que já não mostram limites claros entre temas que por tempos foram entendidos como distintos – como o público e o privado –, colaboram para a manutenção da atualidade da matéria. As evoluções constantes nas relações entre regulador e mercados, os efeitos reflexos dos atos de regulação, e a relevância que vem ganhando como instrumento de impacto na realidade tornam a matéria contemporânea – assim, por mais que o referencial teórico utilizado não seja cronologicamente *novo*, está em constante mudança, sempre gerando caminhos e inovações que permeiam e transmutam as discussões jurídicas atuais.²⁷ Esta é uma das razões pelas quais se fala em um novo paradigma aplicável à regulação e ao Direito Administrativo e Econômico.

A atualidade da matéria também se identifica sob o enfoque da regulação do setor elétrico. Em publicação concomitante à 29ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP29), a International Renewable

²⁶ A título de exemplo, ver BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo e o Novo Código Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. Ou, ainda, GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Direito Privado na Administração Pública Brasileira Atual: Algumas perspectivas. In: MARRARA, Thiago (org.). **Direito Administrativo: Transformações e Tendências**. São Paulo: Almedina, 2014.

²⁷ Isso não significa que inexista atualidade cronológica da matéria. Em evento realizado em setembro de 2024 e destinado a discutir “O efeito do TCU no consenso da Administração Pública”, Marçal Justen Filho defendeu que a realidade atual do Direito Administrativo é cambiante, composto por uma realidade dinâmica, que não se submete aos modelos mentais do que chamou jurista conservador. Por isso, defende que a solução dos problemas complexos da realidade atual do Direito Administrativo não pode ser obtida a partir do arcabouço teórico autoritário, de outros tempos políticos, que não reflète a atual realidade. Segundo o autor, o Direito Administrativo, quando suas instituições funcionam, teria potencial para mudar a realidade do país. Quanto ao papel do TCU nesta dinâmica, o autor defendeu que o controlador, especialmente a partir da atuação da SecexConsenso, tem papel fundamental na resolução dos problemas complexos do atual cenário regulatório, por permitir encontrar soluções que seriam *inviáveis* tanto no judiciário como em arbitragem, ou por meio dos modelos teóricos do século passado.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Efeito do TCU no Consenso da Administração Pública**. Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA. Brasília, 25/09/2024. Palestra. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=JjFVqwoGOWk>>.

Energy Agency – IRENA indicou que o atingimento das metas de controle de redução da temperatura global exigirá triplicar a geração de energias a partir de fontes renováveis e dobrar a eficiência energética. Para tanto, aponta como diretrizes para atingir os objetivos necessários até 2030, a necessidade de progresso no desenvolvimento de geração de energias renováveis, triplicando sua capacidade, o que demandará adoção de políticas públicas consistentes para fontes renováveis ainda subutilizadas, comprometimento e suporte dos agentes públicos, escala em investimentos e rapidez no desenvolvimento de projetos; o desenvolvimento das infraestruturas físicas especialmente relacionadas ao *grid* – redes elétricas interconectadas –, incluindo sua modernização e adoção de novas tecnologias como armazenamento; progresso na eficiência energética das atividades finais da energia, otimizando sua utilização especialmente em transporte, indústria e usos residenciais; e o progresso em financiamentos e investimentos, com apoio e suporte dos agentes públicos para encorajar investimentos, por meio da redução de custos de transação e redução de riscos.²⁸ Os objetivos e metas traçados pela IRENA, no caso brasileiro, estão diretamente relacionados à performance do sistema regulatório do setor elétrico.

Portanto, assimilar a regulação, o setor elétrico e o controle externo considerando um arcabouço jurídico que demonstra a visão de um Direito Administrativo dinâmico e cambiante é essencial para permitir, se não a plena solução, ao menos compreender os problemas e desafios da atualidade. Por isso, quando se fala em novo paradigma ou nova compreensão do Direito Administrativo, se refere à “novidade” no que concerne a um tema que se mantém atual, e como uma contraposição às antigas percepções do Direito Administrativo que, ao menos segundo a literatura que corrobora com o referencial aqui proposto, o identifica como de arcabouço teórico autoritário²⁹,

²⁸ IRENA. **World Energy Transitions Outlook 2024: 1.5° Pathway**. Abu Dhabi: International Renewable Agency. 2024. P. 41-67.

²⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **O Efeito do TCU no Consenso da Administração Pública**. Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA. Brasília, 25/09/2024. Palestra. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=JjFVqwoGOWk>>.

descritivo e analítico³⁰, hierárquico de imposições verticalizadas³¹, unilaterais³², ou até mesmo, ultrapassado³³.

Os primeiros aspectos relevantes a serem destacados e analisados deste novo paradigma do Direito Administrativo e Econômico envolvem a flexibilização da soberania estatal, a descentralização da produção normativa e a alteração na forma de relação entre Estado e agentes econômicos e sociais³⁴, o que se verifica de forma muito clara na regulação do setor elétrico, em que normas passam a emanar de entidades independentes, não necessariamente ligadas à estrutura central do Estado e mais próximas aos setores econômicos. Para os fins deste trabalho, compreender a natureza e particularidades dessas normas descentralizadas é relevante para permitir avaliação qualitativa da intervenção do TCU sobre a regulação e políticas públicas de energia.

Observa-se que o conceito clássico de soberania estatal teve sua abrangência e força flexibilizado a partir da globalização e surgimento de entidades internacionais e organizações transnacionais de grande poder econômico, acarretando sensível alteração nas próprias fontes do Direito, com o surgimento de auto regulamentos, fontes internacionais, normas comunitárias, normas técnicas comuns e afins. A redução da centralidade estatal se fortalece com a considerável diversidade de interesses privados e a variedade de

³⁰ GARCIA, Flávio Amaral. A Mutabilidade e Incompletude na Regulação por Contrato e a Função Integrativa das Agências. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, Edição Especial, 2017. P. 96.

³¹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regulação Estatal e Autorregulação na Economia Contemporânea. **Revista de Direito Pública da Economia – RDPE**, Belo horizonte, ano 9, n. 33, p. 73-78, jan./mar. 2011. p. 78.

³² MARQUES NETO, Floriano Azevedo. Regulação Estatal e Autorregulação na Economia Contemporânea. **Revista de Direito Pública da Economia – RDPE**, Belo horizonte, ano 9, n. 33, p. 73-78, jan./mar. 2011.

³³ VALIATI, Thiago Priess. O Sistema Duplo de Regulação no Brasil: A regulação por contrato complementada pela regulação por agência. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 3, n. 8, jan./mar., 2019. p. 44.

³⁴ Andrei Shleifer oferece uma ilustração interessante sobre o tema: “The American and European societies are much richer today than they were 100 years ago, yet they are also vastly more regulated. Today, we live in houses and apartment buildings whose construction – from zoning, to use of materials, to fire codes – is heavily regulated. We eat food grown with heavily regulated fertilizers and hormones, processed in heavily regulated factories with publicly monitored technologies, and sold in heavily regulated outlets with elaborate labels and warnings. Our means of transport, including cars, buses, and airplanes, are made, sold, driven, and maintained under heavy government regulation. Our children attend schools that teach heavily regulated curriculae, visit doctors following heavily regulated procedures and paid government-controlled prices, and play on play-grounds using government-mandated safety standards.” SHLEIFER, Andrei. Understanding Regulation. **European Financial Management**, Vol. 11, n. 4, 2005, p. 439-451. P. 443-447. P. 443.

decisões econômicas adotadas fora do âmbito estatal, de modo que elementos externos passaram a impactar diretamente na realidade jurídica interna dos ordenamentos. Adicionalmente, o surgimento de dispositivos constitucionais que cederam espaço a novos órgãos do Estado, que agora compõem sua estrutura sem integrar seu ordenamento central – em característica típica do Estado Regulador –, reforçam a alteração do exercício e concepção tradicional de soberania.³⁵

A percepção de redução de centralidade estatal é notada com clareza no desenvolvimento da regulação do setor elétrico. Desde a redução do papel do Estado na realização de investimentos diretos na expansão da infraestrutura setorial, até a alocação de massivo capital internacional³⁶ em áreas de alta relevância como a distribuição e transmissão de energia³⁷, se notará uma diversidade de interesses públicos e privados que se entrelaçam em uma variedade de possíveis decisões econômicas.

Muitas vezes deslocadas diretamente do poder autoritário estatal, tais decisões econômicas afetam o desenvolvimento da regulação e do setor, como atividades reguladas por contratos de concessão, metas de universalização ou processos estruturados para discutir a expansão do setor, dentre outras, que exigirão participação conjunta de agentes privados na construção de soluções públicas.

Com isso, o Direito assume um caráter mais fluído, mais consensual e não necessariamente estatal – reforçado pela própria flexibilização da soberania estatal –, em forma muito mais próxima de uma teia normativa, em

³⁵ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Teorias pluralistas das fontes do direito: lex mercatória, ordenamentos setoriais, subsistemas, microssistemas jurídicos e redes normativas. **Revista Trimestral de Direito Civil**, vol. 36, out./dez. 2008.

³⁶ Segundo relatório da Conferência das Nações Unidas Sobre o Comércio e Desenvolvimento, o Brasil foi o país que mais recebeu investimentos internacionais em projetos de geração de energia renovável entre 2015 e 2022. UNCTAD. **World Investment Report 2023: Investing in sustainable energy for all**. New York: United Nations Publications, 2023.

³⁷ Note-se que grandes grupos atuantes no setor de energia elétrica, no Brasil, têm sua origem ou seu grupo de controle no exterior, a exemplo do grupo italiano Enel, do grupo francês Engie, do grupo português Energias de Portugal – EDP, do grupo chinês StateGrid, dentre outros.

que há comunicação entre todos os seus elementos inclusive externos, do que da forma piramidal de natureza hierárquica.³⁸

Quando analisada a configuração do Direito Administrativo e Econômico sob o enfoque da regulação, nota-se uma tendência de descentralização e uma nova percepção da própria produção normativa, abandonando-se a visão de que a legalidade deriva apenas da lei baseada em comandos de não-contrariedade. Expande-se para incluir uma concepção mais flexível, reconhecendo-se espaços de preenchimento legal pelos reguladores e a existência de algum grau de criatividade e adaptação na regulação, sob pena de inutilidade.³⁹

Dessa forma, a relação do Estado com o sistema econômico e social também se transforma. Ao contrário das figuras tradicionais do Direito e dos modelos de Estado marcados por um eixo normativo impositivo, vertical, de estabelecimento de comandos, passa-se a estabelecer uma relação horizontal, com substituição da imposição pela consensualidade, da obrigatoriedade estrita pelo diálogo e da legitimação por autoridade pela legitimação processual.⁴⁰

Com a descentralização e assunção de atividades de interesse coletivo por entidades privadas e com uma nova concepção de legalidade aplicável, o Estado exerce suas atividades regulatórias de forma especializada em cada um dos setores regulados, com a criação de normas próprias para cada segmento econômico, baseadas na técnica e especificidades de cada ambiente. Cada agência ou ente regulador passa a adotar normas próprias e específicas para avaliação das atividades, padrões, costumes, processos e formas de fiscalização específicas e moldadas especificamente para cada um dos setores passam a ser aplicados pelos reguladores.

No caso do setor elétrico, mercado regulado abrangido por este trabalho, a descentralização da produção normativa e horizontalidade das

³⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Teorias pluralistas das fontes do direito: lex mercatória, ordenamentos setoriais, subsistemas, microssistemas jurídicos e redes normativas. **Revista Trimestral de Direito Civil**, vol. 36, out./dez. 2008.

³⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. A concepção pós-positivista do princípio da legalidade. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: n. 236, p. 51-64, abr./jun. 2004. p. 56.

⁴⁰ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regulação Estatal e Autorregulação na Economia Contemporânea. **Revista de Direito Pública da Economia – RDPE**, Belo horizonte, ano 9, n. 33, p. 73-78, jan./mar. 2011. p. 78.

relações também é facilmente identificável, e não apenas nas resoluções e normas produzidas pela ANEEL na qualidade de regulador, mas também pela atuação de entidades privadas como a CCEE e ONS que, por mais que não produzam normas direta e autonomamente, exercem administração de atividades econômicas de alta relevância e elevado impacto no setor regulado.

O contexto descrito e constatável no setor elétrico demanda uma aproximação entre Direito e Economia, de modo que o Estado – e notadamente os agentes reguladores –, atuem visando garantir o equilíbrio setorial e o atendimento aos objetivos setoriais a que estão destinados, o que, por sua vez, demanda uma concepção institucional da regulação.⁴¹

Abordando o escopo deste trabalho não apenas sob o enfoque dos agentes reguladores, mas considerando também o panorama do TCU na qualidade de controlador externo, se denota a complexidade do tema e os desafios jurídicos do desempenho adequado das atividades de controle externo face à setores econômicos complexos, dinâmicos, com subsistemas jurídicos próprios e permeados por inter-relações entre Direito, Economia e ciências específicas de cada setor.

Tal se verifica com intensidade no setor elétrico, em que os interesses públicos a serem perseguidos pelos agentes reguladores são permeados por deveres jurídicos e que, concomitantemente, dependem de um resultado econômico eficiente (por exemplo, a garantia de respeito e cumprimento dos contratos e retorno esperado dos investimentos realizados). Além disso, as atividades, e notadamente a regulação setorial, são caracterizadas por elevado grau de tecnicidade e dinamismo, além de intensa aproximação entre reguladores e agentes privados que, seja na qualidade de empreendedores, investidores ou consumidores, são impactados pela regulação e, por isso, detêm interesse direto na construção, interpretação e aplicação das normas pertinentes ao setor.

Desta forma as instituições, sejam pela regulação, normas ou processos, constituem um papel relevante no direcionamento da vida econômica

⁴¹ SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da Atividade Econômica** (Princípios e Fundamentos Jurídicos). São Paulo: Malheiros, 2001. p. 133.

e social, sendo que a efetivação dos objetivos traçados para o setor depende diretamente de resultados eficazes e legítimos das construções institucionais, em larga medida jurídicas, de modo que quanto mais eficazes e eficientes forem as políticas públicas decorrentes desses arranjos institucionais, mais efetivos serão os direitos que se quer ver fomentados.⁴²

A eficácia, efetividade e eficiência das políticas públicas implementadas pelos arranjos institucionais decorrentes dos novos paradigmas da regulação deve considerar a complexidade e peculiaridades do setor econômico destinado à determinada política, sob risco de prejuízos à sua execução e resultados. Nesse caso, o mesmo se aplica para as atividades de controle externo: afinal, nesse contexto elaborado, parece temerário controlar determinado ato regulatório desconsiderando as peculiaridades, dinamismo e tecnicidade setorial, ou o impacto sobre os diversos agentes privados afetados que possam ter influenciado e colaborado na construção da regulação.

As características setoriais, conforme afirmado, exigem intersecções entre Direito e outras áreas do conhecimento correlatas, e o domínio de seu conteúdo tanto pelo regulador, a fim de considerar a realidade dinâmica de cada ambiente regulado. Esse contexto visa que os atos atinjam o resultado esperado e que o controle externo seja exercido com parâmetros adequados e pertinentes.

A resposta regulatória, com isso, se identifica como consequência, e não causa, de uma maior autonomia do sistema econômico, e se apresenta como uma alternativa de melhores soluções diante da incapacidade do sistema jurídico tradicional em lidar com as necessidades de um sistema econômico e social com maior independência.⁴³

Esse modelo de regulação se projeta diretamente no Direito Administrativo, pois a regulação transcende a questões materiais e procedimentais, introduzindo novas percepções no sistema jurídico geral, em uma multiplicação de relações administrativas em torno de cada um dos setores,

⁴² COUTINHO, Diogo R. O Direito Econômico e a Construção Institucional. **Revista Estudos Institucionais**, ano 1, vol. 2, p. 214-262, 2016. p. 223.

⁴³ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regulação Estatal e Autorregulação na Economia Contemporânea. **Revista de Direito Pública da Economia – RDPE**, Belo horizonte, ano 9, n. 33, p. 73-78, jan./mar. 2011. p. 78.

formando uma rede normativa que deve ser observada atentamente pelo Direito Administrativo.⁴⁴

A existência de tais subsistemas jurídicos é correlacionada com a contextualização de legalidade que integra os novos paradigmas do Direito Administrativo, uma vez que sua independência o desvincula dos critérios de hierarquia e unicidade sem, entretanto, desafiar a supremacia da Constituição.⁴⁵

Assim, os subsistemas jurídicos setoriais se dotam de uma inter-relação, em que há influência de elementos internos e externos, em uma estrutura que remete à caracterização da teia jurídica anteriormente apresentada.

Mais do que colaboração, a atual realidade do Direito Administrativo demanda verdadeira interrelação entre as normas que usualmente eram compreendidas como uma dicotomia entre público e privado, de modo que não se justifica compreender as matérias como absolutamente distintas, incomunicáveis e estanques. Tanto pela forma e atuação, quanto ao método ou seus institutos, os regimes jurídicos tidos como públicos ou privados não estão apartados e, mais do que refletir sobre suas distinções formais e limites, importa pensar nesta aproximação como forma de concretização das missões institucionais imputadas ao regulador.⁴⁶

A concepção colaborativa, consensual e dinâmica entre público e privado, que compõe o atual Direito Administrativo em moldes diversos daqueles tidos como tradicionais e rígidos, se verifica, por exemplo, na direta relação entre estabilidade regulatória, segurança jurídica, e incentivos para investidores e empreendedores implantarem e desenvolverem projetos nos setores regulados. Eventual instabilidade regulatória, por exemplo decorrente de atuação verticalizada do regulador ignorando os interesses e pleitos privados e criando

⁴⁴ SCHMIDT-ASSMAN, Eberhard. La Necesidad de la Reforma en el Derecho Administrativo. In: BARNES, Javier. **Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo**. Sevilla: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012. p. 32.

⁴⁵ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regulação Estatal e Autorregulação na Economia Contemporânea. **Revista de Direito Pública da Economia – RDPE**, Belo horizonte, ano 9, n. 33, p. 73-78, jan./mar. 2011. p. 79.

⁴⁶ GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Direito Privado na Administração Pública Brasileira Atual: Algumas perspectivas. In: MARRARA, Thiago (org.). **Direito Administrativo: Transformações e Tendências**. São Paulo: Almedina, 2014.

restrições regulatórias não discutidas com o mercado ou descumprimento de obrigações contratuais, pode gerar uma elevação dos custos de transação principalmente decorrentes de uma maior incerteza. Os custos de incerteza induzem os agentes a hesitarem em se comprometer diante do risco de que a evolução da conjuntura regulatória atrapalhe seu planejamento estabelecido.⁴⁷ Assim, a desconsideração do atual paradigma regulatório e atuação impositiva de um regulador podem resultar na redução dos incentivos para investimentos de longo prazo e, conseqüentemente, gerar prejuízos para o setor regulado.

A complexidade das matérias abordadas em cada subsistema setorial, juntamente com a pluralidade de agentes exercendo função administrativa e regulatória torna evidente a descentralização da produção normativa e a flexibilização do conceito tradicional de legalidade. Com isso, o Direito vem assumindo concepção de pluralismo jurídico⁴⁸ marcado pela interação constante entre público e privado, entre setores econômicos, sociais e culturais, que influem na produção normativa e na constituição de novos standards regulatórios para o Direito Administrativo e Econômico.

Outra decorrência da pluralidade de fontes normativas e da quebra da estruturação vertical da norma é a adoção de texturas normativas mais abertas, com largas margens de interpretação e criatividade em ambientes infralegais – como no caso, a regulação. Além disso, como cada subsistema é configurado para atender a determinados interesses e noções típicas, tem-se comprometida a unicidade do sistema jurídico convencional pois cada subsistema se apresentará como uma forma distinta de conexão entre sistemas jurídico, econômico, político e social.⁴⁹

⁴⁷ MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise econômica do direito**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 221.

⁴⁸ Nesse sentido, Paulo Otero chega a mencionar que se entenderiam diferentes “Administrações Públicas”, em sentido amplo. “O Estado perdeu o monopólio do exercício da função administrativa, assistindo-se a uma divisão interna do exercício do poder administrativo entre diferentes entidades públicas: o pluralismo organizativo é uma realidade inerente ao modelo administrativo vigente num Estado de Direito democrático. Não existe hoje, por conseguinte, uma única Administração Pública mas várias Administrações Públicas”. OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Lisboa: Almedina, 2003, p. 148-149.

⁴⁹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regulação Estatal e Autorregulação na Economia Contemporânea. **Revista de Direito Pública da Economia – RDPE**, Belo horizonte, ano 9, n. 33, p. 73-78, jan./mar. 2011. p. 79.

Com a pluralização das fontes normativas e ausência do monopólio estatal no exercício da função administrativa, a regulação assume diferentes feições e interesses públicos⁵⁰, cada qual com suas especificidades e funções específicas diretamente relacionadas à satisfação dos interesses públicos envolvidos em determinado campo de atuação.

A complexidade desta visão do Direito administrativo e da regulação se reforça pela tecnicidade de cada agente regulador, que exerce suas atividades com competência técnica, legal e racionalidade pertinentes ao setor regulado, disciplinando os meios técnicos necessários e adequados para a realização dos fins pretendidos ao segmento econômico.⁵¹

Tal concepção implica também em uma descentralização racional, com um processo de profissionalização e capacitação voltada para cada um dos subsistemas setoriais, permitindo o emprego racional dos recursos⁵² e a consagração das finalidades pretendidas para determinado setor econômico.

As novas relações administrativas especialmente no âmbito da regulação, portanto, são altamente dinâmicas e plurais, já que decorrentes de fontes normativas especializadas, técnicas e descentralizadas. A conclusão de Schmidht-Assman é marcante para caracterizar, em poucas palavras, os atuais paradigmas e o dinamismo do Direito Administrativo: “no hay ningún ámbito del Derecho Administrativo que pueda definirse de una vez por todas; ningún sector puede entenderse em términos estáticos”.⁵³

O modelo proposto como referencial para esta tese, entretanto, não é imune de críticas. Não se busca aqui responder ou ingressar em debates doutrinários que visem superar as críticas propostas, mas tão somente expor as

⁵⁰ OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Lisboa: Almedina, 2003, p. 149.

⁵¹ Marçal Justen Filho denota que as exigências de racionalidade e independência são satisfeitas através da instituição de órgãos especializados, desvinculados da estrutura própria do Legislativo e com autonomia em relação ao Executivo, com a produção de normas técnicas acerca de atividades econômicas relevantes, para disciplinar os meios técnicos adequados à realização dos fins impostos pela legislação. JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002. p. 363.

⁵² MOURA, Emerson Affonso da Costa. Estado Gerencial, regulação econômica e serviços públicos – O papel das agências na promoção do desenvolvimento. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 57, p. 193-217, jul./set. 2014. p. 197.

⁵³ Tradução livre: “não há nenhum âmbito do Direito Administrativo que se possa definir de uma vez por todas; nenhum setor pode ser entendido em termos estáticos”. SCHMIDT-ASSMAN, Eberhard. La Necesidad de la Reforma en el Derecho Administrativo. In: BARNES, Javier. **Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo**. Sevilla: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012. p. 40

principais considerações contrárias ao modelo, para endereçá-las ao debate na medida em que afetem a realidade da regulação do setor elétrico. Cita-se, como exemplo de crítica, Ives Granda Martins, que compreende as agências como reguladores com poderes triplices, típicos de Poder Legislativo ao produzir normas; de Poder Judiciário ao apreciar condutas dos que a ela estão subordinados e punir comportamentos; e de Poder Executivo, ao atuarem como órgão administrativo. Entretanto, o autor reconhece como legítimas apenas a criação da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL e Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis – ANP, vendo a delegação legislativa para as demais agências como excessiva a ponto de esvaziar Legislativos, Ministérios, e Secretarias de Estado, além de em franca violação constitucional.⁵⁴

Outra crítica usualmente identificada, e direcionada especialmente à parte da literatura econômica sobre o tema, é a restrição das análises puramente às lógicas de mercado, muitas vezes ignorando aspectos relativos à promoção da equidade, distribuição de renda, ampliação da cidadania ou outros aspectos relativos à democratização das políticas em setores ofertados pelo mercado, reduzindo o papel das instituições a meras retificadora de acordos comerciais.⁵⁵ No caso da avaliação proposta neste trabalho, focada na regulação do setor elétrico, não se pode ignorar os aspectos jurídico-econômicos das relações estabelecidas, uma vez que a própria promoção dos direitos sociais e democratização das políticas, envolve a adequada prestação de atividades econômicas, como é o caso da distribuição e transmissão de energia, por exemplo. Especialmente por tal razão, reforça-se a relevância da regulação que, no âmbito do planejamento setorial e fiscalização das atividades setoriais, pode promover não apenas os aspectos econômicos como também os interesses públicos setoriais, como aqueles envolvidos na ampla percepção da multiplicidade de fins buscados pelos reguladores.

⁵⁴ MARTINS, Ives Gandra da Silva. Perfil constitucional das agências reguladoras. In: FONSECA, Reynaldo Soares da; COSTA, Daniel Castro Gomes da (coord.). **Direito Regulatório: desafios e perspectivas para a Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 121-131. P. 121-122.

⁵⁵ CRUZ, Verônica. Estado e regulação: Fundamentos teóricos. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (org.). **Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009. P. 64.

A questão da intensidade de intervenção do Estado, também é matéria criticada por parte da doutrina jurídica⁵⁶ que entende inexistir subsidiariedade do Estado⁵⁷, que deve se portar de forma mais ativa, e não como árbitro de conflitos de interesses individuais, promovendo a intervenção com base no ideal de redistribuição e, com isso, configurando um *Direito Administrativo Social*.⁵⁸

No âmbito do setor elétrico, a atuação direta e ativa do Estado já foi testada e, como se verá adiante, acabou exaurida por um modelo que não mais se mostrou apto a consagrar os direitos e interesses públicos traçados para o setor, invariavelmente dependentes de atividades econômicas. Afinal, por mais que se busque direitos sociais com políticas de inclusividade, universalização e justiça energética, a efetivação de tais objetivos depende da implantação e operação de infraestruturas físicas, marcadas por alta tecnicidade e evoluções tecnológicas, de gestão e de operação constantes, o que torna indissociável a relação entre direitos e atividades econômicas que, dado o esgotamento do Estado, passaram a ser prestadas por agentes privados. Portanto, ao menos no setor elétrico, a própria realidade setorial e a consagração dos interesses coletivos exigiu a sua reestruturação e aplicação do modelo regulatório proposto.

A captura das agências, com o risco de interferência de particulares nas decisões públicas, com grupos de interesse unindo-se visando vantagem sobre os demais afetando a independência e qualidade de regulação, é crítica constante ao modelo regulatório⁵⁹. Algumas medidas como a ampliação da transparência e participação social, com a processualização da regulação e mecanismos de permeabilidade para aproximação entre público e privado, conforme propostas das atuais características regulatórias, são bem aceitas como possíveis formas de atenuar problemas decorrentes da ponderação dos

⁵⁶ A exemplo de MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed., São Paulo: Malheiros, 2010.

⁵⁷ GABARDO, Emerson. **Interesse Público e Subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

⁵⁸ HACHEM, Daniel Wunder. Administração Pública Inclusiva, Igualdade e Desenvolvimento. In: MARRARA, Thiago (org.). **Direito Administrativo: Transformações e Tendências**. São Paulo: Almedina, 2014. P. 393-394.

⁵⁹ CRUZ, Verônica. Estado e regulação: Fundamentos teóricos. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (org.). **Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009. P. 61-62

interesses⁶⁰. O tema da captura será pormenorizado adiante, ao tratar da regulação por agência.

As críticas evidenciam os grandes desafios da discussão do modelo e das características da regulação e permitem compreender e ampliar sua concepção sobre os reflexos na realidade setorial. Apesar de não ser a proposta deste trabalho argumentar sobre as críticas ou ingressar em debates ideológicos sobre a legitimidade de um Estado Regulador e a sua possível redução à lógicas de mercado, as críticas fornecem percepções relevantes principalmente sobre a materialização dos direitos pretendidos pelo modelo regulatório e a necessária atenção, por parte das normas de regulação, a realizar os interesses públicos não apenas por critérios apenas econômicos (por mais que estes sejam relevantes para o setor elétrico, como demonstrado), mas também por critérios sociais.

Portanto, o cenário regulatório é complexo, marcado pela diversidade de agentes reguladores, cada qual com sua competência normativa que foge à concepção tradicional de regras impositivas, com aproximação entre público e privado na adoção de normas menos hierarquizadas e mais consensuais e agentes exercendo competências de ordem técnica sob a égide de um subsistema setorial próprio e aplicável para o setor. Por outro lado, o controle externo é marcado pela existência de um ente controlador central – o TCU – que exerce competências genéricas para controle de atividades diversas, com base em critérios constitucionais amplos, de forma verticalizada e sem uma delimitação clara da extensão de seus poderes.

A seguir, passa-se a tratar de aspectos específicos do exercício da regulação para além de suas características e formatação, visando compreender como se manifesta e quais os desafios da sua atuação na realidade.

2.3. REGULAÇÃO E FUNÇÕES REGULATÓRIAS

Explorado o aspecto amplo da regulação e do Direito Administrativo a partir de suas principais características e formatação atual, importa adentrar e

⁶⁰ SCHIRATO, Vitor Rhein. A deterioração do sistema regulatório brasileiro. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, ano 11, n. 44, out./dez. 2013.

questões específicas sobre a regulação, suas categorias, formas de manifestação, competências e funções para, em seguida, discorrer sobre a manifestação da regulação no setor elétrico e suas peculiaridades.

As funções regulatórias se manifestam e identificam com deveres e poderes da Administração Pública, e suas diferentes funções administrativas, tipicamente estudados pelo Direito Administrativo e Econômico. É usual, na literatura, categorizações da atividade regulatória, em tentativas de criar modelos que limitem e caracterizem cada uma das diferentes atividades da regulação. Veja-se, por exemplo, a posição de marcos Juruena Villela Souto, que entende regulação como parcela da atividade administrativa, compatível com cada uma das funções da Administração Pública (discricionária, de direção, normativa, sancionatória), variando conforme o tipo de atividade (polícia administrativa, gestão de serviços público, ordenamento econômico e ordenamento social), orientada por critérios técnicos e multidisciplinares, distinta dos demais “poderes” do Administrador (portanto mais orientadas como “função”) e podendo assumir formas de regulação normativa, executiva ou judicante.⁶¹

Principalmente a partir de propostas de reforma regulatórias capitaneados pela OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, também é usual na literatura jurídica a categorização da atividade regulatória em regulação econômica, social e administrativa.⁶² Marçal Justen

⁶¹ SOUTO, Marcos Juruena Villela. Função Regulatória. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – REDAE**. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n.13, fev./abr. 2008.

⁶² Segundo conceituação de Verônica Cruz, a regulação econômica envolve a intervenção direta nas decisões de mercado, influenciando em preços, competição, ingresso de novos agentes, e se propõe a atingir finalidades de eficiência econômica, estímulo da competição e inovação. Parte de seus instrumentos compreende a desregulamentação e a privatização, fornecendo estruturas para supervisão de mercados. A regulação social se orienta para proteger os interesses públicos em matérias de relevante interesse coletivo, como saúde, segurança, meio ambiente e temas de relevância nacional, especialmente sobre recursos sociais que não estão sujeitos a transações de mercado e que são importantes ou imprescindíveis à coletividade. Busca intervir em decisões relacionadas à bens públicos, proteção social e redução de externalidades.

A regulação administrativa se caracteriza por instrumentos burocráticos que gerem impactos substanciais sobre o desempenho de setores privados, buscando simplificar medidas, eliminar formalidades desnecessárias e melhorar a transparência e aplicação de normas. Ver: CRUZ, Verônica. Estado e regulação: Fundamentos teóricos. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (org.). **Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009. P. 57.

Filho vê a chamada regulação econômica como uma *primeira onda* regulatória, sucedida pela regulação social, como uma *segunda onda*.⁶³

Segundo o autor, a *primeira onda* da regulação se configura por uma intervenção vinculada preponderantemente sobre questões econômicas, com marcante intervenção estatal destinada a suprir as deficiências e insuficiências do mercado, nos aspectos em que este não atuar de modo satisfatório. Seguindo teorias de *law and economics* como Cooter e Ulen⁶⁴, identifica as principais deficiências do mercado em falhas de concorrência, bens coletivos, externalidades, assimetria de informação e desequilíbrio.⁶⁵

A *segunda onda* regulatória assume que o mercado, mesmo em um hipotético funcionamento perfeito, pode não atingir a determinados fins de interesse comum, não podendo o Estado se portar como mero corretor de defeitos econômicos. Incorpora-se à regulação econômica o atingimento de finalidades sociais e atingimento de interesses coletivos⁶⁶ – em um modelo próximo do que se verifica atualmente, em que há interação entre regulador e agentes privados, tanto para fins de equilíbrio e eficiência econômica como para fins públicos, de relevante interesse coletivo, como modicidade tarifária, universalidade de serviços, dentre outros.

A regulação é uma resposta aos problemas criados pelos jogos de mercado e pelas mudanças na concepção do Estado que, por meio da regulação e da garantia do equilíbrio sistêmico, deve esforçar-se mais para convencer do que impor e, com isso harmonizar os direitos dos prestadores dos serviços públicos e das atividades de relevante interesse público, com os interesses da sociedade.⁶⁷

Diante disso, a regulação pode ser entendida como o conjunto ordenado de políticas públicas destinado à realização de fins econômicos e não

⁶³ JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002. P. 32-41.

⁶⁴ COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law & Economics**. 6 ed. Boston: Pearson, 2012.

⁶⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002. P. 32-33.

⁶⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002. P. 38-41.

⁶⁷ MEDAUAR, Odete. Regulação e Auto Regulação. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 228, abr./jun. 2002. P. 123-127.

econômicos, reputados como essenciais para a coletividade, por meio de políticas legislativas e administrativas, em modelo que passa a ser eleito como forma essencial de realização dos interesses públicos, pela organização racional de um sistema de regulação⁶⁸, dotado de funções típicas da Administração Pública.

Em estudo realizado em momento de desenvolvimento da teoria da regulação no Brasil, Odete Medauar já identificava que a regulação abrange não apenas a edição de normas, mas também atividades como a fiscalização do cumprimento da regulação e das normas setoriais incidentes, a atribuição de outorgas como autorizações, concessões ou permissões, o desenvolvimento de atividades típicas do poder de polícia como imposição de sanções e a mediação de conflitos.⁶⁹ Atualmente, como se denota das atuais características da regulação, tais funções são mais abrangentes e intensificadas, envolvendo matérias amplas que aproximam público e privado e afetam abrangentemente os setores regulados, tirando o regulador da posição hierárquica e aproximando-se do planejamento, relações contratuais, garantia da estabilidade, dentre outros temas afetos ao cotidiano dos setores.

A regulação mostra outro viés, a das escolhas da Administração Pública. Nesse passo, a regulação é vista como nova forma de atuação que se materializa a partir da chamada escolha regulatória, destinada a suprir as falhas do mercado, mediar e ponderar os diversos interesses ambivalentes com maiores condições, reconhecendo que atos podem irradiar efeitos sobre uma diversidade de agentes, identificada por Sergio Guerra como “reflexos”, e não adstritos ao âmbito do subsistema regulado.⁷⁰ O exercício da função regulatória no contexto atual exige a ponderação dos diversos interesses públicos e privados envolvidos, muitas vezes conflitantes, exurgindo como elemento

⁶⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002. P. 40-41.

⁶⁹ MEDAUAR, Odete. Regulação e Auto Regulação. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 228, abr./jun. 2002. P. 127.

⁷⁰ GUERRA, Sérgio. **Discrecionalidade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas**. 3 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015. P. 119.

essencial por parte do regulador para garantia do equilíbrio sistêmico e bom desempenho das funções regulatórias⁷¹.

Pelo aspecto econômico, e notadamente em modelos de Estado voltados a instituir uma economia de mercado, a função regulatória está diretamente ligada à construção e confiança de mercados e empresas, defesa do ambiente negocial, assegurar a liberalização e expansão da concorrência e, em indústrias de rede, como é o caso do setor elétrico, garantir o acesso equitativo a todos os operadores.⁷² A regulação do setor elétrico nacional, e como antecipado na exposição de críticas ao modelo adotado, não se restringe a viabilizar uma economia de mercado, haja vista que seus objetivos também permeiam finalidades sociais e coletivas, tais quais a universalização de serviços, a continuidade e a modicidade tarifária das atividades de energia. Entretanto, devido ao modelo de prestação de serviços por agente privados, a função regulatória exercida no âmbito do setor elétrico não pode desconsiderar os aspectos mercadológicos que influenciam o setor e, principalmente, a implantação das infraestruturas necessárias.

Sobre esse equilíbrio entre interesses públicos e privados, e finalidades sociais e mercadológicas, interessante notar que, segundo Andrei Shleifer em estudo destinado a compreender a regulação e a eficiência econômica de políticas regulatórias, todas as escolhas institucionais (das quais se insere a escolha regulatória) terão imperfeições e selecionar a escolha *ótima* envolve uma escolha entre alternativas imperfeitas. A execução e imposição de medidas regulatórias, especialmente econômicas, exige um balanceamento entre o empoderamento do Estado ou dos agentes privados, no que o autor se refere como custos sociais de *disorder* ou *dictatorship*, – respectivamente custos de se ter um mercado mais liberalizado, com menores restrições à comportamentos oportunistas de agentes privados; ou custos de um mercado mais restrito, com reguladores podendo impor os custos sociais aos agentes

⁷¹ SCHIRATO, Vitor Rhein. A deterioração do sistema regulatório brasileiro. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, ano 11, n. 44, out./dez. 2013.

⁷² MOREIRA, Vital. Por uma regulação ao serviço da economia de mercado e do interesse público: a “declaração de condeixa”. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, n. 1, jan. 2003.

privados. Mesmo um sistema institucional plenamente eficiente, teria níveis significantes de tanto *disorder* como *dictatorship*.⁷³

O balanceamento entre escolhas regulatórias imperfeitas, portanto, reforça a importância do aprofundamento na atual formatação e características da regulação na prática jurídica que, como visto, visa tanto objetivos de interesse público como deve ter atenção às lógicas de mercado. A pluralidade de interesses públicos e privados verificáveis no âmbito dos subsistemas regulados, em um cenário de alterações regulatórias institucionais com potencial de geração de efeitos reflexos sobre a sociedade, e de carregar tanto um viés impositivo como um viés liberalizante, denota a dificuldade de obtenção e persecução de escolhas ótimas, mesmo que se reconheça que todas serão imperfeitas.

Por essas razões, aperfeiçoar a compreensão jurídica da regulação e do controle e buscar novos mecanismos e ferramentas para sua avaliação e implantação é essencial, sobretudo para que a escolha regulatória seja eficiente face ao panorama complexo que marca a realidade dos setores regulados. Se todas as escolhas regulatórias serão imperfeitas, e a escolha ótima exige ponderação entre os diversos interesses envolvidos que serão afetados pelas escolhas imperfeitas, é imprescindível que sejam esquadrihados mecanismos que retratem tal abordagem, para permitir que as escolhas se aproximem das boas escolhas regulatórias. A menor hierarquização mediante diálogo e proximidade entre agentes públicos e privados, tanto pela imperfeição das escolhas regulatórias como pela proposta de uma regulação dinâmica apresentada, contribuem para a uma compreensão ampla dos interesses plurais e da reflexividade das escolhas, elevando as chances de reduzir imperfeições das escolhas regulatórias.

Esta percepção se reforça diante da tecnicidade da regulação, que no setor elétrico é característica marcante e essencial para o desempenho eficiente das políticas públicas e objetivos de interesse coletivo. Por mais que se construa um desenho institucional com estruturas jurídicas perfeitamente alinhadas e funcionais, a regulação não atingiria seus objetivos sem atenção à tecnicidade

⁷³ SHLEIFER, Andrei. Understanding Regulation. **European Financial Management**, Vol. 11, n. 4, 2005, p. 439-451. P. 443-447.

necessária para garantir o funcionamento adequado e eficiente das infraestruturas físicas que compõem o setor. Por essa razão, a tecnicidade exige que questões complexas sejam afastadas do Poder Legislativo, para a regulação, seja porque a legislador não tem como exaurir o âmbito de tais questões que devem ser tratadas em cada subsistema regulado, impondo minúcias normativas sobre aspectos de alta complexidade; seja porque o interesse público reside não apenas na técnica, como meio, mas sim no resultado almejado, atendendo aos interesses públicos.⁷⁴

Nesse particular, Sergio Guerra diferencia a *escolha regulatória* da delegação legislativa ou da discricionariedade em si, pois a mutabilidade econômica e tecnicidade contemporânea que permeia as decisões regulatórias do País exigem sucessivos ajustes ao longo do tempo que ultrapassam a conformação unicamente como discricionariedade.⁷⁵

A regulação, portanto, não se conforma apenas no conceito de discricionariedade em si marcada pelos eixos da conveniência e oportunidade – frise-se, um dos temas de maior debate e pluralidade no âmbito do Direito Público⁷⁶ – e sim se completa por alta tecnicidade e mutabilidade, em demandas que exigem não apenas uma estruturação jurídica adequada, como também a racionalidade técnica no sentido de atingir os fins almejados por cada subsistema jurídico regulado. Afinal, ao menos no caso do setor elétrico, implementar uma regulação que se traduza em efeitos práticos e gere resultados na consagração dos interesses públicos e privados do setor, não depende apenas da mera conveniência e oportunidade do regulador, mas também de escolhas por soluções técnicas adequadas, que tenham resultado no campo material. Para tanto, é preciso recorrer a ponderações dos diversos interesses envolvidos e atenção aos fatores econômicos, já que a prestação dos serviços demandará

⁷⁴ GUERRA, Sérgio. **Discricionariedade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas**. 3 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015. P. 107-111.

⁷⁵ GUERRA, Sérgio. **Discricionariedade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas**. 3 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015. P. 107-111.

⁷⁶ Veja-se, por exemplo, DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade Técnica e Discricionariedade Administrativa. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, n. 9, fev./abr., 2007; e GUERRA, Sérgio. **Discricionariedade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas**. 3 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015. P. 1-116;

atuação de agentes com interesses privados para implantação de infraestruturas de interesse coletivo.

Uma questão sensível decorrente do controle sobre as escolhas regulatórias ou a chamada discricionariedade técnica do regulador, reside sobre a seleção da melhor escolha. Por tempos, parte da literatura jurídica entendeu que a discricionariedade técnica importaria em uma única alternativa viável e correta, que poderia ser eleita pelo regulador com base em critérios científicos e que, portanto, sequer existiria discricionariedade⁷⁷. A realidade da regulação, contudo, demonstra que nem sempre é possível a eleição de uma única solução que seja invariavelmente correta, haja vista as evoluções e transformações dos subsistemas jurídicos.

Para o setor elétrico, a construção de soluções técnicas perpassa pela multiplicidade dos agentes e interesses abrangidos que se manifestam desde o início da construção de uma solução que podem ser elaboradas por diferentes procedimentos e níveis de interação entre agentes. Além daquelas soluções construídas restritas ao âmbito interno dos reguladores, questões técnicas outras podem ser discutidas por provocação do regulador (em casos de consultas públicas, tomada de subsídios ou diálogos abertos com interessados)⁷⁸, a partir de políticas públicas estabelecidas pelo Ministério de Minas e Energia – MME⁷⁹, ou de estudos técnicos da Empresa de Pesquisa

⁷⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade Técnica e Discricionariedade Administrativa. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, n. 9, fev./abr., 2007.

⁷⁸ Veja-se, por exemplo, o resultado da Consulta Pública n. 025/2024 da ANEEL, que propôs colher subsídios para alteração das Regras de Comercialização de Energia Elétrica, em tema que exigiu coordenação entre ANEEL, CCEE e agentes interessados, impactando em diversas áreas do setor, como leilões de energia, apurações de penalidades, formas de cálculo de valores de energia, adequações em regras e procedimentos, dentre outros. A Consulta Pública recebeu contribuições de 20 agentes setoriais, sendo que 11 foram por parte de associações ou conselhos de grupos de interesse, portanto, representando não interesse individual da respectiva associação ou conselho, mas de todos os seus integrantes.

⁷⁹ Veja-se o exemplo da Consulta Pública 174 de 27/09/2024, “Proposta de diretrizes para importação de energia elétrica com lastro, a partir da República do Paraguai”, que se baseou no memorando “ENTENDIMIENTO ENTRE EL PARAGUAY Y EL BRASIL SOBRE DIRECTIVAS RELACIONADAS CON LA ENERGÍA DE ITAIPU BINACIONAL” e em Análise de Impacto Regulatório para propor Portaria com diretrizes para importação de energia da República do Paraguai. Foram recebidas 69 contribuições e 25 diferentes agentes setoriais, incluindo conselhos e associações representativas de agentes, CCEE, ONS, entidades do Paraguai e grandes empresas nacionais como Eletrobras, Engie e Copel,

Energética – EPE para expansão do sistema⁸⁰, sucedendo processos integrados de planejamento, organização e diálogo com os agentes privados, fases internas e preparatórias de processos de concessão, análises de impacto regulatório, dentre outros procedimentos passíveis de adoção.

As hipóteses descritas não são exaustivas e demonstram que, deste plexo de fases e partes interessadas participantes dos processos de construção da solução regulatória, emergirão possibilidades e alternativas, de modo que não seria razoável se esperar que uma única solução técnica seja entendida como possível – tanto pelo aspecto normativo, porque a regulação é dotada características abertas e fluídas que ampliam as possibilidades de atuação do regulador; como pelo aspecto técnico e tecnológico, que pode permitir pluralidade de soluções técnicas equitativamente servíveis para atender as finalidades pretendidas.

A manifestação dos poderes necessários para o desempenho das funções regulatórias se compatibiliza com uma série de poderes típicos da Administração Pública. Afinal identificam-se na regulação diferentes poderes, sem prejuízo de outros que futuramente o dinamismo regulatório possa incorporar. Os normativos, como visto, inexoráveis ao atual modelo regulatório marcado por descentralização da produção normativa, não mais emanam unicamente do Poder Legislativo e alta tecnicidade⁸¹. Executórios se verificam na própria natureza da regulação dinâmica que, ao se configurar como um subsistema jurídico próprio, se dota de executoriedade e garante a

⁸⁰ Os estudos da EPE subsidiam a tomada de decisão regulatória no momento de submeter a expansão do sistema ao mercado. É usual, nos estudos da EPE, a menção e avaliação de diversas alternativas e soluções técnicas distintas, sem que exista uma única alternativa correta a ser aplicada. Ver mais em <<https://www.epe.gov.br/pt/leiloes-de-energia/leiloes-de-transmissao/estudos-de-planejamento>>. Acesso em 10/12/2024.

⁸¹ Sobre o tema e as críticas jurídicas à existência de um poder normativo das agências reguladoras, Sergio Guerra defende que a questão se resume na discricionariedade: “No fundo, todo esse debate acaba por conduzir o tema para o sítio da discricionariedade. Isto é, o debate travado em sede doutrinária, inclinando-se para a teoria do ato regulamentar, não anula o efeito de conduzir a função normativa da Agências Reguladoras pela via da discricionariedade administrativa. Desse modo, é jurídico concluir que tanto faz falar-se – no caso das normas regulatórias – quer em regulamento delegado, quer em regulamento executivo ou autônomo, ou mesmo regulamento autorizado, capacidade normativa de conjuntura e remissões normativas; tudo incidente sobre o sítio da discricionariedade. Em essência, é tudo o mesmo, pois se operam dentro dos padrões legais e, portanto, *intra legem*”. GUERRA, Sérgio. Função de Regulação e Limites Normativos da ANEEL. In: ROCHA, Fábio Amorim da. **Temas Relevantes no Direito de Energia Elétrica**. Tomo III. Rio de Janeiro: Synergia, 2014. p. 686.

independência de suas normas e tecnicidade próprias. O decisório⁸², que manifestado no âmbito de cada subsistema jurídico, abrange outra série de poderes e funções, que englobam desde a função judicante⁸³, até o papel equalizador, mediador e árbitro ativo das relações econômicas e sociais no âmbito do subsistema regulado⁸⁴. Além de poderes de polícia, na medida em que pode se valer de instrumentos de repressão, fiscalização e sanção para influenciar condutas dos particulares.⁸⁵

Para o setor elétrico, tal concepção jurídico econômica dos objetivos da regulação é especialmente relevante. Sendo setor marcado por investimentos de capital intensivo, de longo prazo, realizados em larga escala pela iniciativa privada, incluindo empresas de capital aberto com obrigações de governança e objetivos lucrativos, soma-se o fato de se tratar de atividade grande relevância para a promoção do bem-estar social, o adequado funcionamento do mercado é essencial para a promoção e consecução dos objetivos da regulação.

Das formas, modelos e técnicas de regulação, no contexto do setor elétrico nacional, em que convive a regulação principalmente pela ANEEL com políticas implementadas via instrumentos tipicamente privados, duas manifestações de poderes e funções regulatórias ganham destaque: a regulação por agência e a regulação por contrato.

Parte da literatura, marcada principalmente por Flávio Amaral Garcia, identifica tal configuração como um *sistema duplo de regulação*, formado pela convivência de compromissos, obrigações, comportamentos e condutas instrumentalizadas por contratos e consensualmente fixados pelas partes, denominada de regulação por contrato; e os arranjos jurídicos estruturantes de um projeto de interesse público, a regulação por agência.⁸⁶

⁸² SCHIRATO, Vitor Rhein. A deterioração do sistema regulatório brasileiro. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, ano 11, n. 44, out./dez. 2013.

⁸³ SOUTO, Marcos Juruena Villela. Função Regulatória. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – REDAE**. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n.13, fev./abr. 2008.

⁸⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002. p. 21.

⁸⁵ KLEIN, Aline Lícia. Poder de Polícia e Outras Funções da Administração Pública. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). **Tratado de Direito Administrativo: Funções Administrativas do Estado**, v. 4. São Paulo: Thomsom Reuters Brasil, 2022. P. 299.

⁸⁶ GARCIA, Flávio Amaral. A Mutabilidade e Incompletude na Regulação por Contrato e a Função Integrativa das Agências. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, Edição Especial,

Apesar de nem toda a literatura jurídica adotar a concepção do sistema duplo de regulação, e independente da nomenclatura utilizada, a contratualização das escolhas públicas é movimento que vem, em conjunto com a regulação por agência, ganhando ênfase no cenário nacional com a utilização de contratos como instrumentos de governo.⁸⁷

A utilização de contratos como técnica ou como estratégia de regulação não reduz ou exclui a importância da agência reguladora que, em realidade, e diante do cenário de maior consensualidade e mutabilidade das relações reguladas, assume papel central na conformação dos espaços regulatórios decorrentes dos conceitos abertos utilizados e instrumentalizados pelas escolhas públicas contratualizadas.

Portanto, para compreensão da manifestação do exercício efetivo das funções regulatórias é essencial explorar e debater as características, formação e prerrogativas das agências reguladoras e os aspectos relevantes sobre a regulação por contrato. Por mais que no setor elétrico se possa identificar o exercício de atividades com características de regulação por outros entes que não apenas a agência reguladora – como se nota no caso de edição de normas, fiscalização e imposição de penalidades pelo ONS ou pela CCEE, por exemplo –, a ANEEL não deixa de ser o principal agente regulador deste subsistema jurídico regulado. Tal constatação orienta, por evidente, que não podem ser ignoradas as premissas e prerrogativas decorrentes do regime jurídico geral das agências ao tratar da regulação do setor elétrico e, conseqüentemente, do seu controle externo.

2.4. AGÊNCIAS REGULADORAS E A REGULAÇÃO POR AGÊNCIA

No modelo Estado Regulador implementado no Brasil, uma das principais formas de regulação se dá diretamente por agências reguladoras. No

2017. No mesmo sentido, VALIATI, Thiago Priess. O Sistema Duplo de Regulação no Brasil: A regulação por contrato complementada pela regulação por agência. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 3, n. 8, jan./mar., 2019.

⁸⁷ MOREIRA, Egon Bockmann. O contrato administrativo como instrumento de governo. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Direito Administrativo: transformações e tendências**. São Paulo: Almeida, Brasil, 2014. P. 503-515.

caso específico do setor elétrico, a ANEEL, cuja criação, desenvolvimento e competências será objeto de análise na sequência.

Esta seção tratará especificamente da manifestação da regulação e das funções regulatórias por agências em sentido amplo, com enfoque em temas que se apliquem ao caso do setor elétrico, como funções e características que, na prática, se verificam na atuação da ANEEL e dos entes com funções regulatórias setoriais.

Além da ANEEL, no âmbito do setor elétrico se verificará que entes privados são também incumbidos de tarefas típicas de regulação. Cita-se, como exemplo vinculado ao objeto desta pesquisa, a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE e o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS que, mesmo sob fiscalização da ANEEL, exercem funções típicas de regulador ao fiscalizar, coordenar e gerir aspectos específicos do setor elétrico.

Não serão aprofundados critérios estruturais e técnicos da organização e gestão das agências reguladoras em geral, pois tal análise fugiria ao escopo deste trabalho.⁸⁸

Apesar de entender pela impossibilidade de formular uma definição abrangente das agências reguladoras pela ausência de disciplina única no direito global⁸⁹, Marçal Justen Filho identifica que a disseminação de tal modelo foi propiciado pela insuficiência da estrutura política clássica, com sua organização estatal insatisfatória para produzir governos legítimos e realização efetiva de valores fundamentais e interesse comum. A estrutura de tripartição de poderes não apresentou soluções aptas a controlar o poder político e permitiu, às agências, surgir como uma proposta para realizar promessas que não foram cumpridas por outras fórmulas de organização do poder estatal.⁹⁰

⁸⁸ O próprio referencial teórico de regulação utilizado para este trabalho denota inexistir um regime único e geral aplicável às agências e, por mais que existam normas gerais sobre o tema (a exemplo da Lei n. 13.848/2019, que dispõe sobre normas gerais de gestão, organização, processo decisório e controle social das agências reguladoras), a regulação por agência em si, é afeta à especificidade de cada subsistema jurídico.

⁸⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002. P. 53.

⁹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002. P. 285.

Em sentido similar, Sergio Guerra vê o fenômeno da regulação por agências independentes como uma forma de correção das falhas e deformações do regime capitalista e ao modo de funcionamento do Estado, estruturado por esse mesmo capitalismo.⁹¹

A ascensão das agências reguladoras é justificada também pela especialização de suas funções, sob a premissa de maior profissionalização; na possibilidade de criação de incentivos aos colaboradores e dirigentes; em suposto distanciamento entre intervenções políticas e gestores; na maior flexibilidade na seleção e treinamento dos colaboradores – o que nem sempre se traduz em realidade –; e na maior transparência e aproximação entre agentes reguladores e sua clientela (no caso, do setor elétrico, agentes regulados e sociedade de modo geral)⁹².

O cenário institucional caracterizado pelo Estado Regulador exigiu, para seu desenvolvimento, a criação de salvaguardas institucionais que permitam um compromisso com a segurança jurídica para estimular a atração de investimentos e para a manutenção de contratos de longo prazo. As agências reguladoras independentes, nesse contexto, permitiram a cessão da capacidade decisória sobre aspectos técnicos para entidades descentralizadas, demonstrando que a regulação passou a ser matéria de Estado, e não de Governo, em busca por credibilidade e demonstração de estabilidade.⁹³

O esforço por credibilidade e efetividade da estrutura regulatória e sua capacidade para incentivar investimentos e promover a eficiência dos serviços, depende também do desenvolvimento institucional de cada sistema. Do ponto de vista econômico-financeiro, mesmo em momentos de incerteza e turbulência, sejam causados por conjunturas econômicas, imprevisibilidade política ou

⁹¹ GUERRA, Sérgio. **Discrecionalidade, regulação e reflexividade**: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 3 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015. P. 100.

⁹² PECCI, Alketa. Regulação e Administração Pública In: GUERRA, Sérgio (org.). **Regulação no Brasil: Uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: FGV, 2014. P. 64-65.

⁹³ GUERRA, Sérgio. **Discrecionalidade, regulação e reflexividade**: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 3 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015. P. 102.

alterações institucionais, o compromisso com o sistema regulatório é crucial para manutenção dos investimentos privados no setor.⁹⁴

No caso do setor elétrico, marcado por investimentos privados de capital intensivo recuperáveis a longo prazo, que criam compromissos duradouros entre agentes privados, Estado e reguladores, a percepção da estabilidade do compromisso regulatório e da segurança jurídica, são cruciais para manutenção do equilíbrio regulatório no setor.

Por mais que a atuação das agências reguladoras tenham, dentre suas motivações de surgimento, a promoção da credibilidade e estabilidade e a busca por serviços públicos de qualidade a preços módicos, a simples instituição de entidades independentes para a persecução dos fins regulatórios não garante o atingimento de seus objetivos.

A capacidade de um país em se comprometer com o sistema regulatório e de obter bom desempenho de suas instituições depende, também, do desenho institucional e os componentes de suas instituições internas, sua estrutura de governança e seus incentivos.⁹⁵

As instituições, formadas por uma interseção entre Direito e Economia que se influenciam reciprocamente, impactam no desempenho e resultados de setores econômicos, na performance e nas escolhas dos agentes econômicos⁹⁶, exigem compreensão da regulação e atuação das agências. A existência e a efetividade das instituições são determinantes para alterar os custos e incentivos que, em conjunto com outros fatores, permitem implementar maior eficiência a um determinado setor⁹⁷.

Assim, Levy e Spiller identificam que a credibilidade e efetividade de um sistema regulatório, e consequentemente sua capacidade em facilitar

⁹⁴ CRUZ, Verônica. Estado e regulação: Fundamentos teóricos. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (org.). **Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009. P. 63-65.

⁹⁵ LEVY, Brian. SPILLER, Pablo T. The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunication Regulation. **Journal of Law, Economics & Organization**, vol. 10, no. 2, oct. 1994, p. 201-246.

⁹⁶ ZYLBERSZTAJN, Decio; STAJN, Rachel. *Direito & Economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

⁹⁷ CASELLI, Bruno Conde. O pré-sal e as mudanças da regulação da indústria do petróleo e do gás natural no Brasil: uma visão institucional. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 30, abril/maio/junho de 2012. Disponível: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=619>. Acesso em 10/5/2020.

investimentos privados não depende apenas da agência, mas varia de acordo com as instituições políticas e sociais de cada país. A performance regulatória, de igual modo, varia de acordo com os procedimentos adotados e por três principais mecanismos: (a) restrições à discricionariedade do regulador; (b) limites formais e informais às alterações no sistema regulatório; e (c) instituições que executem as restrições, materiais e procedimentais, estabelecidas.⁹⁸

Portanto, mesmo no âmbito das agências, a compreensão dos resultados da regulação exige avaliar o cenário institucional amplo em que está envolvida a atuação da agência, dentre os quais se encaixam os mecanismos de controle que impõe limites formais, informais, materiais e procedimentais à sua atuação. Com isso, e transpondo as conclusões propostas por Levy e Spiller para o objeto desta tese, especialmente no âmbito da governança regulatória em que se entende pelos “*mechanisms that societies use to constrain regulatory discretion and to resolve conflicts that arise in relation to these constraints*”⁹⁹, mostra-se inafastável explorar mecanismos de controle da regulação, para compreensão dos seus resultados, nos quais se insere a atuação do TCU.

A função regulatória exercida por agências reguladoras, pressupõe um híbrido de atribuições da Administração Pública, que unem poderes, funções, competências e atividades de natureza diversa, sejam informativas, fiscalizadoras, negociadoras, integrativas¹⁰⁰, normativas, sancionatórias, julgadoras¹⁰¹, dentre outras. Como é de se esperar da própria natureza da regulação e da textura aberta das normas regulatórias vigentes, as funções regulatórias também apresentam dinamismo, podendo evoluir conforme o subsistema jurídico regulado também evolui.

⁹⁸ Tradução livre: “mecanismos que sociedades usam para restringir a discricionariedade regulatória e para resolver conflitos que advém em relação à estas restrições”. LEVY, Brian. SPILLER, Pablo T. The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunication Regulation. **Journal of Law, Economics & Organization**, vol. 10, no. 2, oct. 1994, p. 201-246.

⁹⁹ LEVY, Brian. SPILLER, Pablo T. The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunication Regulation. **Journal of Law, Economics & Organization**, vol. 10, no. 2, oct. 1994, p. 201-246. P. 205.

¹⁰⁰ GARCIA, Flávio Amaral. A Mutabilidade e Incompletude na Regulação por Contrato e a Função Integrativa das Agências. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, Edição Especial, 2017. P. 108.

¹⁰¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. P. 315-329.

Na concepção de que há um duplo sistema de regulação, conformado pela regulação por contrato e regulação por agência, caberia à esta não apenas encontrar o ponto ótimo que assegure o equilíbrio sistêmico dos interesses e que maximize as potenciais vantagens setoriais de modo conformado pelas escolhas regulatórias como, também, exercer função integrativa dos inacabamentos contratuais (tipicamente verificáveis na regulação por contrato, tratada adiante), em interpretação dinâmica e evolutiva das incompletudes contratuais e preservação do equilíbrio sistêmico.¹⁰² Assim, cabe aprofundar na regulação por agência, diante da amplitude e relevância de suas funções.

Dentre outras classificações apontadas pela literatura jurídica, a regulação por agência se identificada também como uma *função neutral regulatória legalmente independente*, já que as agências reguladoras seriam destinadas a realizar o feixe de atribuições constitucionais regulatórias da atividade econômica e social conforme atribuído pela Constituição da República. Tais atividades justificam sua realização por uma agência independente por exigirem personalidade jurídica de direito público, com flexibilidade negocial, proporcionada por uma ampliação da autonomia jurídica e financeira, afastando (ou reduzindo) a burocracia típica da Administração Pública e, como uma das principais características considerando o papel neutro que tais funções demandam, com relativo isolamento das atividades afetas às relações político-partidárias, sobressaindo a característica de perseguir o afastamento da estrutura hierárquica dos ministérios e da influência direta da política governamental, conferindo-as certa autonomia.¹⁰³

As razões econômicas que fundamentam o exercício de funções regulatórias por entes independentes e autônomos que cabem ser citadas de imediato, decorrem da separação entre política e economia; do favorecimento do profissionalismo e da neutralidade política decorrente da tecnicidade das agências; da estabilidade e segurança do quadro regulatório, que deve permanecer afastado das decisões políticas; da separação do Estado

¹⁰² GARCIA, Flávio Amaral. A Mutabilidade e Incompletude na Regulação por Contrato e a Função Integrativa das Agências. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, Edição Especial, 2017. P. 108.

¹⁰³ GUERRA, Sérgio. **Agências Reguladoras: Da Organização administrativa piramidal à governança em rede**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. P. 198-201.

empresário do Estado Regulador, visando separar as funções e assegurar a imparcialidade; de forma de blindagem contra a captura regulatória por agentes políticos; e da facilitação ao autofinanciamento e manutenção da autonomia financeira das agências.¹⁰⁴

No campo normativo, a concepção originária das agências reguladoras é marcada por isolamento relativo das políticas governamentais e da seara político-partidária, com autonomia técnica e decisória. Na prática, a independência das agências, tanto em relação às políticas governamentais como em relação à interferência de agentes privados, é bastante criticada, principalmente pelos riscos de captura dos interesses públicos e da independência, pelos diversos grupos de interesse envolvidos.

A captura representa forma de enfraquecimento da regulação e configura-se a partir de atuação de grupos de interesse no setor regulado, no sentido de obter alguma vantagem. Justin Rex aponta inexistir consenso no âmbito das teorias econômicas sobre a definição precisa de captura, apesar de dois temas serem centrais na análise do fenômeno: a presença de reguladores e indústrias reguladas e a falha em perseguir o interesse público após pressão e influência bem-sucedida da indústria regulada.¹⁰⁵

No âmbito normativo Sergio Guerra identifica possibilidade de captura também em momento precedente, qual seja na origem da formação e

¹⁰⁴ MOREIRA, Vital. Por uma regulação ao serviço da economia de mercado e do interesse público: a “declaração de condeixa”. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, n. 1, jan. 2003.

¹⁰⁵ O autor ainda aponta que, no âmbito das teorias econômicas inexistente consenso sobre a definição de captura, destacando que “First, there is no commonly accepted definition among scholars (Schlozman & Tierney 1986; Yackee 2014), who define capture in a variety of ways: over time, the tendency of agencies to “relate their goals and objectives to the demands of dominant interest groups in the economy” (Bernstein 1955, p. 92); “the control of agency policy decision-making by a sub-population of individuals or organizations outside of the agency” (Yackee 2014, p. 296); “...responsiveness to the desires of the industry or groups being regulated” (Barkow 2010, p. 21); the ability of the regulated industry to secure rents by using regulation to create entry barriers to a market (Stigler 1971); or “... the phenomenon whereby regulated entities wield their superior organizational capabilities to secure favorable agency outcomes at the expense of the diffuse public” (Bagley 2010, p. 2). Makkai and Braithwaite (1992) unpack capture using surveys of regulators finding three distinct dimensions: sympathy with the issues the industry faces when under inspection; identification with, or feeling part of, the industry; and attitudes toward strong enforcement of rules. Despite a lack of agreement, two common themes run through these definitions: the key actors are regulators and regulated industries, and regulators who fail to uphold the public interest do so after successful pressure from business interests. REX, Justin. Anatomy of agency capture: Na organizational typology for diagnosing and remedying capture. **Regulation & Governance**. 2020, v. 14, p. 271-294.

profissionalização dos agentes públicos envolvidos na função regulatória desempenhada. Considerando que estes podem ter origens em corporações públicas ou privadas, suas decisões podem restar enviesadas favoravelmente às funções desempenhadas na sua formação originária – o que, curiosamente, pode manifestar até em um viés de defesa irrestrita do interesse público caso as raízes de tal agente decorram de uma corporação pública com tal finalidade. Diante da natureza multifacetada dos interesses no âmbito de um subsistema regulado, este viés pode gerar efeitos adversos desviar a regulação das finalidades pretendidas.¹⁰⁶

A proposta vai além da percepção apenas econômica da captura – que identifica sua ocorrência por atuação de grupos de interesses –, e apesar de possíveis críticas decorrentes de se tratar apenas de vieses decorrentes da formação do agente e não de captura em si, a compreensão da origem dos profissionais à frente da regulação pode ser bastante relevante para o setor elétrico, principalmente pela diversidade de interesses públicos e privados identificáveis no setor.

Na própria criação do setor elétrico e de sua regulação, tema que será aprofundado adiante, determinadas empresas públicas assumiram papel fundamental (a exemplo da Eletrobras e da Petrobras), tendo colaborado de forma ampla para o desenvolvimento setorial e, conseqüentemente, formado profissionais com potencial de assunção de cargos com funções regulatórias. Da mesma forma, grandes grupos empresariais atuam diretamente na prestação de serviço complexos, também treinando e capacitando profissionais com o mesmo potencial futuro. Além de acadêmicos, pesquisadores, desenvolvedores de projetos e até assessores políticos que também terão vieses e influências próprias na construção de seus entendimentos.

Por mais que seja ilusório esperar isonomia absoluta de reguladores, a diversidade de interesses no setor elétrico potencializa o risco identificado por Sergio Guerra, principalmente pela pluralidade de vieses que podem ser identificados.

¹⁰⁶ GUERRA, Sérgio. **Agências Reguladoras**: Da Organização administrativa piramidal à governança em rede. Belo Horizonte: Fórum, 2023. P. 202.

Dos principais riscos de captura dos agentes reguladores, pode-se identificar o risco de corrupção, risco de contaminação de interesses, risco de insuficiência de meios com o esvaziamento de recursos das agências¹⁰⁷ e o risco de captura política, criando confusão entre os interesses públicos da entidade reguladora e os interesses do bloco de poder.¹⁰⁸

Os próprios procedimentos de participação social que, por um lado, conferem determinada transparência e possibilidade de ampliação do diálogo na construção de soluções regulatórias, em prol de uma regulação mais negocial e consensualizada, podem ser desvirtuados e utilizados como elementos de institucionalização de captura. Especialmente quando se trata de regulação econômica, os procedimentos de participação social podem restar dominados por grupos econômicos interessados na interação e convencimento do regulador, visando a obtenção de normas que os beneficie diretamente, incorporando os custos de participação social como espécie de custo na obtenção de resultados.¹⁰⁹ Ao final, tal grupo de interesse investiria seus esforços e recursos em uma forte participação social para, ao final, fazer prevalecer interesses próprios enfraquecendo sobremaneira a regulação.

As discussões que apresentam a noção geral da teoria de captura são relevantes para explorar o atual funcionamento e fragilidades apontadas, pelo controlador, na estrutura regulação por agência. Para os fins deste trabalho, se verá que o controle externo sobre a regulação do setor elétrico, não raramente, para justificar com fundamento em princípios jurídicos o controle realizado, se baseia em fragilidades do sistema regulatório e no desempenho das funções

¹⁰⁷ Tal tema ganhou destaque no ano de 2024 com a paralização parcial de agências reguladoras e órgãos ambientais, como protesto ao alegado sucateamento dos órgãos, falta de pessoal, ausência de reajustes na remuneração e equiparação de carreiras com os demais servidores federais. No caso da ANEEL, chegou-se a suspender a realização de reunião pública ordinária, em 11 de junho de 2024, com a retirada de todos os itens da pauta, com manifestação expressa de apoio da Diretoria da ANEEL ao pleito dos servidores. Ver mais em <<https://www.jota.info/executivo/agencias-mantem-paralisacao-de-48-horas-apos-nova-proposta>>; e <<https://www.canalenergia.com.br/noticias/53281055/aneel-encerra-reuniao-em-apoio-a-pauta-dos-servidores#:~:text=A%20diretoria%20da%20Ag%C3%A7%C3%A3o%20Nacional,valoriza%C3%A7%C3%A3o%20das%20carreiras%20de%20regula%C3%A7%C3%A3o.>>>. Acesso em 19/10/2024.

¹⁰⁸ MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A Nova Regulação Estatal e as Agências Independentes. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000.

¹⁰⁹ MOREIRA, Egon Bockman. Agências Reguladoras Independentes, Déficit Democrático e a Elaboração processual de Normas. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo horizonte, ano 1, n. 2, abr./jun. 2003.

regulatórias que, eventualmente, são apontadas a partir de conceitos da teoria da captura.¹¹⁰

2.5. REGULAÇÃO POR CONTRATO

Reforçando o contexto marcado por texturas normativas abertas, dinamismo, mutabilidade e aproximação entre agentes e interesses públicos e privados, a relação contratual se conforma tanto como técnica e estratégia de regulação, sem exclusão da regulação por agência ou outras técnicas regulatórias, como configuram instrumentos de governo¹¹¹, especialmente nos subsistemas regulados.

A regulação por contrato ganha proeminência, segundo Flavio Amaral Garcia, “quando o contrato assume o principal espaço jurídico conformador de decisões e escolhas regulatórias”, cabendo ao ente titular do serviço exercer *função regulatória primária* para traduzir e densificar os conceitos jurídicos abertos e indeterminados típicos da regulação, operacionalizar e delimitar em parâmetros objetivos as escolhas regulatórias, conformando-as pelo instrumento contratual.¹¹²

¹¹⁰ A exemplo do Acórdão n. 1.473/2023: “(...) até mesmo para se evitar idealizações institucionais, é reconhecido que especialistas também não estão imunes a realizar escolhas com base em pressões políticas e de grupos de interesse ou ainda de forma enviesada. Ademais, agências reguladoras podem ser desestruturadas, por exemplo, dotadas de quadro técnico insuficiente, isto é, destituídas de adequada capacidade institucional para promover a regulação. 108. Portanto é preciso evitar de um lado visões românticas e de outro negativas das agências reguladoras. Nesse sentido as contribuições de Richard Allen Posner e George Joseph Stigler trouxeram uma perspectiva crítica e esclarecedora, mais abrangente e cientificamente embasada sobre o funcionamento das agências. 109. De sorte que as agências e seu corpo técnico, por exemplo, não possuem motivação maior ou menor para agirem honestamente do que trabalhadores comuns. 110. Esses autores apresentaram uma abordagem mais completa na “Teoria Econômica da Regulação”, que aprimora os conceitos da teoria da captura. Eles sugerem a existência de um mercado de regulação, onde há oferta e demanda por políticas regulatórias. Nesse contexto, a regulação é vista como um instrumento que maximiza os interesses individuais de grupos específicos, presentes em diversos estágios da sua construção normativa, inclusive na fase legislativa, “pré-agência” reguladora. De sorte que os conflitos de interesse são uma realidade e, portanto, inexiste regulação neutra. (...)” BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1.473/2024**. Relator: Min. Antonio Anastasia, julgado em 24 de julho de 2024.

¹¹¹ MOREIRA, Egon Bockmann. O contrato administrativo como instrumento de governo. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Direito Administrativo: transformações e tendências**. São Paulo: Almedina, Brasil, 2014.

¹¹² GARCIA, Flávio Amaral. A Mutabilidade e Incompletude na Regulação por Contrato e a Função Integrativa das Agências. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, Edição Especial, 2017. P. 92-107.

A relevância de tal compreensão se relaciona diretamente com o modelo proposto, de escolha de um operador econômico privado para gestão de uma infraestrutura pública, na perspectiva de construção de uma relação duradoura que, se constituída com base em premissas equivocadas ou errôneas, representa elevado potencial de ferir os interesses públicos presentes e futuros, traçados para aquele setor específico. A regulação por contrato, portanto, reflete escolhas que definem e cristalizam políticas públicas de longo prazo, diretamente relacionadas com a consecução dos interesses públicos.¹¹³

Por tais motivos a regulação por contrato reforça e integra o referencial teórico proposto nesta tese, na medida em que envolve abandonar a perspectiva de que o ente contratante tem a solução para todo e qualquer projeto complexo – adotando uma regulação impositiva e hierarquizada – para agora viabilizar “um saudável percurso de construção coordenada, coletiva e consensualizada do objeto, com a participação direta dos operadores econômicos, sociedade e usuários”¹¹⁴.

Trata-se de uma dinâmica que combina interações regulatórias e contratuais, com capacidade de identificação das variações da realidade, permitindo que a regulação atenda aos desafios identificados, aprenda com a prática negocial e prestigie soluções de interesses público adequadas às circunstâncias postas e à base objetiva dos negócios regulados.¹¹⁵

A consensualidade e ampliação da possibilidade de diálogo entre reguladores e agentes privados gera um acréscimo de legitimidade, transparência e participação social da escolha regulatória contratual, que pode ser objeto de relações dialógicas que amadurecem e ampliam a racionalidade das escolhas públicas implementadas pela regulação e das opções conformadoras dos interesses públicos, em redução de assimetria que consagra

¹¹³ GARCIA, Flávio Amaral. A Mutabilidade e Incompletude na Regulação por Contrato e a Função Integrativa das Agências. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, Edição Especial, 2017. P. 92.

¹¹⁴ GARCIA, Flávio Amaral. A Mutabilidade e Incompletude na Regulação por Contrato e a Função Integrativa das Agências. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, Edição Especial, 2017. P. 96.

¹¹⁵ MOREIRA, Egon Bockmann. O contrato administrativo como instrumento de governo. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Direito Administrativo: transformações e tendências**. São Paulo: Almeida, Brasil, 2014.

a visão de que o interesse público não é mais homogêneo e unitário, mas plural e dinâmico.¹¹⁶

Uma possível fragilidade da regulação por contrato decorre da ausência de “marcos regulatórios claros e estruturantes que explicitem a diretrizes básicas orientadoras de cada setor pode aumentar excessivamente a discricionariedade regulatória contratualizável”, gerando risco de soluções discrepantes para objetos regulados de forma similar, no que se identifica por experimentação contratual regulatória. Portanto, a existência de marcos regulatórios claros pode ser relevante para a fixação de padrões e critérios que confirmem coerência sistêmica a determinado setor, sem prejudicar a discricionariedade técnica.¹¹⁷

A regulação por contrato não é completa e exaustiva, deixando lacunas e aspectos incertos que exigirão uma interpretação regulatória e contratual capaz de suprir as contingências surgidas durante sua execução. Tal conclusão não é surpreendente face às características da regulação adotadas como referência nesta seção e, no aspecto contratual, se explica pela impossibilidade fática de se prever todas as situações e contingências futuras, aliada à teoria dos custos de transação, construída originalmente por Ronald Coase¹¹⁸.

A tentativa de aprofundamento prévio e completo de todas as – incertas – circunstâncias contratuais futuras causaria uma elevação, abrupta e economicamente ineficiente, dos custos de transação, em um cenário que poderia inviabilizar contratações ou alocar excessivamente riscos sob particulares. Nesse cenário, a regulação por contrato, complementada pela regulação por agência, tem o poder de estabelecer estruturas regulatórias que apresentem custos de transação possíveis¹¹⁹ e permitam criar mecanismos de

¹¹⁶ GARCIA, Flávio Amaral. A Mutabilidade e Incompletude na Regulação por Contrato e a Função Integrativa das Agências. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, Edição Especial, 2017. P. 96.

¹¹⁷ GARCIA, Flávio Amaral. A Mutabilidade e Incompletude na Regulação por Contrato e a Função Integrativa das Agências. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, Edição Especial, 2017. P. 94.

¹¹⁸ COASE, Ronald H. O Problema do Custo Social. In: COASE, Ronald H. **A Firma, o Mercado e o Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

¹¹⁹ MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. **Contratos Relacionais e Defesa do Consumidor**. 2 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

tecnologia contratual capaz de “resolver a infinidade de contingências que poderão surgir durante a sua execução”¹²⁰.

Diante da própria natureza de incerteza e incompletude, os custos de transação se mostram altos também na imposição das condições destes contratos, caso exista risco de descumprimento por uma das partes. Mais uma vez demonstrando o dinamismo e mutabilidade dos contratos incompletos e, consequentemente da regulação por contrato, em estudo econômico focado em modelos de saneamento e reparação (*remedy*) em caso de inadimplemento contratual em cenários complexos, de incerteza sobre as possíveis contingências, Avraham e Liu concluem que há eficiência e benefícios em entregar às partes a opção pelas formas de execução e imposição do contrato, permitindo que, previamente à sua definição, tenham maior acesso à informação sobre os problemas decorrente do cumprimento contratual e o possível inadimplemento para que, com informações mais completas, optem pela melhor forma de execução e imposição.¹²¹

A regulação por contrato, e a natureza de incerteza dos contratos decorrentes, refletem o caráter consensual e dinâmico descrito nas características da atual regulação, o que corrobora a necessidade de atenção à multiplicidade de interesses, públicos e privados, envolvidos em processos regulatório.

A execução da regulação por contrato exige boa governança contratual e processos racionais de monitoramento. Por meio de tais medidas, objetiva-se prevenir o surgimento de litígios; estabelecer modos e meios de regular a relação contratual duradoura, assegurando a flexibilidade e estabilidade para a manutenção do equilíbrio contratual, que pode ser densificada a partir de princípios de carga axiológica como boa-fé, segurança jurídica e confiança legítima; instrumentalizar a mutabilidade de modo operacional e orientada para os objetivos contratuais; garantir o equilíbrio econômico financeiro, dentre outras. A regulação por contrato, portanto, exige

¹²⁰ GARCIA, Flávio Amaral. A Mutabilidade e Incompletude na Regulação por Contrato e a Função Integrativa das Agências. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, Edição Especial, 2017. P. 102.

¹²¹ AVRAHAM, Ronen. LIU, Zhiyong. Incomplete Contracts with Asymmetric Information: Exclusive v. Optional Remedies. **American Law and Economic Review**. July, 2006. P. 523-561.

capacidade de aprendizagem da dinâmica contratual regulatória e tem o desafio de conferir estabilidade na mudança¹²², o que consagra e efetiva o modelo de regulação proposto, com valorização da consensualidade e reconhecimento do caráter dinâmico próprio das matérias tratadas no subsistema jurídico regulado.

2.6. REGULAÇÃO E O SETOR ELÉTRICO

2.6.1. A conexão entre setor elétrico, regulação e controle externo.

Expostos os principais aspectos jurídicos da regulação e sua caracterização, importa compreender a estrutura institucional do setor elétrico nacional, debater o papel das suas instituições na transformação social e na realidade setorial e os principais aspectos regulatórios de cada uma das atividades do setor elétrico.

Será apresentado o desenho institucional do setor a partir da contextualização de sua evolução e, em seguida, o regime jurídico e as principais características regulatórias de cada atividade econômica da cadeia econômica da energia elétrica.

Partindo da compreensão das principais competências dos agentes reguladores, suas funções, limites, formas de atuação, do impacto dos institutos jurídicos regulatórios na transformação da realidade setorial e das características da regulação de cada atividade econômica, objetiva-se prover o arcabouço teórico que permitirá uma adequada análise do controle externo face à regulação do setor elétrico.

Portanto, esta seção visa proporcionar o embasamento institucional, organizacional e regulatório necessário que permitirá, posteriormente, avaliar com a profundidade necessária as atividades de controle externo sobre a regulação do setor elétrico. Sempre que relevante, será apresentada a relação entre os temas regulatórios tratados e o controle externo, de modo a já introduzir as discussões do principal escopo deste trabalho e demonstrar as conexões entre regulação e controle.

¹²² GARCIA, Flávio Amaral. A Mutabilidade e Incompletude na Regulação por Contrato e a Função Integrativa das Agências. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, Edição Especial, 2017. P. 103-105.

Tratar da regulação do setor elétrico após discorrer sobre a construção da atual regulação e suas características atuais, é particularmente interessante porque o setor elétrico ilustra e se identifica com a trajetória das mudanças de modelos de Estado que culminam na noção de um Estado Regulador. Desde as origens das atividades de energia elétrica no Brasil, passando pela ascensão do modelo regulador com a criação das agências reguladoras, até o presente momento, em que a regulação segue em constante evolução e transformação a partir das inter-relações dinâmicas e mutáveis discutidas na seção anterior, o setor elétrico é uma representação prática dos impactos das alterações dos modelos de Estado na regulação nacional.

Esta análise inicia por contextualizar o atual patamar da regulação do setor elétrico a partir do desenvolvimento das atividades ao longo de diferentes períodos, descrever o presente desenho institucional que delimita o papel de suas organizações e discutir como a realidade setorial, complexa e dinâmica, afeta e vem afetando a regulação setorial. Anota-se que não há, aqui, pretensão de esgotar a contextualização histórica, e sim fornecer um panorama direcionado à evolução da regulação nacional para demonstrar a relevância de temas que, atualmente, são objeto de controle externo.¹²³

Se partirá de um breve histórico setorial do desenvolvimento da regulação do setor elétrico e sua correspondência com o modelo de Estado identificável em períodos específicos, principalmente para demonstrar como se construiu e alcançou o patamar e arranjo regulatório vigente.

Serão expostas as principais nuances regulatórias e as mutações relevantes em cada contexto setorial, com a identificação das alterações que conduziram à regulação atual e as medidas que persistem relevantes até hoje. Se apresentará o presente desenho institucional do setor, a partir do momento

¹²³ Para uma compreensão completa da evolução e história do setor elétrico nacional e dos modelos de regulação adotados em cada período, ver: WALTENBERG, David. O Direito da Energia Elétrica e a ANEEL. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.) **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006;

LANDAU, Elena; SAMPAIO, Patrícia. O Setor Elétrico em uma Visão Introdutória. In: LANDAU, Elena (coord.) **Regulação Jurídica do Setor Elétrico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006;

SCHIRATO, Vitor Rhein. A regulação do setor elétrico brasileiro. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 14, n. 53, p. 251-275, jan./mar. 2016; ou

SAES, Alexandre Macchione. Luz, leis e livre-concorrência: conflitos em torno das concessões de energia elétrica na cidade de São Paulo no início do século XX. **Dossiê: História, Direito e justiça**.

de inserção de cada ente em seu momento histórico, com a análise das discussões regulatórias atuais que permeiam as atividades.

O objetivo principal é fornecer uma compreensão da evolução das instituições setoriais e da relevância de seu papel na regulação, para ampliar o entendimento do panorama das discussões que hoje são relevantes para o setor e que se tornaram objeto de controle pelo TCU, como, por exemplo, a relevância regulatória da Eletrobras e da implantação do SIN.

Com isso, visa-se prover o instrumental necessário para compreender como a atuação do TCU no controle da regulação do setor elétrico, independentemente de gerar efeitos positivos ou negativos, afeta a construção institucional do setor e sua regulação, além de espairar-se sobre os diversos agentes envolvidos nas relações intrassetoriais.

Em seguida, será discutida a diferença de regimes jurídicos na segmentação de atividades do setor elétrico e os principais aspectos regulatórios de cada uma das atividades. O objetivo, mais uma vez, é fornecer o referencial regulatório para compreensão de especificidades regulatórias do setor, o que permitirá analisar o controle externo não apenas sob o enfoque do Direito tradicional, em especial, sob a ótica da regulação.

A proposta desta seção, que conjuga evolução organizacional, institucional e especificidades regulatórias atuais, permitirá conectar regulação e controle a partir da compreensão da relevância de matérias que hoje são objeto de controle, dentre elas, a observação da importância regulatória da Eletrobras para o setor elétrico, que foi objeto de fiscalização pelo TCU em diversas oportunidades e, mais recentemente, em sua desestatização¹²⁴; a relevância das reformas na comercialização de energia, que estão atualmente em discussão no TCU em relação à abertura do mercado de energia¹²⁵; a criação dos incentivos às energias renováveis que geraram uma expansão considerável em tais atividades e também são objeto de discussão no TCU¹²⁶; a criação do SIN e a

¹²⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1.582/2022**. Relator: Min. Antonio Anastasia, julgado em 06 de julho de 2022.

¹²⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1.878/2024**. Relator: Min. Antonio Anastasia, julgado em 11 de setembro de 2024.

¹²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 955/2024**. Relator: Min. Jhonatan de Jesus, julgado em 15 de maio de 2024.

expansão das atividades de distribuição e transmissão de energia, cujo planejamento está em frequente avaliação pelo TCU¹²⁷ ¹²⁸; a ascensão da geração distribuída e das novas formas de produção e consumo de energia, como a geração distribuída compartilhada e a energia por assinatura, atualmente sob fiscalização do TCU¹²⁹, dentre outros temas.

2.6.2. O desenho institucional do setor elétrico: uma ilustração das mudanças de modelo de Estado.

As fases de desenvolvimento e evolução das atividades de energia elétrica sob a ótica da regulação são identificáveis a partir de um primeiro período, aproximadamente até 1934, em período identificado entre o final do Império e a chamada República Velha, em que as atividades se configuravam como de interesse local, com pequenos sistemas de produção de energia isolados, próximos aos centros de consumo e cadeias econômicas verticalizadas, com assunção de diversas atividades – geração, transmissão e distribuição – por uma mesma empresa, em escala local.¹³⁰ A regulação provinha principalmente de concessões municipais, com raras identificações de atuações estaduais e serviços ainda tidos como de interesse local, com regulação de abrangência bastante restrita.

A partir principalmente da Constituição de 1934, o setor elétrico passou de uma atividade de interesse local, regulado em sua maioria por Municípios, para responsabilidade da União, refletindo a tendência de centralização das atividades públicas que se verificava na época. A regulação, na tendência liberalizante daquele modelo de Estado, visou criar as condições necessárias para que o setor se desenvolvesse autonomamente com base em regras de mercado.

¹²⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 2.337/2024**. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 30 de outubro de 2024.

¹²⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 2.806/2021**. Relator: Min. Jorge Oliveira, julgado em 24 de novembro de 2021.

¹²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1.473/2024**. Relator: Min. Antonio Anastasia, julgado em 24 de julho de 2024.

¹³⁰ SCHIRATO, Vitor Rhein. A regulação do setor elétrico brasileiro. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 14, n. 53, p. 251-275, jan./mar. 2016.

A partir da década de 1940, o Estado passou a assumir diretamente a prestação dos serviços, com a criação de estatais que verticalizavam as atividades, desempenhando a geração, transmissão e distribuição de energia – em um modelo alinhado com a noção de Estado social. Dentre outras medidas, ganha destaque a criação da Eletrobras em 1962, e de estatais com atuação localizada, implementando uma estratégia que visou racionalização e aumento da eficiência alocativa do sistema, com ganhos de escala para construção de um sistema interligado – precursor do atual SIN, com atuação de grupos de trabalho que desempenhavam funções que hoje são do ONS¹³¹ –, rompendo com o arranjo organizacional e produtivo presente nas fases iniciais da industrialização do setor.¹³²

A estrutura institucional do setor era fragmentada, competindo à Eletrobras as atividades de comando e coordenação do setor – exercendo competências muito próximas do que hoje se entenderia por função regulatória e desempenho da regulação em si –, com a criação de grupos de trabalho que conferiram sustentação das políticas governamentais e proveram uma estrutura formal para lidar com os conflitos setoriais.¹³³ Portanto, nesse recorte temporal a regulação era exercida principalmente pelos grupos empresariais estatais que verticalizaram as atividades setoriais.

Ainda neste mesmo período de desenvolvimento do setor, em 1960, por meio da Lei Federal 3.782/1960, foi instituído o MME, à época com competência genérica para o despacho de todos os assuntos relativos à produção mineral e energia. Atualmente, o MME assume função diretiva, como órgão governamental responsável pela implementação e desenvolvimento de políticas públicas setoriais.

¹³¹ Elusa Moreira Barroso sintetiza: “Até o advento da Lei n. 9.648/1998, os serviços prestados pelo Operador eram exercidos pelo extinto Grupo de Coordenação da Operação Interligada (GCOI), (GCOI Sul e GCOI Sudeste) e pelo Comitê Coordenador de Operação do Nordeste (CCON), órgãos estes vinculados a Eletrobras, que foram criados em função da necessidade de expansão do setor elétrico brasileiro”. BARROSO, Elusa Moreira. *Natureza Jurídica Sui Generis do ONS*. In: ROCHA, Fábio Amorim da. **Temas Relevantes no Direito de Energia Elétrica**. Tomo II. Rio de Janeiro, Synergia, 2013. P. 243.

¹³² MARTINS, Alessandra Vassallo. **Desenho Institucional do Setor Elétrico Brasileiro – A crise de energia de 2001 segundo a teoria dos custos de transação**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2009. P. 114.

¹³³ MARTINS, Alessandra Vassallo. **Desenho Institucional do Setor Elétrico Brasileiro – A crise de energia de 2001 segundo a teoria dos custos de transação**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2009. P. 114.

O esgotamento do modelo centralizado com a redução de capacidade de investimento estatal, somada à alteração de prioridades do Estado e fatores internos, como questões relacionadas à ineficiência na gestão das empresas estatais e políticas de contenção tarifárias¹³⁴, levaram a uma crise generalizada no setor, que passou por nova reestruturação.

A partir dos comandos da Constituição de 1988, com a possibilidade de a União delegar a exploração dos serviços e instalações de energia elétrica a terceiros¹³⁵, a década de 90 marca o início do reflexo do modelo de Estado Regulador no setor elétrico, quando a atuação da Administração, por suas instituições e organizações, implementa medidas institucionais típicas, como desestatização e venda de ativos, busca pela criação de ambiente institucional estável e atrativo para investimentos privados, desverticalização das atividades com a segregação de seu desempenho, quebra de monopólios, reestruturação das formas de titulação e do regime econômico-financeiro das atividades, extinção de restrições ao capital estrangeiro, dentre outras.^{136 137}

É neste cenário que começa a se construir o desenho institucional da regulação da energia elétrica no Brasil, em um modelo embrionário deste atualmente estruturado. Em dezembro de 1996, por meio da Lei Federal n. 9.427/1996, a ANEEL é instituída como a primeira agência reguladora do país, precursora das alterações de modelo de Estado discutidos naquele período, e principal agente regulador do setor elétrico, com a finalidade de regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal.

Dentre os objetivos indicados em sua lei de criação, e além de

¹³⁴ WALTENBERG, David. O Direito da Energia Elétrica e a ANEEL. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.) **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 356-357.

¹³⁵ Art. 21. “Compete à União: (...) XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: (...) b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;” e “Art 175: Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado.

¹³⁶ SCHIRATO, Vitor Rhein. A regulação do setor elétrico brasileiro. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 14, n. 53, p. 251-275, jan./mar. 2016. p. 252.

¹³⁷ NASCIMENTO NETO, José Osório do. **Políticas Públicas e Regulação Socioambiental: energia e desenvolvimento em pauta**. Curitiba: Íthala, 2017. p. 98.

atribuições de fiscalização, zelo e estímulo típicos de poder concedente previstas na Lei n. 8.987/1995, a ANEEL possui dentre as suas atribuições: (a) implementar as políticas públicas para exploração de energia elétrica e aproveitamento dos potenciais hidráulicos; (b) promover procedimentos licitatórios para a contratação de concessionárias e permissionárias de geração, transmissão, distribuição e aproveitamento de potenciais hidráulicos; (c) gestão e fiscalização das concessões e permissões de serviços públicos de energia elétrica; (d) dirimir no âmbito administrativo divergências entre agentes setoriais, inclusive quando envolverem consumidores; (e) fixar critérios para cálculo do preço de transporte da energia elétrica; (f) articular com os reguladores do setor de combustíveis fósseis a fixação de preço de transporte, quando destinados a produzir energia elétrica; (g) estabelecer restrições e limites de transferência de concessões, permissões e autorizações, e de realização de negócios entre si, visando propiciar a concorrência efetiva entre agentes; (h) zelar pelo cumprimento das normas de defesa à concorrência; (i) fixar multas administrativas aos agentes setoriais, observados os limites impostos; (j) estabelecer tarifas de distribuição para concessionárias de distribuição e cooperativas de eletrificação rural; (k) estabelecer metas a serem alcançadas por concessionárias de distribuição visando a universalização dos serviços; (l) efetuar controle prévio e posterior de atos e negócios jurídicos entre partes relacionadas que se constituam como agentes do setor elétrico, inclusive com a imposição de multa; (m) aprovar regras e procedimentos de comercialização de energia elétrica; (n) promover processos licitatórios para atendimento às necessidades do mercado; (o) homologar receitas dos agentes de geração na contratação regulada e as tarifas dos agentes de distribuição; (p) estabelecer mecanismos regulatórios para garantir o atendimento à totalidade do mercado de cada agente de distribuição e de comercialização e da totalidade da carga dos consumidores livres; (q) definir as tarifas de uso dos sistemas de transmissão e distribuição, com base nas diretrizes indicadas; (r) regular e fiscalizar o serviço concedido, permitido e autorizado; (s) definir adicional de tarifa para importação e exportação de energia, visando a modicidade tarifária do mercado local; (t) definir tarifas de concessionárias de geração hidrelétrica

que comercializem no regime de cotas; (u) promover a destinação de recursos objeto e repetição de indébito ou redução de tributos, em benefício dos usuários de serviços públicos afetados na respectiva área de concessão; (w) oferecer contribuições à Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis – ANP, para regular o hidrogênio de baixa emissão de carbono (“Hidrogênio Verde”).¹³⁸

Das atribuições expressamente previstas para a ANEEL, as alterações mais recentes datam de 2022 e 2024, incluídas pelas Leis n. 14.385/2022 e 14.948/2024, que inseriram respectivamente: atribuições para promover de ofício a destinação de recursos objeto de repetição de indébito ou redução tributária em benefício dos usuários afetados na respectiva área de concessão; e a atribuição de regular o Hidrogênio Verde, em conjunto com a ANP, e inclusive fixando critérios para autorização de início de atividades de sua exploração.

De modo geral, as atribuições da ANEEL são amplas, e envolvem as funções típicas de regulador que visam a estabilidade do setor regulado, seja por meio da fiscalização e gestão dos contratos de concessão, das possibilidade de intervenção, da correção de falhas de mercado com a garantia da ampla concorrência, do poder de polícia com a fiscalização e imposição de multas, de poderes normativos infralegais para estabelecer metas, procedimentos e critérios, da consensualidade com a solução de conflitos e intermediação de interesses, e da gestão dos serviços, com estabelecimento de critérios remuneratórios padrões de qualidade. Observa-se, ainda, que grande parte das questões discutidas até então sobre a regulação, estão presentes nas atribuições da ANEEL.

É em relação aos meios consecução de seus fins e exercer efetivamente a regulação que se destacam as características expostas para a regulação nacional. Apesar de a legislação de criação da ANEEL não prever expressamente uma obrigação de estabelecer regulação dinâmica e mutável, resta evidente que os objetivos traçados para a agência são complexos e que atingir a tais finalidades demandará uma atuação que aproxime regulador, agentes privados e usuários dos serviços, compreendendo e considerando a

¹³⁸ BRASIL, **Lei Federal 9.427, de 26 de dezembro de 1996**. Diário Oficial da União, Brasília, 1996.

multiplicidade de interesses envolvidos por meio de uma regulação atenta às interrelações e complexidades jurídico-econômicas que se traduzem em efeitos práticos no setor.

Por tais razões, é relevante a compreensão da regulação do setor elétrico sob a ótica aqui sugerida no que se refere à multiplicidade de interesses envolvidos. Adicionalmente, como se verá adiante, a atuação do controlador externo acresce em complexidade à essa fórmula, já que representa mais uma organização, com poderes abrangentes e bastante dinâmicos, disposta a interferir e controlar as relações regulatórias setoriais.

Antes do efetivo início das atividades da ANEEL, identificada a partir de dezembro de 1997, sobreveio o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, criado em 1997, pela Lei Federal n. 9.478/1997 como órgão interministerial de assessoramento à Presidência da República com objetivo de propor ao Presidente da República a formulação das políticas públicas e diretrizes da energia, tendo como competências específicas (a) promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do país, em conformidade com os princípios e das políticas energéticas; (b) assegurar o suprimento de insumos energéticos às áreas remotas ou de difícil acesso, respeitando as características regionais; (c) rever periodicamente as matrizes energéticas considerando as fontes e tecnologias disponíveis; (d) estabelecer diretrizes e metas para programas específicos relacionados às fontes específicas de energia; (e) estabelecer diretrizes para a importação e exportação de energia e combustíveis; (f) sugerir a adoção de medidas necessárias para garantir o atendimento à demanda nacional de energia elétrica, considerando o interesse público envolvido e o planejamento de curto, médio e longo prazo; (g) definir blocos objetos de concessão; (h) definir as estratégias e políticas de desenvolvimento econômico do setor energético; (i) induzir o incremento dos índices a serem observados em licitações e contratos de concessão; (j) definir diretrizes para comercialização e uso do biodiesel; (k) estabelecer parâmetros técnicos das licitações para concessão de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica; e (l) definir as estratégias e políticas de desenvolvimento

tecnológico do setor de energia elétrica.¹³⁹

Em 1998 é criado o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS, pessoa jurídica de direito privado, sob fiscalização da ANEEL por força da Lei n. 9.648/1998, para exercício das atividades de coordenação e controle de toda a operação da geração e transmissão do Sistema Interligado Nacional – SIN.¹⁴⁰

Ainda naquele ano, principia a integração dos sistemas que hoje é sucedida pelo SIN (como visto, anteriormente a coordenação da operação do sistema era atribuída à Eletrobras), principalmente a partir da resolução 351/98 do Ministério das Minas e Energia, que atribuiu ao ONS a coordenação e controle da operação dos sistemas interligados de transmissão e geração. Atualmente, o SIN é responsável pela interligação dos sistemas de geração, transmissão e distribuição, permitindo trocas energéticas independentemente da localização física dos agentes.¹⁴¹

Das reformas ocorridas naquele período, houve também a desverticalização da estrutura econômica das atividades do setor elétrico, modelo que configura o setor até os dias presentes, com a segregação das atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia,

¹³⁹ BRASIL, **Lei Federal 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Diário Oficial da União, Brasília, 1997.

¹⁴⁰ BRASIL, **Lei Federal n. 9.648, de 27 de maio de 1998**. Diário Oficial da União, Brasília, 1998. Art. 13: “As atividades de coordenação e controle da operação da geração e da transmissão de energia elétrica integrantes do Sistema Interligado Nacional (SIN) e as atividades de previsão de carga e planejamento da operação do Sistema Isolado (Sisol) serão executadas, mediante autorização do poder concedente, pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, fiscalizada e regulada pela Aneel e integrada por titulares de concessão, permissão ou autorização e consumidores que tenham exercido a opção prevista nos arts. 15 e 16 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, e que sejam conectados à rede básica”.

O Decreto 5.081 de 14 de Maio de 2014 regulamenta esse artigo, estabelecendo ainda como competência do ONS, sem prejuízo de demais funções atribuídas pelo Poder Concedente: “Art. 3º (...) I - o planejamento e a programação da operação e o despacho centralizado da geração, com vistas à otimização do Sistema Interligado Nacional - SIN; II - a supervisão e a coordenação dos centros de operação de sistemas elétricos, a supervisão e o controle da operação do SIN e das interligações internacionais; III - a contratação e a administração de serviços de transmissão de energia elétrica e as respectivas condições de acesso, bem como dos serviços auxiliares; IV - a proposição ao Poder Concedente das ampliações de instalações da Rede Básica, bem como de reforços do SIN, a serem considerados no planejamento da expansão dos sistemas de transmissão; V - a proposição de regras para a operação das instalações de transmissão da Rede Básica do SIN, mediante processo público e transparente, consolidadas em Procedimentos de Rede, a serem aprovadas pela ANEEL, observado o disposto no art. 4º, § 3º, da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996; VI - a

¹⁴¹ ONS. **O que é o SIN – Sistema Interligado Nacional**. Disponível em <http://www.ons.org.br/pt/paginas/sobre-o-sin/o-que-e-o-sin>. Acesso em 30/07/2024.

visando instituir um modelo desconcentrado e competitivo.¹⁴²

De tais reformas, é possível identificar no setor elétrico a precursão da adoção do modelo que se entende como Estado Regulador.

Isso não significa, entretanto, que a regulação setorial já apresentava desenvolvimento completo e desenho preciso de suas instituições regulatórias, mas demonstrava, principalmente a partir desta época, que o setor elétrico seguiria, de modo geral, a estrutura institucional e burocrática típica de um modelo de Estado Regulador.

O fato de o modelo regulatório ser instituído ainda sem uma maturidade completa é de certa forma natural, principalmente se visto pelo enfoque do próprio referencial dinâmico e mutável da regulação, do qual espera-se desenvolvimento ao longo do tempo, sem necessariamente um marco preciso e único a partir do qual se passe a entender a regulação como madura e completa, permitindo que sua construção se transforme no dia a dia, refletindo as complexas alterações da realidade.

Veja-se como exemplo a crise energética de 2001, que gerou graves problemas de desabastecimento e chegou a causar racionamento energético, identificado como período de desenvolvimento ainda insatisfatório da regulação do setor elétrico.¹⁴³ A crise, entretanto, desencadeou uma série de reformas institucionais, como uma resposta regulatória ao momento de crise enfrentado pela complexa realidade setorial, com a instituição de um gabinete de crise¹⁴⁴, criação de novos entes com competências de regulação, planejamento e monitoramento setorial e mudanças drásticas nas regras de comercialização e contratação de energia. Isso se consubstanciou principalmente pela Lei 10.848/2004, ainda em vigor com as devidas alterações, que prevê além de uma reforma completa nos ambientes de contratação, medidas para universalização

¹⁴² MARTINS, Alessandra Vassallo. **Desenho Institucional do Setor Elétrico Brasileiro – A crise de energia de 2001 segundo a teoria dos custos de transação**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2009. P. 111-113.

¹⁴³ NASCIMENTO NETO, José Osório. **Políticas Públicas e Regulação Socioambiental: energia e desenvolvimento em pauta**. Curitiba: Íthala, 2017. p. 119.

¹⁴⁴ Medidas similares voltaram a ser adotadas em diversas recentes ocasiões, como por exemplo para tratar do apagão do Amapá em 2020 (Portaria MME n. 403/2020), para o monitoramento das condições do SIN no biênio 2021-2022, para o monitoramento de sabotagem e vandalismo contra torres de transmissão em 2023, dentre outras.

da energia elétrica e para garantir o equilíbrio e confiabilidade do suprimento e preços, com retorno compatível e aos investidores e preços módicos aos usuários¹⁴⁵.

A Lei 10.848/2004, nesta seara de resposta à crise energética, também criou o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico – CMSE, com a função de acompanhar e avaliar a continuidade da segurança do suprimento energético, sendo composto por entidades de planejamento da expansão, operação, administração e regulação do setor elétrico. Por mais que não se trate de entidade com poderes regulatórios em sentido estrito, é elemento organizacional importante no desenho institucional setorial, haja vista que seu monitoramento e acompanhamento pode antecipar crises, imprevistos e auxiliar no desenvolvimento de políticas públicas e aprimoramento da regulação.

Outro elemento importante da reestruturação trazida pela Lei 10.848/2004, foi a criação da CCEE, pessoa jurídica de direito privado sucessora do antigo Mercado Atacadista de Energia, responsável por tornar viável as operações de comercialização de energia elétrica no SIN, atuando sob autorização do poder concedente e sujeita à regulação e fiscalização da ANEEL.

Interessante notar que atualmente a CCEE possui determinados poderes típicos de regulador, delegados pela ANEEL por meio da Convenção de Comercialização de Energia Elétrica (REN 957/2021, que consolidou diversos atos regulatórios esparsos aplicáveis sobre o MAE e a comercialização de energia¹⁴⁶), como a competência estabelecer normas de comercialização de energia, dentro dos limites outorgados ela ANEEL, e de fiscalizar o cumprimento pelos agentes setoriais podendo, inclusive, aplicar penalidades.¹⁴⁷

¹⁴⁵ DUTRA, Joísa Campanher. Regulação do Setor Elétrico no Brasil. In: GUERRA, Sergio (org.). **Regulação no Brasil : Uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

¹⁴⁶ BRASIL, Agência Nacional de Energia Elétrica. **Voto Conductor do Processo n. 48500.002212/2021-50**. Relator: Diretor Hélivio Neves Guerra. Deliberado em 07/12/2021.

¹⁴⁷ Segundo a Convenção de Comercialização, a CCEE possui, dentre outras atribuições: (a) promover leilões de compra e venda de energia por delegação da ANEEL; (b) manter o registro de todos os contratos celebrados no ACR e ACL, incluindo montantes de potência e energia, e suas alterações; (d) promover medição e registro de dados de compra e venda e outros dados inerentes aos serviços de energia elétrica; (e) apurar o PLD por submercado; (f) efetuar contabilização e liquidação financeira dos montantes de energia elétrica comercializados; (g) apurar o descumprimento de limites de contratação e outras infrações; (h) promover ações para realização de depósito, custódia e execução de garantias financeiras exigidas; (i) apurar e liquidar valores de cessões de mecanismos regulatórios de compensação; (j) efetuar liquidação e apuração de determinados contratos do setor, como CCEAR e CER; (k) recolher penalidades; dentre outras.

Das competências da CCEE, chama atenção o fato de, na esteira da contextualização regulatória proposta, configurar como exemplo da descentralização da produção normativa e da própria atividade regulatória, principalmente por se verificar que a CCEE, mesmo como ente privado, possui competência delegada e atua sob fiscalização da ANEEL para desempenhar atos típicos de regulação, como exercer fiscalização, viabilizar a estabilidade de atividades de comercialização, aplicar penalidades, gerir interesses e conflitos setoriais e arbitrar interesses relacionados aos agentes.

Ainda em decorrência deste momento regulatório, foi criada a Empresa de Pesquisa Energética – EPE, empresa pública vinculada ao MME com competência para realização de estudos, projeções e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético em sentido amplo. A EPE possui relevância na regulação setorial pois suas atividades impactam diretamente no planejamento e execução das políticas públicas, bem como nos objetivos e forma de consecução dos objetivos regulatórios. A EPE é responsável também pela habilitação de empreendimentos em leilões de energia, influenciando diretamente nas contratações e relações entre regulador e agentes privados.¹⁴⁸

Este modelo institucional adotado para o setor elétrico a partir dos anos 90 e da crise de 2001 foi a base para o desenvolvimento e implantação da

¹⁴⁸ Segundo a Lei 10847/2004, a EPE possui dentre suas competências Criada pela Lei Federal n. 10.847 de 15 de Março de 2004, possui, dentre suas competências (a) realizar estudos e projeções da matriz energética brasileira; (b) elaborar e publicar o balanço energético nacional; (c) identificar e quantificar os potenciais de recursos energéticos; (d) dar suporte e participar das articulações relativas ao aproveitamento energético de rios compartilhados com países limítrofes; (e) realizar estudos para a determinação dos aproveitamentos ótimos dos potenciais hidráulicos; (f) obter a licença prévia ambiental e a declaração de disponibilidade hídrica para licitações envolvendo hidrelétricas e empreendimentos de transmissão de energia elétrica; (g) elaborar estudos necessários para o desenvolvimento dos planos de expansão da geração e transmissão de energia elétrica de curto, médio e longo prazos; (h) promover estudos para dar suporte ao gerenciamento da relação reserva e produção de hidrocarbonetos no Brasil; (i) promover estudos de mercado visando definir cenários de demanda e oferta de derivados de petróleo; (j) desenvolver estudos de impacto social, viabilidade técnico-econômica e socioambiental para empreendimentos de fontes renováveis; (k) acompanhar a execução de projetos e estudos de viabilidade; (l) elaborar estudos relativos ao plano diretor para o desenvolvimento da indústria de gás natural; (m) desenvolver estudos para desenvolver o uso de fontes renováveis; (n) participar de estudos de integração energética com outros países; (o) promover estudos e produzir informações para os planos e programas de desenvolvimento energético ambientalmente sustentável e eficiência energética; (o) promover planos de metas voltadas para a utilização racional e conservação de energia; (p) promover estudos voltados para programas de apoio para a modernização e capacitação da indústria nacional; (q) desenvolver estudos para incrementar a utilização de carvão mineral nacional; e (r) elaborar e publicar estudos de inventário do potencial de energia elétrica, proveniente de fontes alternativas. BRASIL, **Lei n. 10.847** de 15 de março de 2004. Autoriza a criação da Empresa de Pesquisa Energética – EPE e dá outras providências.

estrutura regulatória atual. Importante ressaltar que diversas questões que hoje constituem conteúdo de temas regulatórios objeto de grande discussão e relevância, como a abertura do mercado livre de energia para que mais consumidores tenham a opção de contratar livremente fornecedores de energia, tiveram sua origem na referida Lei 10.848/2004¹⁴⁹, que alterou em parte a estrutura regulatória do setor. Alguns destes temas, como será visto a seguir, foram objeto de avaliação também pelo TCU, que exerceu atos de controle sobre as atividades, consequentemente influenciando a estrutura da regulação e as relações internas ao subsistema jurídico regulado.

Portanto, o desenho institucional do setor elétrico nacional, de forma sintetizada, se estrutura em: CNPE, como formulador de políticas públicas; MME, como implementador de políticas públicas; CMSE, como monitor da continuidade, segurança e suprimento elétrico; ANEEL como principal regulador e fiscalizador dos agentes setoriais; CCEE como viabilizadora da comercialização, com determinadas competências regulatórias específicas; ONS como controlador e operador do SIN, e também com competências específicas; e a EPE como ente pesquisador destinado a subsidiar o planejamento e operação do setor elétrico.

Diante das discussões sobre regulação e da exposição acerca do setor elétrico, a principal questão, para os fins deste trabalho, passa a ser compreender o papel do TCU, na qualidade de controlador externo, face às especificidades regulatórias do setor e às competências atribuídas às organizações do setor elétrico.

2.6.3. Segmentação de atividades econômicas, diferentes regimes jurídicos e regulação

Uma característica interessante do setor elétrico, como visto da sua trajetória regulatória da seção anterior, é a segmentação das diferentes

¹⁴⁹ Veja-se que a Lei 10.848/2008 previu que, após 8 anos de sua publicação, caberia ao poder concedente determinar os limites de carga e tensão mínimos para que os consumidores possam escolher livremente seus fornecedores de energia. A partir disso, graduais medidas regulatórias, como a recente Portaria Normativa n. 50/GM/MME, vêm flexibilizando e reduzindo os patamares para livre contratação de energia, gerando inovações, discussões e alterações no mercado e na regulação do setor elétrico.

atividades de sua cadeia econômica, dividida em atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia, com algumas variações dentre as próprias atividades. Na ponta do consumo, há diferenciação também entre as modalidades de consumidor livre ou cativo, que influencia principalmente o grau de liberdade para escolha de seus fornecedores de energia.

O principal aspecto a ser compreendido sobre a segmentação das atividades econômicas do setor elétrico é que cada etapa da indústria energética apresenta regime jurídico distinto. Isso é relevante para os fins deste trabalho porque diferentes regimes jurídicos resultam em diferentes formas e intensidade de regulação¹⁵⁰ e, na mesma medida, diferentes impactos do controle externo sobre tais atividades.

Portanto, o principal objetivo desta seção será debater os diferentes regimes jurídicos da indústria energética e as principais nuances regulatórias aplicáveis a cada um deles, destacando os temas que foram objeto de análise pelo controlador externo. A compreensão das peculiaridades regulatórias de cada atividade contribui para a compreensão da complexidade do controle externo sobre a regulação do setor elétrico.

As próprias características setoriais permitiram a diferenciação do serviço público em várias etapas em vista dos objetos específicos de cada atividade, seja por fatores de cunho tecnológico ou desenvolvimento de cada diferente atividade econômica, foi possível segmentar as atividades setoriais¹⁵¹ e os respectivos regimes jurídicos.

A premissa principal, partindo-se de interpretação constitucional das normas setoriais, é que parte das atividades é prestada sob o regime de serviço público, parte é prestada em regime privado, sob a primazia da livre iniciativa e da concorrência, a depender da lei formal que disciplina a atividade, da forma de outorga (se permissão, autorização, concessão ou outra), e de sua vinculação

¹⁵⁰ LIMA, Cristiana Maria Melhado Araujo. Regime jurídico da geração de energia elétrica. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 143-176, jan./jun. 2015. p. 151.

¹⁵¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003. p. 41.

aos interesses públicos.¹⁵²

Uma maior incidência regulatória sobre os serviços públicos decorre do próprio modelo adotado, em que se diferencia explorador da atividade de relevante interesse coletivo e regulador, de modo que se torna necessário assegurar o cumprimento de pressupostos da outorga daquele serviço público, a preservação dos bens vinculados à concessão e o atendimento aos seus objetivos de relevância social, com exploração de contínua e extensível à maior parcela da população possível, justificando-se a intensidade regulatória.¹⁵³

As atividades de distribuição e transmissão de energia são definidas pelas Leis n. 9.074/1995 e n. 12.783/2013 como “concessões de transmissão e distribuição de energia elétrica”, sendo os serviços de distribuição expressamente tratados como serviço público.¹⁵⁴

Para a adequada compreensão dos temas a serem tratados, é necessário apresentar aspectos gerais sobre as atividades de transmissão e distribuição e algumas de suas características regulatórias porque, como se verá adiante, as atividades são constantemente objeto de avaliação pelo TCU, não apenas em relação à temas financeiros e contábeis, como também em questões de ordem eminentemente técnica.

Além da caracterização expressa como serviço público, tais atividades estão altamente vinculadas ao interesse público por viabilizar

¹⁵² LIMA, Cristiana Maria Melhado Araujo. Regime jurídico da geração de energia elétrica. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 143-176, jan./jun. 2015. p. 150-151.

¹⁵³ MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A Nova Regulação dos Serviços Públicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 228, p. 13-29, abr./jun. 2002. p. 20.

¹⁵⁴ Lei Federal n. 9.074, de 7 de julho de 1995, art. 4:–“As concessões, permissões e autorizações de exploração de serviços e instalações de energia elétrica e de aproveitamento energético dos cursos de água serão contratadas, prorrogadas ou outorgadas nos termos desta e da Lei nº 8.987, e das demais. (...) § 3º As concessões de transmissão e de distribuição de energia elétrica, contratadas a partir desta Lei, terão o prazo necessário à amortização dos investimentos, limitado a trinta anos, contado da data de assinatura do imprescindível contrato, podendo ser prorrogado no máximo por igual período, a critério do poder concedente, nas condições estabelecidas no contrato. (...) § 5º As concessionárias, as permissionárias e as autorizadas de serviço público de distribuição de energia elétrica que atuem no Sistema Interligado Nacional – SIN não poderão desenvolver atividades: I - de geração de energia elétrica; II - de transmissão de energia elétrica.”.

Lei Federal n. 12.783, de 11 de janeiro de 2013, art. 21. “Ficam desobrigadas, a partir de 1º de janeiro de 2013, do recolhimento da quota anual da RGR: I - as concessionárias e permissionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica; II - as concessionárias de serviço público de transmissão de energia elétrica licitadas a partir de 12 de setembro de 2012; e III - as concessionárias de serviço público de transmissão e geração de energia elétrica prorrogadas ou licitadas nos termos desta Lei”.

transporte e entrega da principal utilidade do setor, diretamente aos usuários finais e, portanto, estão intimamente ligadas à consecução dos direitos de relevante interesse coletivo que são atingidos pela fruição da energia elétrica.

As próprias características técnicas e econômicas das atividades, no contexto da realidade do setor elétrico brasileiro, acabam por justificar a incidência de uma maior carga regulatória, por meio de normas com menor flexibilidade, muitas ainda dotadas de caráter impositivo e menos consensual.

A intensidade da regulação se explica por vários fundamentos. Primeiro, porque as atividades apresentam características típicas de indústria de rede, marcadas por massivos investimentos de capital, investimentos em larga escala em ativos duráveis e custos não recuperáveis e economia de escala significativa¹⁵⁵, em atividades usualmente marcadas por amortizações financeiras a longo prazo e compromissos duradouros entre agentes privados, poder concedente e reguladores.

Além disso, usualmente se configuram como monopólio natural decorrente de inviabilidade econômica¹⁵⁶, dada a necessidade de investimentos vultosos e ineficiência técnica e econômica de se instituir linhas de transmissão ou distribuição paralelas e concorrentes, o que resta por tornar investimentos concorrentes inviáveis¹⁵⁷.

O fato de as atividades exigirem compromisso de longo prazo e configurarem monopólio natural, gera também uma relação duradoura entre concessionários e usuários do serviço público, que não tem outra opção senão usufruir dos serviços do concessionário monopolista.

No aspecto econômico, os monopólios são entendidos como falha de mercado que gera ineficiência econômica, limitando a utilização eficaz dos recursos escassos disponíveis enquanto, concomitantemente, representam risco de consequências adversas e externalidades negativas sobre os usuários e

¹⁵⁵ FARACO, Alexandre Ditzel; COUTINHO, Diogo R. Regulação de indústrias de rede: entre flexibilidade e estabilidade. **Revista de Economia Política**, vol. 27, n. 2 (106), p. 261-280, abril-junho 2007. p. 266.

¹⁵⁶ DEMSETZ, Harold. Why Regulate Utilities? **Journal of Law and Economics**, vol. 11, n. 1, apr. 1986, p. 55-65.

¹⁵⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003. p. 40.

demais agentes setoriais, como a aplicação de preços abusivos, baixos incentivos à inovação e riscos de estagnação técnica devido à ausência de concorrência decorrente da sua exploração por um único agente.¹⁵⁸

Nesse sentido, Roberto Cooter e Thomas Ulen identificam que diante da existência de um monopólio, as políticas públicas frente aos monopólios devem buscar corrigir as falhas decorrentes, substituindo o monopólio pela competição, quando possível, ou regular os preços praticados. No caso dos monopólios naturais, em que se assume a possibilidade de que sua existência seja eficiente dada a inviabilidade de competição, a alternativa é a regulação dos preços.^{159 160}

Portanto, a natureza de monopólio natural das atividades de transmissão e distribuição exige, da regulação setorial, medidas no sentido de atenuar seus efeitos adversos decorrentes da natureza das próprias atividades, para buscar equilíbrio do subsistema regulado, o atingimento dos objetivos setoriais, o ajuste das falhas de mercado e a otimização da alocação de recursos, ponderando a pluralidade de interesses setoriais envolvidos nas atividades e concessões setoriais.

Os princípios gerais da regulação de monopólios naturais, segundo publicação do World Bank Institute destinada a discutir reformas regulatórias em setores de infraestrutura, envolvem proteger os usuários da falta de competição e alternativas de serviço, assegurar o acesso às *essential facilities* por meio de serviços de qualidade e preços justos, inclusive à possíveis candidatos a competidores. Ao mesmo tempo a regulação deve reconhecer as novas tecnologias e promover a competição, seja fortalecendo a credibilidade regulatória, implementando medidas concorrenciais, ou adotando medidas que

¹⁵⁸ A existência de monopólios no setor elétrico e a dissociação entre atividades da cadeia econômica, especialmente distribuição e geração, gera discussões não apenas no Brasil, mas em diversos países. Por exemplo, LOWE, Philip; PUCINSKAITE, Ingrida; WEBSTER, William; LINDBERG, Patrick. Effective unbundling of energy transmission networks: lessons from the Energy Sector Inquiry. **Competition Policy Newsletter**. Number 1, Spring 2007.

¹⁵⁹ COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law & Economics**. 6 ed. Boston: Pearson, 2012. p. 38-40

¹⁶⁰ Harold Demsetz alerta que a regulação de preços em monopólios naturais, a partir de processos competitivos, deve ser precedida por dois fatores importantes: a disponibilidade dos ativos e informações necessárias para número suficiente de potenciais ofertantes e a imposição de custos que tornem proibitivos conluíus entre agentes. DEMSETZ, Harold. Why Regulate Utilities? **Journal of Law and Economics**, vol. 11, n. 1, apr. 1986, p. 55-65.

permitam o amplo acesso de potenciais novos agentes às oportunidades tecnológicas.¹⁶¹

No caso das atividades de transmissão e distribuição, se nota que as principais medidas que visam atenuar as falhas de mercado se implementam por execução concomitante da regulação por agência e regulação por contrato.

As possíveis falhas decorrentes da ausência de competição na fixação de preços, são mitigadas mediante processo competitivo para outorga da concessão o que, via de regra, tende a impedir a prática de preços abusivos, assumindo-se que nenhuma conduta oportunista ou ilícita seja praticada no certame. Uma vez estabelecidos os preços em caráter competitivo, a regulação garante, mediante instrumentos de equilíbrio econômico-financeiro (via contrato de concessão) e revisão tarifária (via contrato de concessão e normas regulatórias aplicáveis, principalmente os Procedimentos de Regulação Tarifária – Proret) a manutenção das condições previstas e das tarifas ofertadas pelo concessionário.

Os procedimentos de revisão tarifária de transmissoras e distribuidoras são submetidos à consulta pública e tratados em processos administrativos específicos, em que há participação das partes interessadas e possibilidade de diálogo entre regulador, agentes privados e terceiros, no sentido de obter as soluções regulatórias necessárias.

Portanto, ao menos no aspecto formal, conclui-se que existem instrumentos regulatórios que tratam de mitigar os riscos de ausência de competição nos setores de distribuição e transmissão e prover a manutenção dos preços ofertados nos leilões de concessão, evitando-se abusos ou a inviabilidade econômica da concessão.

No sentido dos riscos de inovação e ausência de incentivos competitivos para inovação, a regulação setorial buscou mitigar tal falha, conjugando a regulação por agência e regulação contratual, por meio dos chamados reforços e melhorias – mecanismos regulatórios que permitem atualização e renovação dos sistemas de transmissão de energia.

¹⁶¹ GUASH, Luis J. **Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: doing it right**. Washington: World Bank Institute, 2004. P. 161.

O regime jurídico aplicável aos reforços e melhorias é matéria primordialmente técnica, regulada principalmente pelas Regras dos Serviços de Transmissão, instituídas pela Resolução Normativa n. 905/2020 da ANEEL. Tais regras, estabelecem a definição de reforços como instalação, substituição ou reforma de equipamentos em instalações de transmissão existentes, ou adequação destas, para aumento de capacidade de transmissão, confiabilidade do SIN, de vida útil ou para conexão de acessante. Já melhorias são definidas como instalação, substituição ou reforma de equipamentos em instalações de transmissão para preservar a prestação de serviço adequado de transmissão de energia elétrica, conforme disposto na Lei n. 8.987/1995 (Lei de Concessões).¹⁶²

Segundo informado pela própria ANEEL, reforços e melhorias estão vinculadas à prestação adequada dos serviços públicos de transmissão de energia e compreende e a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações, bem como a sua conservação, além de melhorias e de expansão.¹⁶³

Estas razões justificam uma maior incidência regulatória sobre as atividades e, ao mesmo tempo, denotam a importância de que a regulação esteja atenta à multiplicidade de interesses – sejam eles públicos ou privados – para o adequado desenvolvimento das atividades e busca por qualidade na prestação dos serviços públicos.

Os reforços e melhorias, assim como a constituição de receitas das transmissoras de energia e o planejamento do sistema de transmissão, que como visto são matérias sensíveis e de alta relevância para uma das principais atividades decorrentes da segmentação do setor elétrico, foram objeto de avaliação do TCU, em casos que serão analisados adiante.

As atividades de geração de energia, por sua vez, são tratadas pela ordem econômica e regulatória como atividades econômicas (“em sentido estrito”, se utilizada a conceituação proposta por Eros Roberto Grau¹⁶⁴)

¹⁶² BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Regras dos Serviços de Transmissão**, módulo 1. Disponível em <<https://www.gov.br/aneel/pt-br/centrais-de-conteudos/procedimentos-regulatorios/regras-de-transmissao>>. Acesso em 30/07/2024.

¹⁶³ Conforme disponibilizado pela ANEEL em <<https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/transmissao/autorizacao>>. Acesso em 17/08/2024.

¹⁶⁴ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 101-103.

destinadas majoritariamente à competição, livre iniciativa e voltadas à abertura do mercado¹⁶⁵ com grande parte de suas atividades outorgadas por regimes de titulação usualmente marcados por menor incidência regulatória, como autorizações ou permissões.

No âmbito da geração de energia elétrica, é possível identificar a existência de uma espécie de subsistema jurídico próprio de elevada relevância setorial – a geração distribuída. Inicialmente instituída pela REN 482/2012, que criou sistemas de compensação de energia elétrica, e autorizou consumidores a produzirem energia para consumo próprio em suas unidades consumidoras, em regime de maior flexibilidade e regulação menos rígida, já que não demanda obtenção de outorgas, fiscalizações ou maiores exigências e interação com o regulador.

Em 2022 foi publicada a Lei Federal n. 14.300/2022, conhecida como o marco legal da micro e minigeração de energia (MMGD), que a define como “produção de energia elétrica para *consumo próprio*” e instituiu o Sistema de Compensação de Energia Elétrica, como sistema pelo qual a energia é injetada por unidade MMGD, na rede da distribuidora local, cedida a título de empréstimo gratuito e posteriormente compensada com o consumo de energia da unidade ou contabilizada como crédito de energia das unidades participantes do sistema.

Em 2023, a REN 1.059/2023 revogou a REN 482/2012 e outras normas regulatórias, com objetivo de incluir e alterar diversos dispositivos da REN 1.000/2021 para consolidar a regulação da MMGD e aprimorar as regras para conexão, faturamento e regras de compensação da energia.

O modelo apresenta crescimento exponencial, passando de 14 GW de capacidade em 2022¹⁶⁶, para 30GW em 2024¹⁶⁷, e com previsão de que

¹⁶⁵ AMIM, Mariana. O Modelo Institucional do Setor Elétrico, a Comercialização de Energia Elétrica e o Momento Atual. In: ROCHA, Fábio Amorim da (coord.) **Temas Relevantes no Direito de Energia Elétrica**. Tomo III. Rio de Janeiro: Synergia, 2014. P. 517-518.

¹⁶⁶ CANAL ENERGIA. **GD bate recorde de crescimento e alcança 14GW no Brasil**. Disponível em <<https://www.canalenergia.com.br/noticias/53227096/gd-bate-recorde-de-crescimento-e-alcanca-14-gw-no-brasil>> Acesso em 18/10/2024.

¹⁶⁷ ABDG, Associação Brasileira de Geração Distribuída. **Geração própria de energia atinge 30GW no Brasil**. Disponível em < <https://www.abgd.com.br/portal/geracao-propria-de-energia-atinge-30-gw-no-brasil/#:~:text=Liderada%20pela%20energia%20solar%20fotovoltaica,mais%20de%20R%24%20140%20bilh%C3%B5es.>> Acesso em 18/10/2024.

apenas a MMGD a partir de fonte fotovoltaica atinja 41,9 GW até 2028¹⁶⁸.

Além do crescimento exponencial, o modelo traz desafios jurídicos e técnicos relevantes. Cria-se uma oposição entre concessionárias de prestação de serviço público de distribuição de energia elétrica, altamente reguladas e fiscalizadas pela ANEEL, desenvolvedoras de atividades econômicas sujeitas às normas do serviço público e as respectivas obrigações de continuidade, universalidade e modicidade, além de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, e usuário dos serviços que, em oposição, e valendo-se de novas tecnologias, pretende incrementar sua autossuficiência energética e injetar a energia excedente no sistema, recebendo créditos em energia como compensação.¹⁶⁹ A situação se agrava ao constatar que o acesso ao sistema de transmissão e distribuição, apesar de garantido pela legislação vigente, é recurso finito, dotado de escassez, o que pode gerar descompasso entre grande volume de pedidos de acesso ao sistema, sobrecarregando sua capacidade limitada¹⁷⁰.

O tratamento regulatório da matéria é bastante delicado, por envolver escassez física da capacidade de transmissão e distribuição dos ativos de energia do país, multiplicidade de agentes – desde pequenos consumidores que desejem produzir a própria energia, até grandes grupos econômicos responsáveis por concessões de grande porte –, e por se tratar de matéria diretamente relacionada ao planejamento setorial.

Apesar de a origem do instituto da MMGD ser direcionada ao consumo próprio, como se denota de seu marco legal e as restrições a comercialização da energia proveniente da MMGD e dos seus créditos,

¹⁶⁸ ONS, Operador Nacional do Sistema. **Plano da Operação Energética 2024/2028**. Disponível em <<https://www.ons.org.br/AcervoDigitalDocumentosEPublicacoes/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20PEP%202024.pdf>>. Acesso em 18/11/2024.

¹⁶⁹ VERAS, Rafael; BRAZ, Felipe Henrique. **O Marco Regulatório da Geração Distribuída (GD): um trade off entre a sustentabilidade e a higidez dos contratos de distribuição**. Disponível em <<https://editoraforum.com.br/noticias/coluna-direito-da-infraestrutura/o-marco-regulatorio-da-geracao-distribuida-gd-um-trade-off-entre-a-sustentabilidade-e-a-higidez-dos-contratos-de-distribuicao/>>. Acesso em 18/11/2024.

¹⁷⁰ Veja-se, por exemplo, o caso da concessionária CEMIG, em região sobrecarregada com projetos de MMGD: CANAL SOLAR. **Não será possível atender a toda a demanda do mercado de GD, afirma CEMIG**. <<https://canalsolar.com.br/nao-sera-possivel-atender-a-toda-demanda-do-mercado-de-gd-afirma-cemig/>>. Acesso em 18/11/2024.

constantes da Lei Federal n. 14.300/2022¹⁷¹ e REN 1059/2023¹⁷², nota-se que o mercado energético tem utilizado de estruturas jurídicas e econômicas para viabilizar trocas de energia em modalidades que se distinguem da comercialização propriamente dita – como é o caso da energia por assinatura, do aluguel de usinas, etc.¹⁷³ O tema ganhou destaque, tanto que a ANEEL conduziu a Tomada de Subsídios n. 18/2023 para “obter subsídios para avaliar a necessidade de comandos regulatórios específicos” para promover os dispositivos normativos que limitam a MMGD ao consumo próprio.

O tratamento regulatório aos créditos de energia decorrentes da MMGD foi objeto de fiscalização pelo TCU, por meio do TC 005.710/2024-3, que ensejou o Acórdão n. 1473/2024 – Plenário, com determinações à ANEEL. O caso será tratado adiante, abrangendo a tomada de subsídios e diálogo com os agentes envolvidos.

Os agentes de comercialização de energia atuam, por meio de contratos bilaterais firmados com outros agentes do setor – sejam consumidores, comercializadores, geradores ou distribuidores –, com a compra e venda de energia. Operam mediante autorização da Aneel, e exercem sua atividade em caráter competitivo.

Trata-se de atividade em que a maior incidência regulatória no âmbito da ANEEL se dá na obtenção e manutenção da outorga, com requisitos previstos na REN 1.011/2024, que cria barreiras de entrada relativamente elevadas e requisitos de manutenção voltados, principalmente, à higidez e saúde financeira dos agentes – exige-se, por exemplo, capital social integralizado mínimo, apresentação de balancetes assinados, regularidade jurídica, dentre outros.

A relação com a CCEE, entretanto, assume natureza tipicamente regulatória, com a imposição de medidas de fiscalização, gestão e até aplicação de penalidades. Isso por conta, principalmente, das Regras de Comercialização

¹⁷¹ Lei Federal n. 14.300/2022, Art. 28: “A microgeração e a minigeração distribuídas caracterizam-se como produção de energia elétrica para consumo próprio”.

¹⁷² A REN 1059/2023 inclui a seguinte redação no art. 655-D, 5º da REN 1.000/2021: n” § 5º É vedado o enquadramento no SCEE de unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída que não se caracterize como produção de energia elétrica para consumo próprio.”

¹⁷³ Uma simples pesquisa em buscadores pelo termo “energia por assinatura” demonstra a existência de muitos agentes setoriais adotando tal modalidade.

e Procedimentos de Comercialização, implementados por RENs da ANEEL, e que estabelecem requisitos, condições, garantias, procedimentos, medição de energia, contabilização e liquidação de contratos, apresentação de garantias financeiras, cálculo de penalidades e disponibilização dos sistemas eletrônicos para viabilizar a comercialização de energia.

Os consumidores, destinatários finais da energia elétrica, dividem-se principalmente em consumidores cativos e livres.¹⁷⁴

Os consumidores cativos são aqueles que recebem energia em baixa tensão, usualmente consumidores domésticos e pequenas empresas, que são atendidos obrigatoriamente pelas concessionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica com tarifa regulada pela ANEEL. A composição da tarifa compreende os custos envolvidos em todo o processo necessário para produzir, transportar e distribuir a energia aos usuários, assim como, a remuneração do concessionário e os custos decorrentes das particularidades próprias de cada área de concessão. A fatura recebida, por sua vez, engloba também os encargos setoriais e tributos incidentes.¹⁷⁵ No contexto regulatório atual, os consumidores cativos contam com a possibilidade de instalar centrais de MMGD ou ingressar em acordos do tipo “energia por assinatura”, consórcios de MMGD e afins, compensando seu consumo com créditos de geração.

Os consumidores livres, por sua vez, recebem energia em alta tensão e tem liberdade para contratar com qualquer agente do setor e negociar livremente as condições de fornecimento, preços, prazos e afins.

Inicialmente, subsistia restrição ao ingresso no mercado livre de energia, limitando o enquadramento como consumidor livre apenas para agentes com alta demanda energética. A abertura gradual do mercado foi prevista na

¹⁷⁴ Formalmente, ainda existem outras categorias como consumidores especiais – consumidores de demandas acima de 0,5 MW, que tem a liberdade para contratar com qualquer agente do setor e estabelecer livremente as condições de fornecimento, preços, prazo de fornecimento e afins, entretanto, tem sua liberdade de contratação restringida à chamada “energia incentivada”, energia proveniente de fontes solar, eólica, biomassa ou de pequenas centrais hidrelétricas. Entretanto, o advento da Portaria n. 50/2022 do MME tornou tal categoria em desuso, já que com o fim dos limites para contratação, se tornou inócua a figura do consumidor especial.

¹⁷⁵ BLANCHET, Luiz Alberto. A Tarifa de Energia Elétrica. In: BLANCHET, Luiz Alberto; PIRONTI, Rodrigo Aguirre de Castro (organizadores) **Direito da Energia: economia, regulação e sustentabilidade**. Curitiba: Juruá, 2014. p. 11-12.

própria Lei n. 9.074/1995, que instituiu o consumidor livre e estabeleceu a redução gradual dos limites de liberdade de contratação.

A alteração mais marcante sobreveio com a Portaria n. 50/2022 do MME¹⁷⁶, que reduziu a zero os limites mínimos de consumo para migração ao mercado livre, condicionando apenas ao nível de tensão do consumidor. A partir deste marco regulatório, qualquer consumidor em alta tensão possui liberdade para contratação de energia.

A distinção regulatória mais relevante entre tipos de consumidor livre, reside em sua diferenciação como “atacadistas” ou “varejistas”, estes com consumo inferior a 0,5MW e obrigatoriamente representados por comercializadores varejistas, aqueles com consumo superior e maior liberdade para representação e negociação de condições.

A abertura do mercado de energia, com a ampliação da liberdade de escolha pelos consumidores, é tema de alta importância e atualidade para a regulação e para o mercado energético. Diversas implicações regulatórias e econômicas podem ser vislumbradas com o ingresso de novos consumidores que agora poderão escolher livremente seus fornecedores de energia¹⁷⁷, desde matérias concorrenciais, equilíbrio do mercado, simetria informacional, fiscalização. Inclusive porque, com a extinção dos limites de consumo mínimo para ingresso no mercado livre de energia, poderão ser celebrados contratos de menor valor, com possíveis implicações jurídicas diferentes dos atuais contratos, marcados por altos custos de transação e mecanismos complexos de garantia e pagamento.

O tema implica em uma série de desafios regulatórios, alguns dotados de certa previsibilidade como os expostos aqui, outros ainda desconhecidos em extensão e alcance e que, certamente, exigirão da regulação uma atuação atenta ao equilíbrio e dinamismo que tornam o setor elétrico complexo.

¹⁷⁶ A edição da Portaria foi objeto da Consulta Pública n. 131/2022, no MME, recebendo contribuições de 60 agentes setoriais, de todos os segmentos do setor, e nenhuma contrária à abertura do mercado.

¹⁷⁷ Segundo informação disponibilizada pelo MME, apenas a partir da portaria n. 50/2022, 106 mil novas unidades consumidoras estariam aptas a migrar para o mercado livre. Disponível em <<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/portaria-do-mme-permite-que-consumidores-tenham-liberdade-de-escolha-e-melhores-precos>>. Acesso em 20/11/2024.

A abertura do mercado de energia, mesmo com suas peculiaridades, desafios e com a complexidade de manutenção de seu equilíbrio, foi objeto e controle pelo TCU que identificou, dentre outros, fragilidades na sistemática de abertura do mercado, no tratamento dos riscos de competição e eficiência de mercado e na regulação atinente à comercialização varejista, em ato que resultou determinações e recomendações ao MME e ANEEL¹⁷⁸. Este caso será aprofundado adiante, em tópico específico que tratará dos casos.

2.6.4. Considerações sobre regulação, setor elétrico e o TCU

As seções anteriores exploraram a noção do Estado Regulador, das características da regulação em si e de seu exercício, de trazer ao debate as atuais características e configuração do paradigma regulatório, e expor a estrutura institucional da regulação do setor elétrico, demonstrando como esse panorama se correlacionou com a ascensão do modelo regulatório que hoje se tem na realidade brasileira e tratar dos diferentes regimes jurídicos e regulatórios para cada atividade. Foram apresentadas, ainda em caráter introdutório, as interações entre regulação, setor elétrico e controle externo, antecipando alguns dos temas que serão abordados. A sequência deste trabalho passará a aprofundar na atuação do TCU no exercício do controle externo da regulação.

A abordagem proposta é juridicamente relevante porque, como se verá a seguir, há uma extensa zona de incerteza em que carecem definições claras sobre o limite de competência e atuação do TCU. Apesar de a possibilidade de o controlador avaliar o mérito de atos administrativos ser reconhecida pela literatura, ainda não há clareza sobre a extensão de tal controle, especialmente sobre atos típicos de regulação, marcados, dentre outras questões, por relações complexas dotadas de dinamismo e tecnicidade discutidas nesta primeira seção.

Assim, e considerando que os conceitos jurídicos abertos e dinâmicos, passíveis de interpretação legislativa, abrem espaço para os

¹⁷⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1.878/2024**. Relator: Min. Antonio Anastasia, julgado em 11 de setembro de 2024.

reguladores optarem entre diferentes soluções com potencial de validade perante o Direito, permanece um impasse jurídico em se definir se há uma única resposta adequada permitida pelo Direito em tais relações complexas¹⁷⁹, haja vista a existência de lastro de soluções regulatórias que podem ser adotadas. Este é um dos aspectos que acarreta dificuldades a serem enfrentadas pelo controlador externo no exercício de suas atividades, e uma das razões que denota a relevância de discutir o controle externo sob a ótica da regulação, de maneira profunda, atual e construtiva.

No enfoque específico do setor elétrico, a atuação do TCU ganha destaque por se tratar de indústria altamente regulada, que compartilha atividades liberalizadas e prestadas sob regime de concessão e em monopólio, em que determinado impacto jurídico sobre uma determinada etapa da cadeia econômica gerar efeitos extensos. Portanto, a regulação setorial deve ser cautelosamente construída, de modo a considerar tais especificidades e tecnicidades, de modo que uma alteração na regulação, proveniente de determinação do controlador, pode gerar desequilíbrio e instabilidade.

A evolução da regulação do setor elétrico, apresentada com a finalidade de identificar os principais fatos e circunstâncias que levaram à formação do atual desenho institucional, mostra que a sua regulação apresenta nuances delicadas, em que qualquer alteração irradia efeitos sobre virtualmente todos os agentes envolvidos em um contexto que apresenta elevado risco de crises sistêmicas, caso alterações sejam realizadas sem a devida atenção ao cenário completo. Dos diversos temas relevantes tratados até então, se notou que o TCU exerceu controle de maneira extensiva, influenciando diretamente na construção e aplicação da regulação.

Adiante, ao tratar do instituto do controle externo restará demonstrado pela análise dos casos pesquisados relacionados à regulação, setor elétrico e controle externo, que o TCU já exerceu controle e intervenção sobre atividades de planejamento, regulação, operação, expansão, forma de interpretação de normas e fiscalização do setor elétrico, dentre outros. Tomando a exposição do

¹⁷⁹ No sentido adotado por JORDÃO, Eduardo. **Controle Judicial de Uma Administração Pública Complexa**. São Paulo: Malheiros, 2016. P. 105-107.

conteúdo até este momento quando à trajetória institucional e elevado risco de desequilíbrios da regulação do setor elétrico, é essencial compreender os limites e efeitos da extensão do controle do TCU sobre os atos regulatórios, para se ter clareza sobre os patamares do controle externo da regulação, seus limites e seus efeitos.

Neste passo, cabe expor os contornos do controle externo, seus limites, características e aspectos polêmicos de debate na literatura jurídica, para ao final, investigar os casos concretos que formam matéria de decisões do TCU, todos alusivos à regulação.

3. CONTROLE EXTERNO

Apresentadas as principais características e formatação da regulação atual e o arranjo institucional do setor elétrico, objeto do recorte metodológico deste trabalho, passa-se a tratar especificamente dos limites de atuação do TCU visando, ao final, correlacionar os temas até então tratados e permitir uma avaliação crítica da atuação do TCU no controle da regulação, com base nas premissas aqui debatidas.

Portanto, esta seção se destina a discorrer sobre as principais competências e limites de atuação do TCU, traçando discussões jurídicas e doutrinárias para avaliar, sob o viés crítico, os fundamentos das principais competências e atuação do TCU relacionadas ao objeto desta pesquisa.

As competências do TCU são bastante amplas e compreendem não apenas temas abrangidos por este trabalho. Parte das atribuições do TCU fogem ao objetivo e recorte metodológico deste trabalho e, portanto, não serão avaliadas – como a atribuição de apreciar a legalidade de atos de admissão de pessoal ou concessão de aposentadorias de entes federais (cf. art. 73, III da Constituição da República). Mesmo no âmbito das agências reguladoras, por se configurarem como autarquias sob regime especial que estão sujeitas a controle externo sobre suas atividades meio, parte das atividades não estará abrangida por este trabalho – como atos de controle sobre processos licitatórios, admissionais e aposentadorias. Estes atos de controle sobre as atividades meio ocorrem em molde similar ao exercido sobre as demais entidades da

Administração Pública, restando poucas dúvidas jurídicas sobre sua aplicabilidade.¹⁸⁰

Visando manter aderência ao recorte metodológico proposto e evitar discussões que não apresentem contribuição relevante para o tema central em discussão, esta seção não tem pretensão de esgotar as competências do TCU e se dedicará às principais atribuições relacionados com o controle externo da regulação e das atividades finalísticas das agências reguladoras, como, por exemplo, temas relacionados à auditoria financeira, contábil e operacional em relação à legalidade, legitimidade e economicidade de atos típicos de regulação.

A análise a partir da correlação entre controle e regulação é relevante diante da coexistência de atos regulatórios complexos marcados por tecnicidade, praticados no âmbito de subsistemas jurídicos próprios que extrapolam a concepção de um Direito estatal e apresentam princípios, valores e técnicas próprias de cada um dos setores regulados; e, de outro lado, um órgão controlador de atuação verticalizada, com poderes amplos advindos da Constituição da República e sem limites claros quanto à extensão e abrangência de seu poder de controle.

A análise proposta é relevante também sobre outro aspecto: o dos impactos das decisões do TCU sobre os administradores e gestores do respectivo agente regulador. Isso porque, se compete ao TCU fiscalizar, avaliar e julgar os administradores – como será visto, em avaliação nem sempre limitada aos aspectos contábeis e financeiros – as decisões dos agentes da administração pública ficam, mesmo que indiretamente, condicionadas e impactadas pelos possíveis riscos de penalização pelo Tribunal de Contas.

Sob o enfoque da regulação, e com base em noções do Direito Econômico, tal influência do TCU tem potencial de impacto relevante. Por um lado, é passível de causar elevação dos custos de transação e impacto diretamente na conduta dos administradores que, segundo uma lógica econômica clássica, atuariam para reduzir as chances de serem penalizados, elevando a burocracia e procedimentos regulatórios não para obtenção dos

¹⁸⁰ CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro; IWAKURA, Cristiane Rodrigues. Tribunal de Contas da União (TCU) e as Agências Reguladoras: limites e excessos da accountability horizontal. **Revista da CGU**, vol.13, n. 24, jul.-dez. 2021.

melhores resultados setoriais, mas sim para proteção própria. Por outro lado, a potencial elevação do *accountability* e de contribuição para aprimoramento regulatório pode ser vislumbrada, desde que exercida dentro dos limites estabelecidos e guardando conformidade com as características regulatórias atuais. A busca por tal equilíbrio é um dos principais motivadores deste trabalho.

Por mais que, tanto pela ótica do Direito Econômico, como pelo posicionamento de pesquisadores do controle externo¹⁸¹, a influência do TCU sobre o administrador seja entendida como indireta, é possível considerar impactos e influência da avaliação das cortes de contas sobre o processo decisório dos administradores, o que impacta, ao final, na própria escolha regulatória e na constituição e essência da regulação.

A partir do referencial teórico proposto na seção inicial, se nota que a atuação do TCU, caso interventiva e para além dos limites previstos no ordenamento jurídico, pode ensejar instabilidade regulatória – seja por extrapolar ao autorizado no ordenamento jurídico, ou por não possuir a mesma expertise técnica dos reguladores e agentes de mercado para tratar de questões inerentes ao subsistema jurídico, ou até por desconhecer ou desconsiderar as dinâmicas e interconectadas relações que compõe e mantém o equilíbrio do subsistema jurídico regulado.

Desta correlação entre regulação e do controle, e considerando o dinamismo dos subsistemas jurídicos da regulação, se percebem os desafios que este trabalho pretende abordar, especialmente a partir do referencial teórico proposto para compreensão da regulação nacional.

Assim, passa-se a tratar dos limites do controle externo para, em seguida, compreender como se comporta o TCU face à regulação e avaliar o controle dos atos regulatórios do setor elétrico, marcados pela sua pluralidade, dinamismo e praticados no âmbito de subsistemas jurídicos próprios.

As funções, competências e limites de atuação dos Tribunais de Contas são temas debatidos pela doutrina e ensejam diferentes posicionamentos, em sua maioria críticas à conduta do TCU ao estender os

¹⁸¹ SUNDFELD, Carlos Ari. CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de Controle dos Tribunais de Contas – Possibilidades e Limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 35.

próprios poderes e ampliar seu escopo de atuação, ou intervir diretamente em atividades que extrapolam a matéria contábil e financeira. De outro lado, existem posições favoráveis ao controle de políticas públicas e à amplitude dos poderes do TCU, visualizando-o como promotor de conformidade e aprimoramento de políticas públicas – adotados, não exclusiva, mas notadamente, por próprios ministros ou servidores do órgão de controle.

As críticas doutrinárias à atuação do TCU decorrem principalmente da ausência de limites expressos claros, sejam eles materiais, formais, subjetivos ou de extensão, aos seus poderes de controle. Eduardo Jordão, como um dos principais críticos do tema, bem pontua que para delimitar os poderes do TCU, em uma resposta óbvia, bastaria frisar que suas competências são aquelas previstas na Constituição e nas leis.¹⁸² Na realidade jurídica, entretanto, se verifica que parte das decisões adotadas controlador são pautadas em conceitos amplos e fundamentadas em argumentos genéricos, sem aprofundamento ou justificação baseada nas disposições legais aplicáveis.

Por isso, pertinente iniciar o estudo proposto nesta seção, a partir da compreensão Constitucional sobre o TCU, abordando a previsão constitucional e as principais discussões jurídicas e jurisprudenciais a respeito.

Em seguida, passa-se a abordar os limites e forma de atuação do TCU, detalhando os limites materiais e formais de sua atuação, compreendendo os institutos jurídicos que tratam (ou ampliam) a atuação do órgão de controle, os requisitos jurídicos a serem observados para, ao final, traçar a correlação entre a atuação do TCU e o paradigma regulatório exposto, focado especificamente no setor elétrico.

Ao final, se espera que o detalhamento e abordagem desta seção forneça elementos para analisar, sob um viés crítico, decisões adotadas pelo TCU no controle da regulação do setor elétrico, verificando seu resultado face aos setores regulados e se guardou conformidade, por parte do TCU, aos limites de sua competência e ao dinamismo e tecnicidade dos setores regulados.

¹⁸² JORDÃO, Eduardo. **Quais os limites das competências do TCU sobre as agências reguladoras?** Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/eduardo-ferreira-jordao/quais-os-limites-das-competencias-do-tcu-sobre-as-agencias-reguladoras>>. Acesso em 11/12/2021.

3.1. ACCOUNTABILITY, TCU E SUAS COMPETÊNCIAS

A atuação do TCU, na qualidade de organização com poderes institucionais amplas para controle de agentes públicos, se conecta à noção de *accountability*, que perpassa uma série de conceitos e instituições, não limitadas apenas à conceitos jurídicos.

A noção de *accountability*, possui reflexos amplos que não se limitam ao jurídico, sendo referenciada em diversos campos do conhecimento, como a gestão pública, gestão privada, questões relacionadas à gestão comportamental, profissional ou até mesmo pessoal.¹⁸³ *Accountability* é empreendida como instrumento de gestão pública e privada, na medida em que agrega responsividade dos agentes, e como uma filosofia pessoal de auto responsabilização, orientando atores privados para que tomem o protagonismo de suas vidas e decisões, ajam com proatividade, assumam responsabilidade sob seus atos e pela resolução dos problemas enfrentados.¹⁸⁴ No campo da gestão pública, o termo é usualmente associado a ideias como controle, responsabilidade e sanção.¹⁸⁵

No aspecto jurídico, a noção de *accountability* se identifica em processos permanentes de responsabilização de agentes públicos pelo uso dos poderes que a eles é conferido, incluindo sanções por violações, passando por conceitos de controle e transparência, prestação de contas e participação popular, derivando da teoria da agência como uma forma de pensar a ordem política e como um princípio de organização das relações entre governantes e governados, relacionado a tornar a Administração responsável e responsiva perante a Sociedade, sendo obrigada a explicar e justificar suas ações e resultados.¹⁸⁶

¹⁸³ FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida. TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Accountability ou Prestação de Contas, CGU ou Tribunais de Contas: o exame de diferentes visões sobre a atuação dos órgãos de controle nos municípios brasileiros. **Base Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS**, vol. 17, n. 3, 2020, p. 456-475.

¹⁸⁴ CORDEIRO, João. **Accountability: A evolução da responsabilidade pessoal**. 1 ed. Évora, 2013.

¹⁸⁵ CABRAL, Flávio Garcia. O Ativismo de Contas do Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 5, n. 16, jan./mar. 2021.

¹⁸⁶ FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida. TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Accountability ou Prestação de Contas, CGU ou Tribunais de Contas: o exame de diferentes visões sobre a atuação dos órgãos de controle nos municípios brasileiros. **Base Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS**, vol. 17, n. 3, 2020, p. 456-475.

Portanto, no âmbito do direito administrativo, econômico e da regulação, e principalmente a partir de suas caracterizações mais consensuais e dinâmicas, a *accountability* tem potencial de contribuir com o “rompimento da apatia administrativa” e com a implantação de uma Administração mais dialógica, principalmente a partir das vertentes de transparência e fiscalização.¹⁸⁷

Accountability se consagra por um procedimento complexo imposto aos agentes públicos, que demanda dever de informar e justificar os atos por eles praticados, sob risco de responsabilização quando houver violação às obrigações impostas pela estrutura constitucional vigente.¹⁸⁸

Se identificam, na literatura, diversas classificações de *accountability*, partindo principalmente de sua distinção entre vertical e horizontal¹⁸⁹, esta ligada aos controles institucionais no âmbito do próprio Estado, e aquela diretamente relacionada à participação democrática e utilização dos poderes políticos pela própria sociedade como forma de controle dos administradores.¹⁹⁰

Mesmo com a diversidade de noções e institutos relacionados ao *accountability*, se nota sua relação intrínseca com a regulação e o controle, especialmente na sua qualidade de responsabilização e justificação dos administradores perante a sociedade.

No que tange à regulação, a *accountability* pode se manifestar por diferentes formas e momentos do processo regulatório, dos quais se

¹⁸⁷ PESSOA, Robertsonio Santos; OLIVEIRA, Antônio Fábio da Silva. Os tribunais de contas brasileiros como instâncias de promoção da *accountability* diagonal por meio do exercício de suas competências contramajoritárias. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 23, n. 94, p. 89-116, out./dez. 2023. P. 93-94.

¹⁸⁸ CABRAL, Flávio Garcia. O Ativismo de Contas do Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 5, n. 16, jan./mar. 2021.

¹⁸⁹ Concepção que surge a partir das ideias de Guillermo O'Donnell, que em síntese entende a *accountability* vertical como as ações realizadas individualmente ou por ação organizada ou coletiva, em relação àqueles que ocupam posições no Estado, eleitos ou não; e a vertical como aquela realizada por agências com direito e poder legal para realizar ações de supervisão e sanção contra ações de outros agentes do Estado. O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

¹⁹⁰ Outras classificações se identificam, como social, política, eleitora, de desempenho, procedimental, governamental, diagonal, dentre outras. Aprofundar nas diferentes distinções e classificações foge ao objeto deste trabalho, que focará nos critérios com maior pertinência à regulação e controle externo do TCU. Para mais, ver: MEDEIROS, Anny Karine de. CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky. SILVA, Fernanda Cristina da. Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47(3), maio/jun. 2013; e ROCHA, Arlindo Carvalho da. *Accountability* na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 2, mai./ago. 2011.

exemplificam os procedimentos institucionais que instituem previsibilidade e segurança jurídica nos processos regulatórios, instrumentos que aprimorem a gestão regulatória, mecanismos de controle e monitoramento de cumprimento das obrigações e deveres no âmbito do subsistema jurídico regulado, por processos de participação social e transparência, dentre outros.

Já o TCU, como instituição com autoridade legal e taticamente disposta e capacitada para empreender ações de controle sobre outros agentes e instituições de Estado, tem atuação mais identificada como o chamado *accountability horizontal*¹⁹¹, como aquela praticada no âmbito do próprio Estado, de sua perspectiva institucional de controle e responsabilização.

As classificações de *accountability*, entretanto, não representam uma divisão estanque, se configurando mais como conceitos cuja separação é necessária a evitar confusões intelectuais que possam abrir espaço para descrenças políticas¹⁹², do que destinadas a criar separações rígidas. Inclusive porque os processos de *accountability* podem ser intimamente correlacionados, de forma a se reforçar mutuamente.¹⁹³ Assim, a compreensão dos conceitos e das noções aplicáveis também guarda certa fluidez, passíveis de adaptação e interpretação.

Neste espaço de atuação interinstitucional se encaixam as atividades de controle externo pelo TCU, com relevância para contribuir na redução da lacuna de *accountability* entre a legitimidade dos eleitos e a confiança da sociedade, por seu potencial de instituir controles que reduzam a desconfiança

¹⁹¹ CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro; IWAKURA, Cristiane Rodrigues. Tribunal de Contas da União (TCU) e as Agências Reguladoras: limites e excessos da *accountability horizontal*. **Revista da CGU**, vol.13, n. 24, jul.-dez. 2021.

¹⁹² SKLAR, Richard L. Comments on O'Donnel. In: SCHEDLER, Andreas. DIAMOND, Larry, PLATTNER, Marc F. (editors). **The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Lynne Rienner Publishers, 1999. P. 53-54.

¹⁹³ "Conceptions of horizontal and vertical accountability correspond to the ideas of constitutionalism and democracy, respectively. In practice, the processes associated with the latter set of ideas are closely related. Often those processes are conflictual and mutually reinforcing at one and the same time. For example, constitutional checks and balances are designed to repel threats to democracy by demagogic politicians. Conversely, popular power can often prevent the degeneration of constitutional government into an oligarchy of officeholders and their influential supporters. Clarity about the difference between these two forms of accountability, and the functional qualities of each, is needed to avert both intellectual confusion and the ensuing dangers of political disillusionment." SKLAR, Richard L. Comments on O'Donnel. In: SCHEDLER, Andreas. DIAMOND, Larry, PLATTNER, Marc F. (editors). **The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Lynne Rienner Publishers, 1999. P. 53.

institucional.¹⁹⁴ O controle externo, portanto, se identifica como instituição com potencial de reforçar o *accountability* em diversas de suas acepções, já que impõe controles e limites aos agentes públicos, envolve de responsabilização e prestação de contas por atos praticados, e a redução de assimetria informacional reaproximando a sociedade de sua própria capacidade de *accountability*.

Para que seja efetiva, entretanto, não basta existirem agências (ou no caso, o TCU na qualidade de controlador) autorizadas e dispostas a fiscalizar, controlar, remediar ou sancionar outros agentes governamentais, deve existir autoridade e autonomia de fato suficiente para permitir a execução de tais objetivos.¹⁹⁵

Portanto, o potencial do TCU no enfoque da *accountability* é de alta relevância no ordenamento jurídico, tanto pela possibilidade de reaproximar a sociedade de seus poderes políticos, apresentando uma resposta aos anseios por controle, como pelo aspecto jurídico, na possibilidade de controlar ações indevidas, exigindo que possua autonomia de fato para exercer suas competências.

O exercício desse potencial, entretanto, exige compreender as funções e competências de atuação do TCU, na medida em que, por um lado, pode apresentar resultados relevantes sob o aspecto da *accountability* e, por outro, intervir em setores regulados é atividade com nuances delicadas, por se tratar de ambientes complexos, dinâmicos e marcados por normas próprias de alta tecnicidade, sensíveis à desequilíbrios e instabilidades.

Para permitir avaliar esse delicado equilíbrio, importa compreender como o TCU exerce suas funções e competências.

No âmbito da função administrativa, o TCU na qualidade de controlador é identificado como órgão público independente que exerce função

¹⁹⁴ A interação entre sociedade e tribunais de contas em matéria de *accountability* é entendida por Robertsonio Santos Pessoa e Antônio Fábio da Silva Oliveira como *accountability* diagonal. PESSOA, Robertsonio Santos; OLIVEIRA, Antônio Fábio da Silva. Os tribunais de contas brasileiros como instâncias de promoção da *accountability* diagonal por meio do exercício de suas competências contramajoritárias. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 23, n. 94, p. 89-116, out./dez. 2023.

¹⁹⁵ O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. In: SCHEDLER, Andreas. DIAMOND, Larry, PLATTNER, Marc F. (editors). **The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Lynne Rienner Publishers, 1999. P. 39.

neutral¹⁹⁶ – assim como as Agências Reguladoras, que segundo a classificação proposta exerceriam função neutral regulatória.

Tal função neutral, no caso do TCU, se conforma por uma atuação estatal de controle geral, desempenhada por agente político partidariamente descomprometido que, caracterizada como função neutral constitucionalmente independente de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, a partir de uma cada vez mais estreita, intensa, complexa e pluralizada relação com a sociedade.¹⁹⁷ Tanto sob o aspecto da atuação de controle, como pela aproximação com a sociedade em uma relação pluralizada, se nota a conformação do TCU com a *accountability*, em diversas de suas acepções.

No espectro Constitucional, o controle externo de entidades da Administração direta e indireta é instituto previsto no art. 70, competindo ao Congresso Nacional com auxílio do TCU (art. 71), a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Identificação conforme defendido por Sérgio Guerra, a partir de classificação exposta por Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Ver: GUERRA, Sérgio. **Agências Reguladoras: Da Organização administrativa piramidal à governança em rede**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. P. 195-202; e MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Poder, Direito e Estado: o direito administrativo em tempos de globalização**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

¹⁹⁷ GUERRA, Sérgio. **Agências Reguladoras: Da Organização administrativa piramidal à governança em rede**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. P. 197.

¹⁹⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial. Brasília, 1988. Art. 70 e 71: “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. Art. 71: O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo,

A competência para exercer o controle externo recai, portanto, ao Poder Legislativo, com auxílio do TCU, como um reflexo da atuação da função fiscalizadora do povo e como um controle de natureza política, sujeito à apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas.¹⁹⁹

A questão do papel *auxiliar* do TCU chegou a gerar dúvidas e debates doutrinários a respeito do limite e extensão de suas competências, notadamente acerca da existência (ou não) de poder e legitimidade para tomar decisões com autonomia.²⁰⁰ Entretanto, a despeito dos debates sobre tal papel auxiliar do TCU – que fogem ao escopo deste trabalho –, para fins terminológicos as menções ao termo *controlador* serão consideradas como referência ao TCU, na medida em que vem exercendo materialmente tais atividades de controle.

A fórmula constitucional adotada para o controle externo busca um equilíbrio cuidadoso, que possui de um lado a existência de fiscalização que estimule e fiscalize a legalidade e eficiência, enquanto, por outro lado, possa permitir autonomia da Administração, de modo a não colocar controladores no lugar de gestores. Assim, o que busca a Constituição da República é criar um controle verdadeiramente externo, constituído por um arranjo delicado que visa eficácia do controle e, ao mesmo tempo, alguma influência sobre a Administração, sem substituir a sua vontade.²⁰¹

Atingir tal equilíbrio no controle da regulação, entretanto, não é tarefa simples. A redação adotada pela Constituição da República evidencia a

Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.”.

¹⁹⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 752-753.

²⁰⁰ ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União – Competências, Jurisdição e Instrumentos de Controle**. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 118-119.

²⁰¹ SUNDFELD, Carlos Ari. CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de Controle dos Tribunais de Contas – Possibilidades e Limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 34-35.

pluralidade e amplitude das competências e funções do TCU no exercício do controle externo, de modo a exigir a superação e a transposição do direito tradicional no que tange à análise do conteúdo próprio da ação administrativa²⁰² – a análise da economicidade, por exemplo, é ampla e pode abranger diversos aspectos de um mesmo ato, superando em muito a mera análise de aprovação de contas.

Desde logo, se nota que tanto o desenho da competência outorgada ao TCU, como no desempenho de sua incumbência constitucional, há imprecisão sobre os limites de sua atuação, uma vez que estão pautados em conceito jurídicos fluídos, que possibilitam ampliação ou restrição, a depender da interpretação elencada.²⁰³

Chama a atenção o fato de que, tanto o controlador, como o regulador, tem sua atuação fundada em conceitos jurídicos fluídos, que possibilitam interpretação, eventual ampliação da abrangência e flexibilidade, o que reforça a complexidade do tema e denota o delicado equilíbrio entre regulação e controle.

A regulação possui dinâmica própria no âmbito de cada subsistema jurídico regulado – e que, no caso do setor elétrico, é especialmente sensível a instabilidades regulatórias pela existência de efeitos reflexos que irradiam sobre todo o subsistema. O controle, por sua vez, também se funda em conceitos fluídos, sem uma configuração clara sobre seus limites e possibilidades, sendo inclusive questionada se a ausência de completude das normas e as diversas modalidades de auditoria contribuem para um controle aquém do *accountability* desejado²⁰⁴. A interação entre as duas matérias, portanto, exige compreensão das particularidades de cada instituto, para viabilizar uma compreensão precisa sobre suas interrelações e repensar o controle sob a regulação, inclusive porque

²⁰² COSTALDELLO, Ângela Cássia. Aportes para um ideário brasileiro de gestão pública: a função do controle externo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, p-13-31, abr./jun. 2010. p. 23.

²⁰³ MERLOTTO, Nara Carolina. **A Atuação do Tribunal de Contas da União Sobre as Agências Reguladoras: entre independência e controle**. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2018. p. 68.

²⁰⁴ FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida. TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Accountability ou Prestação de Contas, CGU ou Tribunais de Contas: o exame de diferentes visões sobre a atuação dos órgãos de controle nos municípios brasileiros. **Base Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS**, vol. 17, n. 3, 2020, p. 456-475.

se vislumbra potencial de que regulação e controle atuem de forma convergente, a gerar efeitos positivos tanto sob o aspecto do controle e *accountability*, quanto sob o aprimoramento regulatório.

O potencial de atuação convergente considera que, se por um lado existe tecnicidade na regulação, inexistente matéria técnica que não possa ser compreendida ou aprendida²⁰⁵, de modo que a discricionariedade técnica do regulador não representa uma barreira *intransponível* ao controle. Pela própria formatação e características da atual regulação – tão dinâmica e mutável – não parece juridicamente adequado permitir que o regulador, sob argumento de supremacia técnica, se porte como imune ao controle externo ou, ainda, que negue o potencial de que agentes externos possam contribuir tecnicamente com o aprimoramento regulatório. Por outro lado, a discricionariedade técnica é exercida no âmbito de um subsistema que exige equilíbrio e estabilidade, estando sujeita à efeitos danosos, em caso de um controle impositivo e desconectado da realidade e sensibilidade do subsistema regulado.

No aspecto da regulação, como visto, também há um balanço entre a pluralidade dos interesses públicos e privados envolvidos, a estabilidade regulatória, a tecnicidade e o compromisso regulatório. Eventual controle desmedido e descolado dos critérios legais – mesmo que com intenções positivas de prover *accountability* – pode gerar impactos negativos relevantes.

O equilíbrio entre controle e regulação, portanto, se mostra bastante delicado.

Por isso, para compreender os limites de atuação do TCU e prover o referencial necessário para discussão de possíveis limites e critérios do controle da regulação, parte-se da compreensão da extensão dos poderes do TCU, para aprofundar em temas específicos da regulação.

A ampla extensão dos poderes do TCU se inicia com a própria previsão Constitucional que estipula a finalidade e competência do órgão de controle em termos amplos e conceitos abertos, o que se verifica com a redação constitucional que chega a detalhar determinadas competências para o TCU em

²⁰⁵ MOREIRA, Egon Bockman. Os Limites à Competência Normativa das Agências Reguladoras. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de. **O Poder Normativo das Agências Reguladoras**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 164-165.

seu art. 71, sem aparente pretensão de exaurir a matéria, valendo-se de conceitos jurídicos amplos que permitem interpretação jurídica própria.

A amplitude envolve tanto objeto como abrangência, já que a previsão constitucional permite ao TCU construir argumentos para avaliar praticamente todos os atos da administração pública, especialmente a partir da fiscalização operacional prevista no art. 70 e 71, III, da Constituição). Afinal, é inegável a amplitude de uma fiscalização que pode realizar um exame operacional, destinada a avaliar o desempenho, de todo o conjunto de atos da Administração Pública, e pautar sua decisão em questões de legalidade, economicidade e legitimidade²⁰⁶. Entretanto, e cabe sempre alertar, o exercício dessa competência ampla demanda justificação e racionalização, com a exposição dos fundamentos jurídicos que autorizam seu exercício em cada hipótese, e não conferem ao TCU poderes amplos e irrestritos, descolados de obrigação legal de motivação.

Ao longo de sua atuação na vigência da Constituição de 1988, o TCU passou por diferentes fases de desenvolvimento e maturidade, iniciando-se em período de atuação tímida, com viés politizado e com severas limitações técnicas; passando para período de fortalecimento de seus quadros e de seus aspectos técnicos, entre os anos 1990 aos anos 2000; para a atual fase de protagonismo, em que utiliza suas amplas competências para um agir considerado ativista e muitas vezes criticado por ultrapassar os limites constitucionais.²⁰⁷

²⁰⁶ SUNDFELD, Carlos Ari. CÂMARA, Jacintho Arruda. O Tribunal de Contas da União e a Regulação. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FGCP**, Belo Horizonte, ano 17, n. 194, p. 73-79, fev. 2018. p. 74.

²⁰⁷ Flavio Garcia Cabral Narra que: “Analisando somente o período pós-88, é possível apurar ao menos três conformações bem demarcadas sobre a atuação do TCU. Nos anos que seguiram à promulgação do texto constitucional até meados da década de 1990, era um Tribunal ainda com fortes atrelamentos políticos, desconhecido da sociedade e com pouca visibilidade e atuação efetiva. De meados dos anos 1990 e início dos anos 2000 até por volta do início dos anos 2010, a Corte se aprimorou tecnicamente, tendo uma atuação ordinária de consolidação e com inovações tecnológicas, valendo-se cada vez mais das novas atribuições constitucionais que possui, começando a se destacar perante a sociedade pelas suas fiscalizações e combate ao desperdício do dinheiro público. No último momento, de meados dos anos 2010 até hoje o TCU busca assumir um protagonismo no cenário político brasileiro, atuando, por diversas vezes, de maneira ativista”. Para mais, ver: CABRAL, Flávio Garcia. Como o Tribunal de Contas da União tem se comportado ao longo da Constituição de 1988? **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 85, p. 161-183, jul./set. 2021.

Esta percepção denota a relevância de se discutir os limites a serem observados no controle da regulação. Apesar de tal amplitude, Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara defendem que as cortes de contas não possuem autorização constitucional para atuar irrestritamente como revisor geral de atos da Administração Pública, com poderes para intervir sob qualquer ilegalidade em toda e qualquer decisão administrativa, concluindo que “Corte de Contas não é Conselho de Estado”.²⁰⁸

Nesse sentido, os autores defendem que a leitura excessivamente ampla das competências constitucionalmente atribuídas ao Tribunal de Contas acaba por embaralhar o perfil de suas atribuições, de modo que, por mais que não existam dúvidas que a Constituição da República de 1988 ampliou as atribuições do TCU, em comparação com as constituições anteriores, as modificações tendem a introduzir novas formas de fiscalização, como a operacional, sem a criação de um órgão revisor geral. Assim, por mais que exista possibilidade de atuação mais interventiva e do exame da legalidade dos atos, com expedição de ordens de comando, tais atuações ficam adstritas a temas relacionados à gestão financeira em sentido amplo, englobando fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, contudo não abrangendo irrestritamente os demais aspectos da atividade administrativa ou a revisão compulsória dos atos administrativos em geral.²⁰⁹

Sobre a atividade administrativa não abrangida pela gestão financeira, portanto, defendem que o TCU pode apenas realizar fiscalizações operacionais e emitir recomendações, tendo como referência não o cumprimento da legislação substantiva, mas o conjunto de operações administrativas, sob os parâmetros da economicidade, eficiência e efetividade.²¹⁰

²⁰⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de Controle dos Tribunais de Contas – Possibilidades e Limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Organizador). **Contratações Públicas e seu Controle**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 181.

²⁰⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de Controle dos Tribunais de Contas – Possibilidades e Limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 25-29.

²¹⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de Controle dos Tribunais de Contas – Possibilidades e Limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 27.

As normas constitucionais direcionadas ao TCU, apesar de terem redação aparentemente clara, escondem grande complexidade. Isso apenas se reforça com o fato de que não há consenso na literatura jurídica acerca do limite das competências e possibilidade de atuação do TCU e de sistematização e detalhamento claro acerca desses limites e possibilidades do exercício de controle, subsistindo pontos de dúvidas, questionamentos e debates que carecem de consenso jurídico.²¹¹

Veja-se, por exemplo, que diversos temas carecem de consenso pela literatura jurídica, como a interpretação das normas que regem o TCU; a dimensão de extensão dos conceitos jurídicos abstratos para fins de controle; as condutas que efetivamente obrigam proíbem ou autorizam; as consequências jurídicas do controle; os sujeitos subordinados ao controle; as circunstâncias em que o controle se realiza; a dimensão da extensão dos efeitos jurídicos dos atos do TCU; o momento de controle; os objetivos de sua atuação, se voltada ao sancionamento ou orientação; dentre outros.²¹²

A ausência de consenso, entretanto, talvez seja uma consequência natural da matéria se o tema for analisado sob o conceitual proposto para este trabalho. A correlação entre regulação e controle, na medida em que os dois institutos são permeados por conceitos jurídicos abertos e soluções dinâmicas, importam em uma amplitude de interpretações e dimensões de aplicabilidade de suas normas, o que conduz não apenas a formas diversas de manifestação dos poderes e funções de cada instituto, como diversidade nos posicionamentos da literatura.

De todo modo, apesar de o controle também ser dotado de certo dinamismo, não é juridicamente adequada a aceitação de controle irrestrito, descolado de critérios que garantam previsibilidade e segurança jurídica, mesmo que não critérios rígidos e estanques, que pelo menos forneçam balizas de controle e possíveis limites – afinal, ainda se trata de atividade de fiscalização e responsabilização, com potencial de sancionamento, sujeitas às garantias

²¹¹ ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União – Competências, Jurisdição e Instrumentos de Controle**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.p. 118-120.

²¹² ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União – Competências, Jurisdição e Instrumentos de Controle**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.p. 118-120.

fundamentais do ordenamento jurídico. Por mais que se reconheça parcial dinamismo ao controle, devem ser discutidos seus limites jurídicos e econômicos, sob risco de violação ao Estado de Direito e impactos que causem desequilíbrio e instabilidade sobre os setores regulados, importando em prejuízos aos seus fundamentos e objetivos.

Diante da relevância das discussões sobre o controle realizado com base em conceitos jurídicos abstratos, convém destacar que reformas legislativas relativamente recentes, visando atualizar o ordenamento jurídico brasileiro, impuseram obrigações consequencialistas à Administração Pública, exigindo justificação e motivação em atos praticados com base em normas abertas, como as que regem parte da atuação do TCU.

Impõe ressaltar, desde logo, que o TCU foi duramente criticado por atuar ativamente contra as reformas apresentadas a seguir, seja por atuação política de seus membros, por comunicações oficiais, notas técnicas e pareceres, por entender que as reformas representariam diminuição de seu poder e abrangência, com enfraquecimento do controle.²¹³

A Lei n. 13.655/2019, que acresceu disposições à Lei de Introdução ao Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei n. 4567/42), vedou às esferas administrativas, controladora e judicial, decidir com base em valores jurídicos abstratos, sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Para os fins de motivação, referido dispositivo legal exige a demonstração da necessidade e adequação da medida imposta ou da invalidação do ato, inclusive em face das possíveis alternativas.²¹⁴

Nesse sentido, eventual ato de controle pautado em valores jurídicos abstratos – tal qual pode se configurar a simples menção à economicidade ou o controle baseado em princípio da legalidade – exigirá análise das consequências e possíveis alternativas cabíveis ao ato de controle. A análise consequencialistas

²¹³ CABRAL, Flávio Garcia. Como o Tribunal de Contas da União tem se comportado ao longo da Constituição de 1988? **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 85, p. 161-183, jul./set. 2021.

²¹⁴ BRASIL, **Lei Federal n. 13.655/2019**. Diário Oficial. Brasília, 2019. Vide art. 20: “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas”.

se tornou, portanto, etapa obrigatória de qualquer escolha pública pautada em valores jurídicos abstratos, configurando obrigação de apontar as consequências práticas em caso de aplicação de norma que demande ponderação de valores jurídicos conflitantes.²¹⁵

A exigência implica em ampliação dos ônus argumentativos do decisor, quando da aplicação de normas abstratas, e visa garantir previsibilidade da atuação estatal “por meio da imposição de limitações às valorações axiológicas naquelas hipóteses em que as normas jurídicas de regência não possuam contornos semânticos suficientemente delimitados”.²¹⁶ Assim, não basta fundamentação jurídica sólida e motivação adequada a justificar intervenção que implique em controle sobre atos de regulação, deve-se também limitar e impor densa fundamentação jurídica que explique aplicação de normas e princípios abstratos, delimitando seu conteúdo e âmbito de aplicação.

As disposições da Lei n. 14.133/2021 – a Nova Lei de Licitações –, também parecem guardar alinhamento com o referencial regulatório e de *accountability* aqui descrito, principalmente ao permitir o controle compartilhado entre agentes, valorizando a autotutela e evidenciando que os Tribunais de Contas não são os principais controladores em um papel de superioridade hierárquica, mas sim integram uma rede voltada ao controle dos atos e contratos – o que se nota principalmente com o controle em três linhas de defesa, previsto no art. 169, compartilhando responsabilidades entre agentes internos e externos²¹⁷. Além disso, a norma guardou cuidado em assegurar, no art. 170, que o controle respeite o espaço de decisão inerente ao exercício da função administrativa, especialmente ao prever que considerem as razões apresentadas pelos órgãos e os resultados obtidos.²¹⁸

²¹⁵ DALLEDONE, Rodrigo Fernandes Lima. O microssistema regulatório brasileiro como fundamento de uma revisão judicial deferente. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 201-248, jul./set. 2021.

²¹⁶ DALLEDONE, Rodrigo Fernandes Lima. O microssistema regulatório brasileiro como fundamento de uma revisão judicial deferente. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 201-248, jul./set. 2021.

²¹⁷ RODRIGUES, Ricardo Schneider. A Lei n. 14.133/2021 e os novos limites do controle externo: a necessária deferência dos Tribunais de Contas em prol da Administração Pública. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v.11, n. 3, p. 161-181. 2021. p. 171.

²¹⁸ BRASIL, **Lei Federal n. 14.133/2021**. Diário Oficial. Brasília, 2021. Art.169: “As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo,

Se nota, portanto, que a estruturação jurídica em rede e o dinamismo não se verificam somente na regulação. Seja pelas noções de *accountability* que indicam existir proximidade entre as diversas formas de controle, transparência e responsabilização, seja pelos conceitos jurídicos fluídos e abertos que regem tanto a regulação como controle, seja pela cadeia normativa que prevê autotutela e a criação de uma rede de controle, não parece adequado entender o controle com base em critérios rígidos e estanques. Da mesma forma, um controle descolado de algum referencial, pode ser nocivo, pela já exposta sensibilidade dos subsistemas regulados. Então, cabe compreender os limites do controle, do produto dos atos do TCU e, em seguida, o controle específico sobre a regulação.

Desta forma, propõe-se aprofundar nas competências do TCU, no resultado e produto de seus atos de controle, apresentar e discutir as principais nuances e debates sobre o tema, especialmente aquelas que guardem identificação com a regulação do setor elétrico, para fornecer instrumentos jurídicos que constituam balizas de controle aplicáveis à regulação.

3.2. TCU, SEUS ATOS E SEUS LIMITES

Se por um lado, como visto, as competências constitucionais são bastante amplas, abrangendo princípios da Administração Pública que admitem interpretações extensivas e ponderação em sua aplicabilidade, por outro lado, o produto dos atos de controle praticados pelo TCU é restrito – pelo menos se considerada a previsão legal.

De modo geral a doutrina entende que o órgão de controle não possui poderes para emitir ordens, salvo nos casos de ilegalidades identificadas no âmbito de matéria financeira, orçamentária, contábil ou patrimonial, sem o poder

inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa: I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade; II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade; III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas (...)" e Art. 170: "Art. 170. Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no § 3º do art. 169 desta Lei. § 1º As razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis deverão ser encaminhadas aos órgãos de controle até a conclusão da fase de instrução do processo e não poderão ser desentranhadas dos autos. (...)."

de comandar em outras matérias administrativas, mesmo que examinadas no âmbito das (amplas) fiscalizações operacionais – tema que será abordado adiante. Para tais matérias, não caberia qualquer ato de comando ou sustação de atos, apenas recomendações e encaminhamento às autoridades competentes.²¹⁹

Nesse sentido, André Rosilho sugere organizar as competências do TCU a partir dos produtos que a legislação lhe autorizou a elaborar que, segundo o autor, se dividem em competências para editar normas, praticar atos sancionatórios, praticar atos de comando, levantar dados e produzir informações, formular orientações gerais e representar.²²⁰

As discussões sobre o produto dos atos de controle do TCU também guardam elevado grau de complexidade. Ao contrário das competências constitucionalmente previstas, que são amplas, o produto dos atos de controle possui (ou deveria possuir) limites mais rígidos, especialmente na emissão de comandos. Muitas são as críticas ao resultado dos atos do TCU, indicando que têm viés ativista²²¹, influenciam o gestor público pelo medo gerando disfunções²²², ou que se utilizam de estratégias para impor a vontade do controlador²²³. Nesta seção, serão discutidos os produtos dos atos de controle do TCU, suas principais críticas e aspectos sensíveis no âmbito da regulação.

Apesar da existência de severas limitações ao produto dos atos do TCU, cabe destacar posicionamento do STF que, para fins de controle da regulação, apresenta marco relevante na extensão dos poderes do TCU, ao reconhecer que são mais amplos do que os expressamente previstos na

²¹⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. CÂMARA, Jacintho Arruda. O Tribunal de Contas da União e a Regulação. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FGCP**, Belo Horizonte, ano 17, n. 194, p. 73-79, fev. 2018. p. 74 – 75.

²²⁰ ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União – Competências, Jurisdição e Instrumentos de Controle**. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 120.

²²¹ CABRAL, Flavio Garcia. O ativismo de Contas do Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**. São Paulo, v. 5, n. 16, jan./mar. 2021, p. 215-257.

²²² SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do Medo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 3ª ed. 2023.

²²³ ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União – Competências, Jurisdição e Instrumentos de Controle**. São Paulo: Quartier Latin, 2019

legislação vigente, diante da existência de poderes implícitos que autorizariam a prática de atos hábeis a fazer cumprir seus objetivos.²²⁴

Tal entendimento se dá notadamente a partir do MS 24.510, julgado pelo STF²²⁵ e identificado como paradigma em matéria de competências de controle, em que se reconheceu aos tribunais de contas, com fundamento no regimento interno do TCU e na teoria de poderes implícitos, poderes para expedir medidas cautelares e praticar atos hábeis a cumprir com suas competências constitucionais.²²⁶

No caso específico, foi reconhecida a competência do TCU para expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário. O voto da Ministra Relatora, acompanhando parecer do Ministério Público Federal, considera que, se o TCU detém legitimidade para determinar que a Administração Pública adote medidas necessárias ao cumprimento da lei, também possuem, com maior propriedade, legitimidade para expedição de medidas cautelares prevenindo a ocorrência de lesão ao erário ou à direito alheio, bem como de garantir a efetividade de suas decisões.²²⁷

Em discussão do tema, o Ministro Celso de Mello, adotando a teoria dos poderes implícitos, externou entendimento de que a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal “importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos”.²²⁸ Conclui, com isso, que o ordenamento jurídico admite interpretação extensiva aos poderes expressamente atribuídos para conferir eficácia real ao conteúdo e exercício de dada competência constitucional.

²²⁴ Nesse sentido, André Rosilho classifica como campo de jurisdição direta os atos em que o TCU exerce suas competências para praticar atos sancionatórios e de comando, restritas à matéria financeira e mediante controle da legalidade. A jurisdição indireta envolveria juízos sobre a gestão pública mais ampla e o exercício das demais competências, sem efeitos constitutivos ou desconstitutivos. ROSILHO, André Janjácómo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2016.

²²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Mandado de Segurança n. 24.510-7/DF**. Relatora: Min. Ellen Gracie, julgado em 19 de novembro de 2003.

²²⁶ GOMES, Gilberto Mendes Calasans. Limites ao Controle das Agências Reguladoras pelo Tribunal de Contas da União: casos selecionados em 2018. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 5, n. 2, p. 109-128, out. 2019. p. 82.

²²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Mandado de Segurança n. 24.510-7/DF**. Relatora: Min. Ellen Gracie, julgado em 19 de novembro de 2003.

²²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Mandado de Segurança n. 24.510-7/DF**. Relatora: Min. Ellen Gracie, julgado em 19 de novembro de 2003.

Em sentido similar se identificam outras decisões do STF, como por exemplo nos julgados decorrentes da Suspensão de Segurança – SS, n. 5.179, 5.205, 5.455 e no Mandado de Segurança – MS n. 33.092, no sentido de entender legítima a ampliação dos poderes dos Tribunais de Contas sob a justificativa de viabilizar o exercício das competências outorgadas pela Constituição.

Chega-se a verificar, no caso da decisão proferida no âmbito da SS 5.455 pelo Ministro Relator Luiz Fux, posicionamento no sentido de que o tema está *assentado* pelo STF, sendo o entendimento de que os Tribunais de Contas possuem competência constitucional para imposição de medidas cautelares, inclusive a indisponibilidade de bens, necessárias à garantia da efetividade de suas decisões e prevenção grave lesões ao erário, nos seus processos de fiscalização, adotado já como premissa para a decisão proferida.²²⁹

Tal posicionamento não é imune a críticas, sendo inclusive considerado por Eduardo Jordão e André Rosilho, em artigo opinativo, como uma decisão que dispensou análise de normas, limitando-se a invocar precedentes do próprio Tribunal. Segundo os autores, a jurisprudência construída pelo STF no caso, é “tautológica, oca de conteúdo jurídico”, adotada “sem analisar norma jurídica alguma” para ampliar competências e poderes mandamentais para além da previsão legal, permitindo aos Tribunais de Contas adotar a medida preventiva que lhe parecer mais adequada desde que para preservar o resultado final.²³⁰

De fato, apesar de ter ocorrido debate entre os Ministros e voto vencido no julgamento do MS n. 24.510, se nota que o conteúdo material das decisões não apresenta densa argumentação jurídica – o que seria desejável, principalmente se tratando de caso que acaba por deferir a adoção de medidas extraordinárias (já que não previstas expressamente na Constituição) por Tribunais de Contas.

²²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Suspensão de Segurança n. 5.455/RN**. Relator: Min. Luiz Fux, julgado em 23 de fevereiro de 2021.

²³⁰ JORDÃO, Eduardo; ROSILHO, André. **STF e a ‘extrapolação qualificada’ de competências no controle de contas**. Disponível em < <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/stf-e-a-extrapolacao-qualificada-de-competencias-no-controle-de-contas-19052021> >. Acesso em 19/11/2021.

Uma vez estabelecido o precedente (e o tema tratado como *assentado* por parte da Corte), as decisões subsequentes limitam-se a repetir a jurisprudência passada, sem aprofundar os debates jurídicos, adentrar a possíveis questões sensíveis de cada caso concreto – tal qual a legitimidade do STF para ampliar poderes não previstos expressamente na Constituição, possíveis violações de juridicidade decorrente de tal interpretação extensiva, ou limites objetivos e subjetivos à ampliação criada.

Sob o aspecto finalístico, chama a atenção o fato de o STF considerar necessária a ampliação dos poderes dos Tribunais de Contas para *garantia de efetividade de suas decisões*, ao passo que desconsidera que uma ampliação por força hermenêutica, sem o estabelecimento de limites claros vinculados às normas pré-estabelecidas, que deveriam conferir segurança jurídica aos afetados, podem, por outro lado, permitir que tais decisões gerem externalidades negativas com desequilíbrios jurídicos e econômicos nos setores impactados, nos entes destinatários da decisão ou no cidadão afetado – especialmente se a decisão for imposta sobre um setor regulado com características de subsistema jurídico próprio, desconsiderando as especificidades técnicas, dinamismo e complexidade das teias normativas e interrelações jurídicas e econômicas que marcam o setor.

Portanto, o argumento finalístico utilizado, parece ter sido aplicado de forma excessivamente restrita, desconsiderando a gama de efeitos, não necessariamente positivos, decorrentes de tal ampliação.

Nesse mesmo sentido, o STF decidiu que o exercício do poder cautelar abrange medidas diversas, que podem inclusive ser impostas sobre particulares, dentre as quais a decretação da indisponibilidade de bens em tomadas de contas especiais, desde que observado o devido processo legal e a devida motivação dos atos.²³¹

²³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Mandado de Segurança n. 35506/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio, julgado em 10 de outubro de 2022. Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ACÓRDÃO 2.014/2017-TCU/PLENÁRIO. MEDIDAS CAUTELARES. SITUAÇÕES DE URGÊNCIA. DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS DE PARTICULAR E DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS. OBSERVÂNCIA DOS CRITÉRIOS DE RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO

Em trabalho dedicado ao chamado “Direito Administrativo do Medo”, Rodrigo Valgas dos Santos entende que o exercício da função administrativa passa a ser impactado pelo medo de o agente público tomar decisões, como fruto de seu elevado receio de responsabilização pelo controle externo disfuncional. Nesse sentido, o autor identifica a expansão do poder cautelar como uma, dentre outras, das disfunções dos Tribunais de Contas, gerando uma tendência de atuação menos deferente e uma ampliação da insegurança jurídica.²³²

A ideia de disfunção do controle externo engloba a sua atuação fora das balizas constitucionais e legais, com uma tendência de regular ou reprimir o desenvolvimento da atividade administrativa pela autoridade competente, com risco inclusive à sua legitimidade à luz do modelo Constitucional de separação de funções.²³³

Por mais que a expansão dos poderes cautelares dos Tribunais de Contas seja fundamentada na eficácia de suas decisões, em linha com a

PODER JUDICIÁRIO. INOCORRÊNCIA. CONTRADITÓRIO DIFERIDO. VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL NÃO CONSTATADA. OFENSA A DIREITO LÍQUIDO E CERTO. INEXISTÊNCIA. ORDEM DENEGADA. I - As Cortes de Contas, em situações de urgência, nas quais haja fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, podem aplicar medidas cautelares, até que sobrevenha decisão final acerca da questão posta. II – O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a aplicação da teoria dos poderes implícitos, de maneira a entender que o Tribunal de Contas da União pode deferir medidas cautelares para bem cumprir a sua atribuição constitucional. III – Não obstante, é preciso que observe o devido processo legal, bem assim os critérios de razoabilidade e proporcionalidade, abstendo-se, ademais, de invadir a esfera jurisdicional. IV - A jurisprudência pacificada do STF admite que as Cortes de Contas lancem mão de medidas cautelares, as quais, levando em consideração a origem pública dos recursos sob fiscalização, podem recair sobre pessoas físicas e jurídicas de direito privado. V - A Lei 8.443/1992 prevê expressamente a possibilidade de bloqueio cautelar de bens pelo TCU ou por decisão judicial, após atuação da Advocacia-Geral da União (arts. 44, § 2º, e 61). VI – Sem embargo, a fruição do direito de propriedade, que goza de expressa proteção constitucional, somente pode ser obstado ou limitado em caráter definitivo pelo Poder Judiciário, guardião último dos direitos e garantias fundamentais. VII - Nada obsta, porém, que o TCU decrete a indisponibilidade cautelar de bens, pelo prazo não superior a um ano (art. 44, § 2º), sendo-lhe permitido, ainda, promover, cautelarmente, a desconsideração da personalidade jurídica da pessoa jurídica objeto da apuração, de maneira a assegurar o resultado útil do processo. VIII – No caso sob exame, a desconsideração da personalidade foi levada a efeito pelo TCU, em sede preambular, e não definitiva, sob o argumento de que “os seus administradores utilizaram-na para maximizar os seus lucros mediante a prática de ilícitos em prejuízo da Petrobras”. IX – Assegurada a oportunidade de manifestação posterior dos responsáveis pelos supostos danos ao erário, hipótese de contraditório diferido que não implica ofensa à garantia do devido processo legal. Precedente. X – Inexistência de vício material ou formal no ato impugnado, razão pela qual não há falar em direito líquido e certo da impetrante. XI - Ordem denegada.

²³² SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do Medo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 3ª ed. 2023. p. 222.

²³³ RODRIGUES, Ricardo Schneider. A Lei n. 14.133/2021 e os novos limites do controle externo: a necessária deferência dos Tribunais de Contas em prol da Administração Pública. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v.11, n. 3, p. 161-181. 2021. p. 168-169.

tendência de fortalecimento do controle externo notadamente após a Constituição de 1988, as possíveis disfunções na atuação dos Tribunais de Contas vêm levantando debates, especialmente sobre o medo dos agentes públicos e cidadãos face aos excessos do controle.²³⁴

A crítica apresentada pode ser atenuada pela criação de critérios e balizas que limitem o controle, conferindo segurança jurídica que iniba a utilização de *disfunções* para lastrear excessos de controle. Como visto, a tarefa não é simples, seja por inexistir consenso doutrinário, seja pelas especificidades de cada forma e objeto de controle – no caso da regulação, com complexidade adicional decorrente da natureza dos subsistemas jurídicos regulados.

Para além das discussões acerca da expansão de poderes cautelares, a literatura jurídica identifica a tendência de ampliação dos poderes do TCU por meio de sua própria jurisprudência e normas internas por ele mesmo editadas, no sentido de promover releituras ampliativas de sua competência. Essa tendência se identifica, por exemplo, nos seguintes aspectos: (a) controle de editais de licitação ainda não publicados; (b) suspensão de contratos públicos em casos em que o texto constitucional determina apenas sustação de atos; (c) exercício de controle de constitucionalidade incidental, impondo entendimento a toda a Administração Pública; (d) utilização do poder de sanção em auditoria operacional, expandido o conceito de legalidade para punir violação a princípios; e (e) na sobreposição da vontade do regulador, impondo sua análise de mérito sobre questões regulatórias.²³⁵

Em crítica principalmente à expansão de seus poderes e retroalimentação de seus fundamentos pelo que chama de “doutrina interna” do TCU, Pedro Dutra e Thiago Reis afirmam que o TCU modifica os limites de sua competência por via interpretativa, a reafirma por meio de decisões, cujo

²³⁴ RODRIGUES, Ricardo Schneider. A Lei n. 14.133/2021 e os novos limites do controle externo: a necessária deferência dos Tribunais de Contas em prol da Administração Pública. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v.11, n. 3, p. 161-181. 2021. p. 165-166.

²³⁵ JORDÃO, Eduardo. CUNHA, Luiz Filipe Esteves. O TCU, os particulares contratados e a jabuticaba: a excepcionalidade da orientação atual do tribunal no direito comparado. **A&C - Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, ano 22, n. 89, p. 217-250, jul./set. 2022.

conteúdo acaba corroborado pela doutrina interna para, posteriormente, a extensão de competência ser formalizada em Instruções Normativas.²³⁶

Por outro lado, em entendimento favorável à ampliação da atuação do TCU, Bruno Dantas (et al.) entende que o ente passou de controlador da legalidade de matérias exclusivamente financeiras, a órgão incumbido da apreciação da economicidade, legitimidade e eficiência da gestão pública, passando a examinar as próprias atividades fim do Estado.²³⁷

Nesse mesmo sentido, Weder de Oliveira, denota que o TCU é abrangido pela definição internacional de *Supreme Audit Institution*, com base na definição da *International Organization of Supreme Audit Institutions*, que possuem, dentre outros, objetivos de correto uso dos recursos públicos, do desenvolvimento de uma gestão financeira sólida e da adequada execução das atividades administrativas. Defende que o ordenamento jurídico nacional veio apresentando evoluções relacionadas ao controle, sendo reconhecida a ampliação dos poderes do TCU na Constituição de 1988, para auditar e avaliar o planejamento, gestão e operações de órgãos e entidades governamentais, programas e políticas pública, ações e projetos específicos, entre as diversas possibilidades decorrentes das auditorias e fiscalizações que pode realizar, dentre as quais orçamentárias, financeiras, contábeis, patrimoniais e operacionais, sob diferentes aspectos diferentes, como legalidade, legitimidades, economicidade e eficiência em sentido amplo.²³⁸

Também enseja preocupação por parte da literatura jurídica a edição de Instruções Normativas, pelo próprio TCU, editadas com amparo no exercício de seu poder regulamentar previsto em sua Lei Orgânica (Lei n. 8.443/1992). Tais Instruções Normativas se tornaram instrumento relevante de intervenção pelo controlador, especialmente no âmbito das atividades de infraestrutura, nas quais se insere o setor elétrico. A partir de tais normas infralegais, o TCU busca

²³⁶ DUTRA, Pedro. REIS, Thiago. **O Soberano da Regulação: O TCU e a Infraestrutura**. São Paulo: Singular, 2020. P. 70.

²³⁷ DANTAS, Bruno; AREAL, Gabriel Rebello Esteves; SABENÇA, Sandro Zachariades. Controle externo da regulação: um estudo de caso da reabertura do Aeroporto da Pampulha. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 21, n. 118, p. 15-35, nov./dez. 2019. p. 17-18.

²³⁸ OLIVEIRA, Weder de. Contribuição do Controle Externo para o Aprimoramento de Política Pública: o caso da compensação ambiental e a atuação do Tribunal de Contas da União. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 7, n. 26, jul./set. 2023.

fundamento jurídico para intervir em atividades econômicas, formando um sistema normativo próprio.²³⁹

Em certa medida, a ampliação de poderes por normas infralegais parece se assemelhar com algumas das características do atual paradigma regulatório descrito, o que se nota por exemplo pela descentralização da produção normativa e adoção de conceitos jurídicos abertos dotados de dinamismo e flexibilidade, formando um subsistema jurídico próprio. A principal diferença, e a origem das principais críticas, reside nas limitações constitucionais e na aparente desconformidade entre a ampliação exercida pelo TCU, os limites legais e a natureza de controle *posterior*.

Apesar de as normas constitucionais conferirem determinada autonomia e possibilidade de interpretação jurídica das texturas jurídicas abertas aplicáveis ao TCU, resta inalterada sua natureza de ente de controle, com poderes de fiscalização e sanção, o que torna inafastável a garantia de segurança jurídica, devido processo legal e previsibilidade de seus atos, no sentido de permitir ao gestor público, regulador, ou cidadão, a possibilidade material de planejar juridicamente seus atos e prevenir a prática de atos ilícitos.²⁴⁰

Inclusive, e por mais que pareça juridicamente evidente, a atuação, dinamismo e flexibilidade do TCU no exercício do controle são limitados pelas normas legais aplicáveis, sejam garantias fundamentais, normas de processo administrativo, LINDB, ou até normas aplicação supletiva como princípios de processo penal em processos sancionadores.²⁴¹ Tais normas e princípios são inafastáveis, não podendo ser suprimidas ou reduzidas por interpretação ou norma infralegal, seja editada pelo próprio TCU ou por qualquer regulador.

²³⁹ DUTRA, Pedro. REIS, Thiago. **O Soberano da Regulação: O TCU e a Infraestrutura**. São Paulo: Singular, 2020. p. 36.

²⁴⁰ FRANÇA, Vladimir da Rocha. Competências Sancionadoras dos Tribunais de Contas. **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 8, n. 1, p. 271-296, 2021. P. 291-292.

²⁴¹ Vladimir Rocha da França elenca, no processo administrativo sancionador do TCU, as seguintes garantias do que chama devido processo legal administrativo: “(i) a garantia da imparcialidade do órgão julgador; (ii) as garantias do contraditório e da ampla defesa; (iii) a garantia da motivação dos atos jurídicos administrativos; (iv) a garantia da vedação à prova obtida por meio ilícito; (v) a garantia da presunção de inocência; (vi) a garantia do silêncio em face da acusação; (vii) a garantia da publicidade processual; (viii) a garantia do *ne bis in idem*; (ix) direito ao recurso hierárquico; e, (x) a garantia da duração razoável no processo”. FRANÇA, Vladimir da Rocha. Competências Sancionadoras dos Tribunais de Contas. **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 8, n. 1, p. 271-296, 2021. P. 284-285.

Mais uma vez, por mais que se reconheça que há flexibilidade na atuação do TCU, conferida constitucionalmente, e que há possibilidade de controle finalístico da regulação, o produto dos atos de controle deve permanecer restrito, principalmente pelas garantias fundamentais e normas aplicáveis, sob risco de violações ao ordenamento jurídico. Além disso, o controle deve guardar conformidade com o subsistema jurídico regulado, evitando desequilíbrios, intervenções desmedidas ou em excesso aos limites legais. Tais conclusões reforçam a relevância do estabelecimento de critérios aptos a guiar o controle externo sobre a regulação, conferindo previsibilidade e segurança jurídica.

Diante disso, se notou que as competências constitucionais atribuídas aos Tribunais de Contas, que na literalidade Constitucional já são bastante amplas e dotadas de conceitos jurídicos abertos, e que o produto de seus atos apesar de limitados pelas normas vigentes, são passíveis de interpretação extensiva, e foram ampliadas pelo STF no julgamento de casos paradigmáticos. Além disso, o próprio TCU se vale do poder regulamentar para seguir ampliando suas próprias competências, por meio de Instruções Normativas.

No âmbito específico da regulação, o exercício das competências fixadas ao TCU, demanda a compreensão da existência, ou não, de outros parâmetros de controle, a serem utilizado como uma referência adotada para a avaliação e prática do controle de atos regulatórios. Neste sentido, adiante se abordará temas relacionados aos parâmetros de controle, especificamente no âmbito da regulação.

Entretanto, antes de adentrar aos aspectos específicos do controle da regulação, é pertinente tecer comentários sobre a fiscalização operacional, um dos principais instrumentos utilizados pela corte de contas no controle de setores regulados, especialmente diante de sua amplitude, que permite avaliar uma variedade de temas regulatórios sob um mesmo pretexto e fundamento jurídico.

3.3. CONSIDERAÇÕES SOBRE A AUDITORIA OPERACIONAL

Traçados os principais aspectos jurídicos pertinentes às competências e produto dos atos do TCU, merecem especial atenção as chamadas fiscalizações operacionais. Como já se pôde notar do até então

exposto neste trabalho, a auditoria operacional é um dos grandes temas de debate doutrinário e jurisprudencial, especialmente por conta de sua amplitude e ausência de definição de limites normativos claros sobre sua abrangência. Ao mesmo tempo, é um dos principais instrumentos utilizados pelo TCU na fiscalização da regulação, por conta da mencionada amplitude que confere elevado grau de liberdade para avaliar temas regulatórios.

A explicação para tal amplitude na avaliação, se inicia com a constatação que a Constituição estabeleceu a competência do TCU para realizar “auditoria operacional”, sem delimitar seus contornos, nuances ou possíveis resultados. Diante disso, é necessário recorrer às normas infralegais, como as estabelecidas pelo próprio TCU sobre o tema, à literatura jurídica especializada e estudos comparativos internacionais para melhor se compreender do que se trata a auditoria operacional prevista na Constituição.

Um caminho interessante para iniciar a compreensão da questão parte do entendimento da *International Organization of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI acerca das auditorias de performance, relativamente equivalentes no costume internacional ao que nossa Constituição denomina auditoria operacional. Segundo os *Perform Audit Principles* divulgados pela INTOSAI, uma auditoria de performance é entendida como uma análise independente, objetiva e confiável se os atos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações de uma entidade estão operando em conformidade com os princípios da economia, eficiência e efetividade, e se há espaço para melhorias.²⁴²

Com isso, a INTOSAI indica que a auditoria de performance visa prover novas informações, análises e entendimentos para, quando apropriado, fazer recomendações de melhorias, entregando novas informações, conhecimento e valor, por meio de novos entendimentos analíticos, ampliação

²⁴² INTOSAI. ISSAI 300: Performance Audit Principles. 2019. Disponível em https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/ISSAI_300_en_2019.pdf. Acesso em 04/06/2024. p. 7.

da acessibilidade das informações já existentes, visão independente baseada em evidências e recomendações baseados na análise dos achados.²⁴³

A auditoria de performance tem como objetivos construtivamente promover governança econômica, efetiva e eficiente, contribuir para o *accountability* e transparência e auxiliar os decisores e controladores a melhorar sua performance. Segundo consta, tais objetivos buscam examinar se as decisões do Estado estão sendo implementadas de forma eficiente, gerando valor aos cidadãos alvo das políticas governamentais, na qualidade de pagadores de impostos.²⁴⁴

Considerando que nem a Constituição, nem as normas infraconstitucionais, delimitam a abrangência e extensão de uma auditoria operacional, o próprio TCU encarregou-se de regulamentar a auditoria operacional, suas especificidades e forma de desenvolvimento, principalmente a partir das lições e diretrizes internacionais apresentadas pela INTOSAI.

Aprovado pela Portaria-SEGECEX n. 18/2020, o Manual de Auditoria Operacional do TCU, conceitua a auditoria operacional como o exame independente, objetivo e confiável, de empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo, visando analisar se estão operando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento.²⁴⁵

A definição elencada pelo próprio TCU ao regulamentar sua atividade de auditoria operacional, como era de se esperar, é alvo de críticas por parte da literatura jurídica. As principais críticas se fundam em duas razões: o alargamento de poderes pelo próprio TCU, no sentido de vir redefinindo suas competências ao longo do tempo, para ajustar o exercício de suas intervenções; e por construir argumentos que, sob alegação de adotar os padrões da INTOSAI,

²⁴³ INTOSAI. ISSAI 300: Performance Audit Principles. 2019. Disponível em https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/ISSAI_300_en_2019.pdf. Acesso em 04/06/2024. p. 7-9.

²⁴⁴ INTOSAI. ISSAI 300: Performance Audit Principles. 2019. Disponível em https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/ISSAI_300_en_2019.pdf. Acesso em 04/06/2024. p. 9-10.

²⁴⁵ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. 4 ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020. P. 14.

geram confusão entre conceitos distintos de auditoria operacional e auditoria de performance (*performance audit*).²⁴⁶

A incorporação pelo TCU das normas da INTOSAI para auditoria de performance, portanto, reforça o posicionamento do próprio TCU no sentido de possuir atribuição para controlar não apenas as contas (e atividades meio), como também as atividades fim das agências reguladoras, estes últimos constituídos principalmente atos de regulação em si.²⁴⁷

Parte da literatura jurídica nacional entende pertinente tal atuação mais abrangente do TCU – a para além de matéria contábil e financeira – no âmbito da fiscalização operacional destinada a avaliar um conjunto de operações administrativas sob o parâmetro da economicidade, eficiência e efetividade, sem adentrar ao mérito do cumprimento da legislação substantiva, mas sim avaliando a performance da entidade fiscalizada. Como resultado, seria admitido no máximo a emissão de recomendações para aprimoramento geral da entidade, sem caráter impositivo e sem sujeição a sanções.²⁴⁸

Nesse âmbito de atuação, Conrado Tristão identifica que o TCU pode assumir ao menos duas posturas no desenvolvimento de auditorias operacionais: a cooperativa e a interventiva. Analisando julgados do TCU o autor identificou que, pelo lado cooperativo, o TCU adota a auditoria operacional como uma ferramenta orientativa, que fornece subsídios capazes de auxiliar a administração a aprimorar seu próprio funcionamento, principalmente por meio de recomendações, respeitando a discricionariedade administrativa. Já no

²⁴⁶ DUTRA, Pedro. REIS, Thiago. **O Soberano da Regulação: O TCU e a Infraestrutura**. São Paulo: Singular, 2020. P. 114-124. Os autores questionam, neste aspecto, a natureza, âmbito e aplicabilidade da auditoria operacional, principalmente a partir da noção de que o conceito foi transplantado do que seria *performance audit*. Ver, p. 123: “Qual a natureza da auditoria operacional, cuja definição é confessadamente transplantada, em uma questionável apropriação conceitual? E, transfigurada, empregada fora de seu âmbito natural, isto é, empregada no âmbito do controle externo, quando é própria do controle interno? E, por fim, como basear o controle externo da ação governamental em tal auditoria, sendo certo que, nos termos do art. 70 da Constituição Federal, a análise da legitimidade e economicidade só tem lugar no âmbito do controle externo exercido pelo Congresso? Sendo certo, ainda, que o art. 71 prescreve exclusivamente ao tribunal executar a fiscalização, em auxílio ao Congresso, exclusivamente da legalidade da execução orçamentária?”

²⁴⁷ CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro; IWAKURA, Cristiane Rodrigues. Tribunal de Contas da União (TCU) e as Agências Reguladoras: limites e excessos da accountability horizontal. **Revista da CGU**, vol.13, n. 24, jul.-dez. 2021. P. 211.

²⁴⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de Controle dos Tribunais de Contas – Possibilidades e Limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 27-28.

aspecto interventivo, a auditoria operacional interfere diretamente na ação administrativa, modelando-a com atos de comando e determinações, em postura impositiva, inclusive com o sancionamento aos administradores públicos.²⁴⁹

No âmbito de auditorias operacionais sobre matéria finalística da regulação, pelas razões e fundamentos que compõem cada subsistema regulado, é possível vislumbrar diversos riscos de uma auditoria operacional de postura interventiva, principalmente pela conclusão lógica de que, se a auditoria operacional se destinará a avaliar um conjunto de operações no âmbito do subsistema regulado, sob a ótica da eficiência, economicidade e efetividade, e se os subsistemas regulados são compostos por relações complexas (no caso do setor elétrico, ainda mais delicadas pela possibilidade de efeitos reflexos), há severo risco de que uma intervenção operacional impacte no equilíbrio regulatório e irradie efeitos cujas consequências extrapolam a possibilidade de controle pelo TCU.

Ao contrário do que seria esperado em um documento que guia a realização de auditorias operacionais, no Manual de Auditoria Operacional se verifica escassa informação ou orientação aos auditores sobre os impactos das intervenções do TCU. Em uma das raras menções à impactos negativos, o documento apenas aponta como um dos “cuidados a serem adotados para a proposição de deliberações” a avaliação dos impactos, positivos e negativos, causados pela implementação das deliberações.²⁵⁰ Os impactos negativos, entretanto, parecem ser ignorados. Não há orientação relevante ou dedicação do manual que forneça instrumentos ou ferramentas às equipes técnicas para avaliar os impactos negativos – dos quais se pode vislumbrar diversas possibilidades e ciências que contribuiriam em ferramental para avaliação de impactos, desde elementos técnicos atinentes a cada subsistema regulado, aspectos financeiros, ferramentas de gestão, teorias econômicas, custos de transação, incentivos e desincentivos, teorias normativas, análise econômica do

²⁴⁹ TRISTÃO, Conrado. Tribunais de Contas e Controle Operacional da Administração. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 103-104

²⁵⁰ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. 4 ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020. P. 137.

Direito, dentre outras diversas possibilidades que podem ser vislumbradas para avaliar impactos de intervenções.

Aspecto que não se mostra suficientemente aprofundado no Manual de Auditoria Operacional são as definições de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, tidos pelo conceito de auditoria operacional como os princípios que devem ser analisados ao auditar atividades ou organizações do governo²⁵¹. Os conceitos apresentados pelo manual são rasos e descritivos, ignorando que, ao menos nos campos jurídico-econômicos objeto deste trabalho, são conceitos de ampla discussão e debate, cuja aplicabilidade e abrangência dificilmente pode ser explicada em poucas linhas.

No aspecto regulatório, é temerário imaginar uma análise de eficiência e economicidade baseada em conceitos rasos, que desconsidere a amplitude e complexidade da regulação, que desconsidere a constante interação entre agentes setoriais e regulador, e que não confira ferramental necessário para avaliar a regulação com base em seu cenário amplo, com uma visão integrada do subsistema e suas peculiaridades. A análise dos casos, que será exposta em seção a seguir, contribuirá com esse debate e os riscos de tal abordagem rasa.

Ainda no âmbito de auditorias operacionais, o TCU elaborou em 2024 um Guia Prático de Auditoria para Instituições Superiores de Controle, descrevendo-o como um “recurso valioso para fiscalizar políticas públicas relacionadas à transição para fontes de energia sustentáveis”²⁵². Com base em quatro eixos de análise – governança, transição justa e inclusiva, financiamento, e políticas públicas – tem como pretensão objetivo promover políticas que integrem transparência, eficiência e justiça social.

O guia foi elaborado com base em pesquisa de literatura, repositórios de organizações relevantes para a temática, matrizes de planejamento e achados da auditoria brasileira, guias semelhantes já desenvolvidos e outros documentos criados por outras Instituições Superiores de Controle – ISC no

²⁵¹ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. 4 ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020. P. 14-18.

²⁵² Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/transicao-energetica-guia-pratico-de-auditoria-para-instituicoes-superiores-de-controle>>. Acesso em 12/12/2024.

âmbito da INTOSAI.²⁵³ Não consta do método de criação do guia ou de seu conteúdo, interações com os principais agentes reguladores e formadores de políticas públicas do setor elétrico.

O documento apresenta impactos distintos sobre o controle da regulação do setor elétrico, que merecem comentários. Por um lado, é relevante o fato de o guia apresentar metodologia clara e aspectos a serem analisados em cada um dos quatro eixos de governança, conferindo certa previsibilidade às abrangentes auditorias operacionais, ao menos nos temas abrangidos pelo relatório.

Por outro lado, a ausência de interação com os principais agentes setoriais e o conteúdo de determinados trechos do guia, enseja relevantes preocupações sobre seu objetivo, impacto e possíveis resultados de sua aplicação.

O desenvolvimento da matriz energética brasileira é tema complexo, tanto pela extensão territorial, pela complementariedade das fontes de geração, pelas diferenças locais que exigem planejamento integrado, como pelos desafios na implantação de uma matriz energética renovável.²⁵⁴ Não se trata de matéria simples, exigindo – além de integrar toda a complexidade da regulação atual – cooperação entre agentes privados, regulador, agentes ambientais e diversos outros atores institucionais, de diferentes esferas da federação, que podem impactar com o tema. Essa complexidade parece ter sido ignorada pelo controlador que, segundo o guia, “ao auditar e sugerir correções nas políticas regulatórias, as ISC ajudem a reduzir os riscos para investidores, promovendo um ambiente estável e transparente que atraia capital privado”²⁵⁵. É questionável a forma de correção de políticas regulatórias e redução de risco para investidores, sem existir qualquer diálogo ou interação com a diversidade de agentes envolvidas no tema. Evidentemente, o TCU não deve, obrigatoriamente,

²⁵³ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **TRANSIÇÃO ENERGÉTICA – Guia Prático de Auditoria para Instituições Superiores de Controle**. Brasília: TCU, 2024. P. 20.

²⁵⁴ FERREIRA, Lindomayara França; SANTANA, José Ricardo de; RAPINI, Márcia Siqueira. O Setor Energético no Brasil: Um debate sobre a potencialidade das fontes renováveis no contexto ambiental e tecnológico. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, ano XXIII, v. 2, n. 49, agosto de 2021, Salvador/BA.

²⁵⁵ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **TRANSIÇÃO ENERGÉTICA – Guia Prático de Auditoria para Instituições Superiores de Controle**. Brasília: TCU, 2024. P. 20..

pautar toda a sua atuação em diálogo e aproximação com os envolvidos (afinal, é um órgão de controle), entretanto, em matéria complexa e marcada por diversidade de interesses e agentes envolvidos, não parece ser prejudicial a aproximação com outros agentes para construção de soluções que, no âmbito das auditorias operacionais sobre transição energética, estejam aptas a considerar a amplitude e diversidade dos temas tratados.

A transição energética e as auditorias operacionais sobre a regulação do setor elétrico integrarão a análise dos casos realizada e aprofundada na próxima seção.

A partir dos conceitos expostos e das discussões apresentadas sobre regulação e controle externo, passa-se a correlacionar as matérias até então apresentadas, com interação entre regulação, controle externo e setor elétrico, que identificará como se comporta o TCU no controle da regulação do setor elétrico e discutirá os principais temas relacionados.

4. CONTROLE, REGULAÇÃO E O SETOR ELÉTRICO

O objetivo principal desta seção é analisar a atuação do TCU no controle da regulação, com enfoque principalmente no setor elétrico, a partir do referencial teórico da regulação atual, sua complexidade e peculiaridades e das principais discussões jurídicas sobre controle externo.

Para isso, a seção se estrutura em quatro partes com objetos definidos.

Primeiro, será apresentada a metodologia e forma de seleção e avaliação dos casos de controle externo sobre a regulação do setor elétrico analisados, detalhando como se chegou aos casos e sua filtragem, permitindo sistematização adequada. A avaliação, mesmo que não exaustiva, permite compreender de forma abrangente a evolução do controle externo sobre o setor elétrico, identificar algumas das críticas já antecipadas pela doutrina, e obter percepções relevantes para aprimorar o controle externo da regulação.

Em seguida, e antes da avaliação específica dos casos, serão analisados temas pertinentes ao controle externo especificamente sobre a regulação, levantando os principais pontos de atenção, críticas, aspectos

positivos, desafios e o posicionamento da literatura especializada sobre os limites e possibilidade de atuação do controlador.

A terceira subseção irá analisar os casos de controle externo sobre o setor elétrico, visando avaliar os efeitos práticos da aplicação do referencial teórico apresentado na atuação do TCU no controle da regulação do setor elétrico. A análise será fundada principalmente nos conceitos e características apresentados, delimitações de competência do controlador e em noções multidisciplinares que contribuam para debate e aprofundamento do tema.

Por fim, serão analisadas as principais conclusões e apresentadas considerações acerca da correlação entre o referencial teórico e as conclusões práticas da análise dos casos, propondo pontos de atenção e balizas a serem consideradas e aplicadas no controle externo da regulação.

O objetivo ao se analisar os casos específicos é tanto compreender e avaliar como se dá, na prática, o controle externo sobre a regulação, como verificar sua conformidade com os elementos da literatura apresentados e com os fundamentos jurídicos aqui tratados, além dos possíveis impactos decorrentes do controle externo sobre a regulação, a partir dos critérios apresentados.

Considerando que o setor elétrico é dotado de alta especificidade técnica, em relações jurídicas e regulatórias dinâmicas e mutáveis, que se transformam com a realidade setorial, e que por sua característica de indústria de rede, as matérias regulatórias irradiam impactos em todo o setor, incluindo agentes, consumidores, usuários de serviços públicos, investidores e empreendedores, se mostra de grande relevância jurídica a avaliação de casos que resultem em atos de controle com alto potencial de emanar efeitos jurídicos, regulatórios e econômicos. Inclusive porque uma intervenção que extrapole os limites normativos estabelecidos ao órgão de controle pode ensejar elevação dos custos de incerteza, o que gera impactos negativos em indústrias de rede, como o setor elétrico, além de comprometer o equilíbrio do compromisso regulatório.²⁵⁶

²⁵⁶ FARACO, Alexandre Ditzel; COUTINHO, Diogo R. Regulação de indústrias de rede: entre flexibilidade e estabilidade. **Revista de Economia Política**, vol. 27, n. 2 (106), p. 261-280, abril-junho 2007. p. 266.

Assim, a partir do referencial apresentado, das particularidades dos casos analisados e das conclusões que se obtiverem desta correlação, se propõe sintetizar as conclusões e divergências jurídicas em critérios que possam ser aplicados e considerados no exercício do controle externo sobre a regulação, refletindo as conclusões expostas. A construção de critérios tem objetivos finalísticos e metodológicos.

No aspecto metodológico, os critérios podem ser aplicados como padrão para a posterior análise de casos de controle externo sobre a regulação, permitindo que casos distintos sejam avaliados sob o mesmo enfoque e aspectos, viabilizando eventuais comparações acerca das conclusões de cada caso, haja vista sua avaliação sob os mesmos parâmetros.

No aspecto finalístico, os critérios sugeridos podem constituir limites e balizas a serem observados no controle externo da regulação, de modo a aprimorar sua conformidade aos subsistemas jurídicos e mitigar eventuais impactos negativos. O objetivo é que contribuam para atenuar possíveis violações ao ordenamento jurídico vigente e, ao mesmo tempo, direcionem atenção do controlador às características e finalidades da regulação, com objetivo de reduzir possíveis desequilíbrios por meio da mitigação de instabilidade regulatória decorrente do controle e provimento de maior previsibilidade aos agentes regulados, que tendo ciência dos critérios do controle externo, podem melhor planejar juridicamente seus atos.

A definição de parâmetros, balizas e/ou critérios específicos para limitar e guiar o exercício das competências dos Tribunais de Contas é tema que enseja a preocupação de pesquisadores e estudiosos do controle externo. Especialmente diante da constatação de parte da doutrina de que existiu um déficit de controle no país que, ao final, ocasionou um controle excessivo, em um comportamento dos Tribunais de Contas que, a pretexto de demonstrar proatividade, acabam por exercer atribuições em desconformidade com o que permite a Constituição e normas vigentes, demonstrando subjetividade dos seus membros, em um chamado “ativismo de contas”.²⁵⁷

²⁵⁷ CABRAL, Flavio Garcia. O Ativismo de Contas do Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 5, n. 16, jan./mar. 2021.

Com isso, passa-se a tratar dos temas pertinentes à esta seção.

4.1. METODOLOGIA PARA A PESQUISA E FILTRAGEM DOS CASOS

Até este momento, esta pesquisa analisou decisões do TCU apenas por serem tidas como relevantes em um determinado contexto, seja por serem indicadas como paradigma pela literatura jurídica, por gerarem impacto relevante para a construção e desenvolvimento do tema em análise, ou que tenham apresentado relevante contribuição jurídica de modo geral.

Entretanto, ainda não foi realizada pesquisa sistematizada, específica sobre o setor elétrico, com critérios e métodos pré-definidos, que permita obter conclusões consistentes a partir de um mesmo referencial e um mesmo padrão de análise, permitindo chegar a conclusões mais assertivas e conectadas com a realidade prática do controle externo. É que se passa a realizar agora.

A metodologia exposta a seguir foi aplicada a fim de sistematizar e organizar pesquisa específica, que permitiu obter conclusões e verificar o panorama geral do controle sobre o setor elétrico a partir de avaliação de casos que envolvam o controle sobre a ANEEL. Foram avaliadas 764 decisões do TCU identificadas pela metodologia proposta, das quais, após avaliação material do conteúdo de seu sumário e dispositivos de cada Acórdão, limitou-se em ao menos 279 decisões que efetivamente trataram de matéria regulatória sobre o setor elétrico.

A pesquisa, por razões que serão expostas a seguir, não se propõe a ser exaustiva e definitiva – buscar uma solução exaustiva seria até contraditório com a própria natureza dinâmica da regulação e da atuação do TCU.

A natureza dos resultados identificados, portanto, é informativa com finalidade de viabilizar adequada correlação do referencial teórico proposto com a prática do controle externo. Mesmo sem pretensão exaustiva, a pesquisa forneceu resultados consistentes e abrangentes, aptos a prover percepções relevantes sobre o controle externo da regulação do setor elétrico, principalmente para correlacionar o referencial teórico exposto, com a realidade do controle.

A pesquisa foi realizada a partir do portal de “Pesquisa Integrada” do TCU²⁵⁸, inserindo-se limitações a partir do botão “selecionar tema”, que permite aplicar filtros pré-determinados. O primeiro filtro aplicado foi a busca por “Acórdãos”, tendo em vista ser a espécie de decisão mais relevante para fins de controle externo da regulação, dentre os filtros disponibilizados pela Pesquisa Integrada do TCU – os demais filtros abrangem jurisprudência selecionada, súmulas, atos de pessoa, normativos, notícias, etc. A pesquisa por “Acórdãos” resulta também em “Decisões”, especialmente entre os anos de 1998 e 2002.

A seleção pelo campo Acórdãos permite inserir novos filtros. Aqui, foi inserido no campo “nome do órgão ou da entidade” a denominação “Agência Nacional de Energia Elétrica”. A aplicação deste filtro específico no campo “nome do órgão ou da entidade” se mostrou mais eficiente do que a pesquisa livre pelo termo “Agência Nacional de Energia Elétrica” pois evita repetições e redundâncias nos resultados, e decisões relativas a outros órgãos que compartilhem o nome “Agência” ou “Nacional” – notadamente, outras agências reguladoras.²⁵⁹ Foram avaliados e considerados todos os casos até 2024, sendo que os primeiros datam de 1998.

A pesquisa a partir dos filtros propostos, apresentou um total de 764 resultados, divididos em 434 Acórdãos, 260 Acórdãos de Relação, e 70 decisões.

Os resultados foram avaliados ano a ano e, visando manter alinhamento com o objeto deste Tese, buscou-se limitar a análise apenas às decisões que efetivamente versem sobre a regulação do setor elétrico.

Assim, os principais aspectos dos 764 Acórdãos foram avaliados, a partir de seu sumário e do dispositivo de cada decisão, sob a ótica da regulação do setor elétrico, nos termos e características propostas para este trabalho. Para fins de

²⁵⁸ Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/integrada>>. Acesso em 16/01/2025.

²⁵⁹ A pesquisa livre por “Agência Nacional de Energia Elétrica”, sem a aplicação do filtro proposto, resulta em 1911 casos, dos quais grande parte relacionados à temas alheios ao setor elétrico, mas que tenham qualquer menção aos termos “Agência”, “Nacional”, “Energia” ou “Elétrica”. Tal resultado acaba por englobar, além de temas afetos a outras agências reguladoras, qualquer matéria envolvendo fundos nacionais, bancos nacionais, Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, dentre outros. Portanto, para fins de delimitação do escopo da pesquisa e avaliação completa dos casos, mostrou-se mais eficiente aplicar o filtro “nome do órgão ou da entidade”.

Da leitura dos principais aspectos decisões, buscou-se limitar a análise apenas aos casos que tratem de controle externo sob a regulação do setor elétrico. Assim, dos 764 casos, foram descartados os casos que, por possuir as seguintes características, foram entendidos como não relativos à matéria regulatória:

a. Decisões sobre as atividades meio da ANEEL, MME ou outro agente com influência na regulação setorial, que não impactem diretamente sobre a atividades finalísticas da regulação (ex. Decisão 1096/2000 - Plenário, que trata de possíveis irregularidades na aplicação de receitas da ANEEL em publicidade; ou Acórdão 642/2004 – Plenário que trata da aplicabilidade de exigências licitatórias em contratações destinadas às atividades meio da ANEEL; ou processos de controle externo sobre atos de admissão de pessoal, concursos públicos e afins).

b. Decisões apenas para sanar erros formais/materiais (ex., embargos de declaração para sanar erro material em versão oficial de documento publicado – Decisão 923/2001), ou acórdãos apenas para acompanhamento do cumprimento de comandos, que não gerem nova intervenção pelo controlador (ex. Acórdão 1231/2019 – Plenário).

c. Casos relacionados a contratos ou temas privados das estatais de atuação relevante no setor de energia, que não impliquem em impactos diretos na regulação, como atos de controle que versem exclusivamente sobre contratos privados ou atos de Petrobras, Eletrobras, Angra e Itaipu, ou de atuação isolada das concessionárias de transmissão e distribuição de energia (ex. Acórdão 1688/2009 – Plenário).

d. Recursos não providos ou não conhecidos contra decisões que já tenham gerado efeitos sob a regulação.

e. Representações, denúncias ou pedidos de medidas cautelares não conhecidos ou apenas conhecidos e apensados a um processo principal, por se tratar de tema já sob apreciação do TCU (ex. Acórdão 2146/2007 – Plenário).

f. Acórdãos de Relação com matéria exclusivamente processual ou apenas prorrogação de prazos; ou acórdãos sem análise de

mérito, apenas com decisões processuais (prorrogação/postergação de prazos) (ex. Acórdão 1402/2010 – Plenário).

Os casos que não se submeteram à nenhuma das hipóteses de exclusão pré-determinadas e que, portanto, foram entendidos como atos de controle externo sob a regulação, resultaram em 279 decisões, classificadas e listadas no Apêndice I, com as principais informações para sua identificação, extraídas com base nas informações e categorizações utilizadas pelo TCU.

Em seguida, o mérito das decisões já filtradas foi analisado, por seus votos condutores publicados no portal, e classificados em atos de controle que geraram intervenção direta, ou não geraram intervenção direta na regulação do setor elétrico.

Para tanto, foi considerado que qualquer *determinação* que gere intervenção sob matéria regulatória, assim entendida a partir do referencial teórico deste trabalho, gera impactos diretos na regulação do setor elétrico. Portanto, foram considerados como geradores de intervenção direta na regulação determinações do TCU que versem sobre temas abrangidos pela amplitude e dinamismo das matérias regulatórias, como: critérios técnicos de Editais, precificação de ativos, modelagem financeira de concessões, procedimentos de formação ou revisão tarifária de concessionárias, temas técnicos relacionados ao subsistema regulado, discussão de matérias previstas em atos formais de regulação como portarias ou resoluções normativas, planejamento setorial, atos que interfiram na relação entre regulador e agentes regulados, atos de controle para suprir alegada inércia regulatória, dentre outros temas que possam ser englobados na percepção de regulação aqui adotada.

Determinações para que a ANEEL “avalie a oportunidade e conveniência” ou “analise a pertinência” de adotar medidas estipuladas pelo TCU, foram consideradas como de impacto na regulação, assim como a conjugação de determinações e recomendações em matéria regulatória.

Decisões que impliquem em determinações sobre outras matérias, mesmo em casos que versem sobre regulação, como por exemplo exigências e procedimentos relacionados à Lei 8.666/1993, não foram considerados como de intervenção direta na regulação do setor elétrico.

Ao final, considerando os critérios determinados e o referencial teórico proposto neste trabalho, concluiu-se que dos 762 casos analisados, ao menos 94 resultaram em intervenção direta do TCU sobre a regulação do setor elétrico.

Diz-se “ao menos” pois se reconhece que, pelas limitações da pesquisa e dos critérios adotados, não é possível afirmar que o resultado representa a totalidade absoluta de decisões que impactaram na regulação do setor elétrico. Primeiro porque o portal Pesquisa Integrada do TCU pode apresentar divergências no cadastro das informações, não apresentando necessariamente todas as decisões que envolvam o termo “Agência Nacional de Energia Elétrica”.

Segundo, porque nem todo ato que gere impacto sobre a regulação decorre necessariamente de um acórdão resultante em determinações expressas. Como já identificado pela literatura jurídica²⁶⁰, existem estratégias e formas de influência direta do TCU em atos de regulação que não são necessariamente visíveis e identificáveis com uma simples pesquisa em documentos públicos, com possíveis atos de controle restritos aos processos administrativos específicos e nem sempre localizáveis pela plataforma de pesquisa; ou, ainda, atos de controle que impactem a regulação a partir de ofícios, reuniões, ou outras interações entre controlador e regulador que não necessariamente gerem documentos públicos, mas que interfiram diretamente na regulação.

Uma terceira limitação decorre do fato de recomendações, apesar de não serem objetivamente classificadas como de impacto direto na regulação do setor elétrico, tem o potencial de intervir na regulação setorial. Seja por assistir razão à recomendação, conduzindo o regulador a alterar a regulação, seja por precaução do regulador e das pessoas físicas que ali conduzem os processos regulatórios que, evitando expor sua atuação, entendem por bem acatar a recomendação do TCU antes de eventual punição ou novo processo fiscalizatório.²⁶¹

²⁶⁰ DUTRA, Pedro. REIS, Thiago. **O Soberano da Regulação: O TCU e a Infraestrutura**. São Paulo: Singular, 2020.

²⁶¹ No sentido de uma das disfunções do controle externo identificadas por SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do Medo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 3ª ed. 2023.

Por mais que se identifiquem limitações, e considerando que a pesquisa não se propõe a ser exaustiva, os resultados permitiram uma percepção abrangente de como se comporta o controle externo do TCU sobre o setor elétrico e obter conclusões relevantes sobre o tema, além de permitir visualizar e identificar parte dos padrões e formas de atuação muito criticados pela literatura jurídica, no controle externo do setor elétrico.

Os temas, conclusões e considerações sobre o controle externo, apresentadas a seguir, buscam correlacionar a pesquisa disposta no Apêndice I e o referencial teórico deste trabalho, tratando tanto dos limites do controle externo sob o enfoque da literatura jurídica, quanto da análise crítica dos casos identificados nesta pesquisa. Quando pertinente, especialmente a partir de casos paradigma sobre a regulação em um contexto geral (e não limitada apenas ao setor elétrico) será agregada à análise o referencial de outros casos, de setores diversos.

4.2. CONTROLE EXTERNO E REGULAÇÃO

Do até então discutido, foi possível notar que o controle externo da regulação é dotado de grandes desafios e particularidades, que se reforçam diante da complexidade da regulação. Esta seção irá analisar os principais aspectos do controle externo especificamente sobre a regulação.

Os objetivos traçados para cada subsistema jurídico regulado são complexos, difusos e nem sempre palpáveis a partir de critérios claros que possam ser verificados em caráter absoluto. O caso do setor elétrico não é diferente.

Os desafios do controle externo sobre a regulação do setor elétrico são percebidos por diversos aspectos. A ausência de critérios e limites claros para o controle externo tornam incertas as fronteiras entre atos de controle legítimos capazes de promover *accountability* e aprimorar a regulação e atos que ultrapassem os limites legais causando instabilidade e externalidades danosas. A incerteza pode sujeitar o controle externo à subjetividade das análises e à vontade do próprio controlador. Além disso, a constante influência do mercado e de agentes privados na regulação demanda equilíbrio do subsistema, que

simultaneamente influencia e é influenciado por fatores externos e, portanto, acaba sujeito a impactos diretos pelos atos de controle. Um quarto indicativo dos desafios a serem enfrentados decorre da elevação do grau de exigência do controlador, especialmente na avaliação de performance da regulação, assumindo o controle uma maior abrangência ao propor-se a avaliar a performance de um subsistema complexo.²⁶²

Como foi visto até então, a literatura jurídica indicou que o TCU, em determinadas ocasiões, emitiu decisões que excedem os limites do ordenamento jurídico, e reiterou sua preocupação com o fato de um órgão com poderes tão amplos ser capaz de interferir decisivamente nos rumos da Administração Pública de forma subjetiva. Portanto, uma avaliação sob o enfoque da juridicidade demanda que a atuação do TCU seja percebida não apenas sob a perspectiva de apresentar vantagens ou não para a sociedade, mas sim, se guarda conformidade com o texto constitucional vigente, sob risco de enfraquecer o próprio Direito.²⁶³

Isso pode ser agravado por atos de “controle a qualquer custo, sem análise prévia da real efetividade das medidas tomadas e dos custos envolvidos, bem como dos impactos sobre a governabilidade”²⁶⁴, também identificados como um risco ou fator de complexidade por parte da literatura que busca compreender os desafios do controle da Administração Pública.

Há um verdadeiro desafio na estruturação de um sistema regulatório saudável e na busca por um ponto de equilíbrio entre controle da Administração

²⁶² Gustavo Andrey Almeida Fernandes e Marco Antonio Carvalho Teixeira identificaram desafios decorrentes da avaliação de performance em controle sobre municípios brasileiros, elencando a incapacidade de perfeito monitoramento da Administração Pública, haja vista sua performance ser dependente de uma pluralidade de fatores, marcados por desafios específicos. A avaliação de performance da Administração exigiria não apenas uma métrica, mas a avaliação também de seus objetivos que, usualmente, são difusos e menos palpáveis. Os desafios identificados pelos autores podem ser correlacionados e verificáveis também na regulação do setor elétrico, especialmente pela complexidade de avaliação e critérios para controle de subsistemas com interesses e objetivos plurais e difusos, além de impactos externos relevantes. Ver: FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida. TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Accountability ou Prestação de Contas, CGU ou Tribunais de Contas: o exame de diferentes visões sobre a atuação dos órgãos de controle nos municípios brasileiros. **Base Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS**, vol. 17, n. 3, 2020, p. 456-475.

²⁶³ CABRAL, Flavio Garcia. O ativismo de Contas do Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**. São Paulo, v. 5, n. 16, jan./mar. 2021, p. 215-257.

²⁶⁴ MARQUES NETO, Floriano Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Os Sete Impasses do Controle da Administração Pública no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani (coord.). **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

Pública e preservação das margens de discricionariedade dos reguladores, preservando-se as características dos subsistemas regulados. Tal ponto de equilíbrio parece depender da extensão que se confira ao controle externo, em um balanço entre controle da legalidade material e formal dos atos e preservação do espaço conferido aos reguladores.²⁶⁵

Assim, a extensão dos poderes de controle, para parte da literatura jurídica, deve compreender apenas um controle de razoabilidade, proporcionalidade, alcance da finalidade legalmente prevista e motivação, de modo que se a escolha for razoável, proporcional, alcançar às finalidades legalmente previstas e estiver motivada, não haveria espaço para que órgãos de controle alterem a decisão tomada.²⁶⁶ Este entendimento apresenta uma delimitação relevante no controle realizado pelo judiciário, entretanto, não contribui de forma expressiva para delimitação dos poderes do TCU, afinal, se a própria Constituição confere ao controlador poderes amplos, pautados em normas principiológicas, limitá-los novamente a partir da razoabilidade, proporcionalidade e finalidade, representa uma proposta tão difusa quanto a já prevista constitucionalmente.

Por mais que as previsões e competências constitucionais sejam tema recorrente nas pesquisas, principalmente pela identificação de desafios e problemas a serem enfrentados, não há consenso doutrinário sobre os critérios e balizas que regem o controle externo específico da regulação, menos ainda que considerem as características de dinamismo propostas neste trabalho e as especificidades do setor elétrico. Por isso, o tema e a abordagem proposta nesta seção se mostram de grande relevância.

A avaliação proposta não pretende, necessariamente, adotar viés crítico à atuação do TCU. Inclusive porque parte da literatura entende que cabe ao controle externo assumir essa atuação ampla para buscar a efetividade de políticas públicas, em consonância com o princípio republicano da responsividade dos agentes públicos. O posicionamento identifica o TCU como

²⁶⁵ SCHIRATO, Vitor Rhein. A deterioração do sistema regulatório brasileiro. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, ano 11, n. 44, out./dez. 2013.

²⁶⁶ A exemplo de SCHIRATO, Vitor Rhein. A deterioração do sistema regulatório brasileiro. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, ano 11, n. 44, out./dez. 2013.

uma das instituições que mais evoluíram no Brasil ao longo dos últimos anos, com práticas de integração, modernização, disseminação de boas práticas e homogeneização de qualidade, em uma demonstração de que o controlador está alinhado com a atual sociedade organizada em redes.²⁶⁷

Nesse sentido, entendem a ampliação de poderes do TCU e as respectivas mudanças institucionais como incrementais à redemocratização do país, sendo justamente o fortalecimento dos processos democráticos que proporcionou o fortalecimento institucional destas instituições.²⁶⁸

Em defesa da abrangência dos poderes do TCU, o Ministro Benjamin Zymler se posicionou favoravelmente à atuação do controlador, especialmente nos casos de auditoria operacional, para verificar se os resultados obtidos pelo regulador estão de acordo com os objetivos da entidade, de acordo com o disposto em lei, devendo ser examinados quanto à economicidade, eficiência e eficácia para avaliar se as finalidades estão sendo cumpridas e se a missão reguladora e fiscalizadora atendidas.²⁶⁹

Portanto, não se ignora que parte da doutrina entende estar o TCU alinhado com a atual sociedade organizada em redes – em uma concepção bastante próxima ao referencial teórico proposto para a regulação, seus subsistemas jurídicos e a sua pluralidade normativa – e entende que o papel do controlador é fundamental no fortalecimento institucional do ordenamento jurídico. Cabe verificar, portanto, se tais percepções podem ser identificadas no controle externo do setor elétrico e nos casos que serão avaliados a seguir.

Por mais exista previsão constitucional ampla para a atuação do TCU e que o STF reconheça poderes implícitos (sem indicar a exata extensão de tais poderes, mas limitando-se a aplicar de forma quase genérica a teoria dos poderes implícitos), a amplitude enseja uma série de desafios e críticas, tanto

²⁶⁷ PESSOA, Robertonio Santos; OLIVEIRA, Antônio Fábio da Silva. Os tribunais de contas brasileiros como instâncias de promoção da accountability diagonal por meio do exercício de suas competências contramajoritárias. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 23, n. 94, p. 89-116, out./dez. 2023.p. 102-103.

²⁶⁸ PESSOA, Robertonio Santos; OLIVEIRA, Antônio Fábio da Silva. Os tribunais de contas brasileiros como instâncias de promoção da accountability diagonal por meio do exercício de suas competências contramajoritárias. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 23, n. 94, p. 89-116, out./dez. 2023.p. 106-108.

²⁶⁹ ZYMLER, Benjamin. O papel do Tribunal de Contas da União no controle das Agências Reguladoras. **Fórum Administrativo - Direito Público - FA**, Belo Horizonte, ano 2, n. 11, jan. 2002.

quanto à forma de atuação, como à complexidade de se efetuar um controle das atividades fim que são pautadas em subsistemas e permeadas por princípios e lógicas muito próprias e específicas.

Ao discorrer sobre a revisão judicial deferente de atos decorrentes de microssistemas regulatórios, Rodrigo Fernandes Lima Dalledone indica que a legitimidade de decisões de controle demanda que façam sentido no sistema em que estão inseridas e guarde compatibilidade e coerência com as normas válidas e estabelecidas, o que enseja grandes desafios, especialmente por estarem inseridas em um sistema regulatório caracterizado por mecanismos diferenciados que não se resumem à lógica binária de prescrição e coerção, assumindo contornos programáticos e prospectivos, em cenário complexo e cambiante.²⁷⁰

O ônus argumentativo exige a inclusão, no âmbito de sua motivação, de uma análise consequencialista, que considere as peculiaridades e o sentido jurídico em que está inserido o ato regulatório específico a ser controlado. Se demanda, também, a consideração da singularidade do espaço regulatório, com ajuste da intensidade do controle realizado, ponderando as capacidades institucionais relevantes para obtenção das finalidades fixadas nas políticas públicas setoriais e seus impactos na análise realizada – afinal, a princípio, os reguladores possuem capacidade técnica mais especializada que a dos controladores para tratar dos temas pertinentes ao seu próprio setor econômico.²⁷¹

Alerte-se que os apontamentos sobre a necessária motivação e complexidade no controle de atos dotados de discricionariedade técnica, não

²⁷⁰ Se nota que parte das premissas utilizadas por Rodrigo Fernandes Lima Dalledone é similar às propostas nesta tese, especialmente sobre as características do atual paradigma regulatório, marcado por microssistemas regulatórios dotados de peculiaridades dinâmicas e diferenciadas. Considerando a compatibilidade da premissa teórica das pesquisas é razoável inferir que, na medida de sua compatibilidade, algumas das conclusões alcançadas naquele trabalho podem ter relevância para os fins desta tese – como será visto, especialmente as conclusões do autor acerca do ônus argumentativo do controlador e da legitimidade social de revisar atos regulatórios praticados com ampla participação social. DALLEDONE. Rodrigo Fernandes Lima. O microssistema regulatório brasileiro como fundamento de uma revisão judicial deferente. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 201-248, jul./set. 2021. P. 208-209.

²⁷¹ DALLEDONE. Rodrigo Fernandes Lima. O microssistema regulatório brasileiro como fundamento de uma revisão judicial deferente. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 201-248, jul./set. 2021. P. 215-217.

implica em impossibilidade de controle. Primeiro, porque existem instrumentos jurídicos que, apesar de sua amplitude, permitem o controle da regulação, como o controle fundamentada na razoabilidade, proporcionalidade e motivação²⁷²; segundo, porque não existe “reserva técnica” com matérias que não sejam passíveis de avaliação por agentes externos ao regulador; e, terceiro, porque a própria definição da extensão da tecnicidade é subjetiva em sua essência.²⁷³

O que se defende, portanto, é que diante da amplitude dos poderes constitucionalmente conferidos ao TCU, o controle seja realizado a partir de critérios que guardem conformidade com as características do sistema regulatório controlado, que considere as particularidades dos diversos interesses envolvidos na construção da regulação e que, mesmo que resulte em determinações sobre matéria regulatória, possibilite determinada previsibilidade aos diversos interessados, reduzindo seus impactos negativos sobre o subsistema regulado e sobre o compromisso regulatório.

Tal proposição se reforça com o fato de o processo regulatório apresentar maiores possibilidades de participação social, principalmente pelos agentes diretamente afetados e impactados, viabilizando, ao menos em tese, uma consideração mais ampla de interesses sociais e econômicos envolvidos – seja por instrumentos preparatórios, instrutórios ou conclusivos, como por exemplo discussão de agendas regulatórias, planos de gestão, planos estratégicos, procedimentos de consulta pública, avaliações regulatórias, análise de impacto regulatório e avaliação de resultado regulatório. Considerando que os atos regulatórios podem impactar a esfera jurídica de agentes sociais e econômicos, os procedimentos de participação no processo regulatório têm natureza impositiva e visam considerar os diversos interesses e impactos na construção da regulação.²⁷⁴

²⁷² Defendidos por SCHIRATO, Vitor Rhein. A deterioração do sistema regulatório brasileiro. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, ano 11, n. 44, out./dez. 2013.

²⁷³ MOREIRA, Egon Bockman. Os Limites à Competência Normativa das Agências Reguladoras. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de. **O Poder Normativo das Agências Reguladoras**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 164-165.

²⁷⁴ DALLEDONE. Rodrigo Fernandes Lima. O microssistema regulatório brasileiro como fundamento de uma revisão judicial deferente. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 201-248, jul./set. 2021. P. 221-231.

No âmbito do controle político, os mecanismos de participação social são identificados como forma de delimitar procedimentalmente a atividade normativa das agências reguladoras, limitando a discricionariedade do regulador no que diz respeito à produção descentralizada de normas. Assim, atua como uma forma de condicionamento prévio da atuação administrativa. São duas principais estratégias de limitação política da discricionariedade regulatória: as consultas públicas e a análise de impacto regulatório.²⁷⁵

A análise de impacto regulatório requer do regulador a demonstração de que os instrumentos normativos propostos são potencialmente aptos a atingir as finalidades públicas exigidas para seu setor regulado, conferindo determinado grau de previsibilidade e segurança aos agentes impactados pela futura alteração institucional e, se necessário, adoção de medidas de aproximação e busca de consensualidade com o regulador, no sentido de buscar soluções mais identificadas com a realidade setorial. As consultas públicas, por sua vez, permitem consulta prévia à população e interessados acerca dos atos normativos que se pretende introduzir no subsistema jurídico, com possibilidade de que exerçam influência por meio de contribuições. Por essas razões, tais modalidades de controle político são entendidas como prévias²⁷⁶, e não posteriores ou de segunda ordem, como o TCU afirma ser o seu controle.

No âmbito da regulação do setor elétrico é bastante relevante a discussão da legitimidade e autonomia do TCU, especialmente face à aproximação entre público e privado na construção das soluções regulatórias. É usual, na regulação da ANEEL, a abertura de processos de participação social, como Consultas Públicas e Tomadas de Subsídios, na qual o regulador discute abertamente com os agentes privados os impactos e relevância da regulação proposta, inclusive recebendo sugestões de alteração ou complementação. Além disso, a construção de uma norma regulatória é marcada por típica aproximação entre os agentes privados e o regulador, na medida em que os

²⁷⁵ GUERRA, Sérgio. SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Controle Político da Atividade Normativa das Agências Reguladoras no Brasil. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 402-430, set./dez. 2018. p. 421-423.

²⁷⁶ GUERRA, Sérgio. SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Controle Político da Atividade Normativa das Agências Reguladoras no Brasil. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 402-430, set./dez. 2018. P. 421.

agentes têm possibilidade de apresentar manifestações, sustentações orais em reuniões públicas da Diretoria ou realizar reuniões com as equipes técnicas da agência para discussão de temas relevantes.

Por mais que a presença de diálogo e construções consensuais não represente obrigatoriamente aprimoramento na regulação – afinal, há risco de captura ou de que o diálogo assuma apenas um caráter formal que não contribua para a construção material da norma –, a ausência de diálogo e aproximação não traz vantagem no aprimoramento regulatório. Portanto, um controle que altere um subsistema regulado e gere impactos setoriais em uma diversidade de agentes, sem sequer dialogar com as partes envolvidas, não parece irradiar efeitos positivos relevantes no aspecto do aprimoramento da regulação.

Considerando o processo de participação social e o dinamismo próprio que marcam a regulação, eventual ato de controle da regulação pelo TCU, com base em uma ampliação própria de competências, que extrapole a base normativa e constitucional, não representa um simples problema formal e não apenas ofensa à legalidade estrita, mas verdadeira falta de legitimidade do ato de controle²⁷⁷, que não corresponderá à escolha do agente regulador, tampouco respeitará a esperada estabilidade regulatória presente nas normas estabelecidas a partir de processos públicos de participação social.

Assim, eventual intervenção do TCU em atos regulatórios – além de possíveis impactos jurídicos e econômicos a serem discutidos – deve ser entendida também sobre o viés da participação, principalmente se for dotada de caráter hierárquico e impositivo, sem permitir a devida aproximação entre público e privado, que é típica do atual paradigma regulatório.

No caso do setor elétrico, foram diversos os casos em que a ANEEL, ao julgar determinado processo administrativo sobre matéria regulatória de sua competência, indicou preocupação com o chamado “sinal regulatório”, usualmente utilizado no âmbito do subsistema jurídico para compreender quais incentivos e desincentivos o regulador pretende demonstrar aos agentes, a partir

²⁷⁷ SUNDFELD, Carlos Ari. CÂMARA, Jacintho Arruda. Limites de Jurisdição dos Tribunais de Contas sobre Particulares. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 75.

de seus atos, a fim de convergir a atuação e posicionamento prático do regulador para induzir condutas tidas como benéficas ao setor.²⁷⁸

Nesse sentido, a intervenção posterior do órgão de controle, caso desconforme com o ordenamento jurídico e com as especificidades do subsistema regulatório e da forma de interação entre regulador e agentes privados, pode impactar diretamente no compromisso regulatório, na segurança jurídica e desestabilizar o sinal regulatório pretendido pelo regulador. Em conjunto, todos esses fatores podem gerar impactos negativos, elevação de custos e redução de incentivos aos futuros investimentos setoriais. Em contrapartida, deve-se considerar a possibilidade de ato de controle que eleve a segurança jurídica, que exercida dentro dos limites esperados da competência do controlador, garanta a adequada aplicação de recursos e reduza a incerteza dos agentes setoriais, investidores e empreendedores.

Se os subsistemas regulatórios são construídos por agentes com expertise específica naquela atividade, com desenho institucional dinâmico e maleável, estabelecido especificamente para aquela atividade técnica, e com participação social que visa assegurar ao menos possibilidade de discussão dos diversos impactos e efeitos da regulação proposta, em um processo de aproximação entre regulador e agentes privados para a construção de uma regulação menos impositiva e mais dinâmica, a garantia da legitimidade de um controle exercido por um agente externo, com reduzida participação social e sem – a princípio – as mesmas capacidades técnicas e institucionais que o regulador, exige elevada motivação e aprofundada avaliação da matéria controlada, tanto sob o enfoque jurídico como das áreas técnicas pertinentes ao subsistema regulado.

Outra questão de relevância para o debate sobre controle externo da regulação é a expansão dos poderes de controle pelo TCU, que pode ser identificada, segundo André Rosilho, em três eixos principais (1) o TCU assume para si atribuições não claramente atribuídas pela legislação, o que se verifica no caso de determinações de sustação de contratos administrativos pela corte

²⁷⁸ Ver, por exemplo, BRASIL, Agência Nacional de Energia Elétrica. **Relatório de AIR n. 5/2019-SRT/SRM/SGT/SCT/SFE/SFF/ANEEL, de 29/09/2019;** ou BRASIL, Agência Nacional de Energia Elétrica. **Relatório de AIR n. 1/2022-SRM/SFF/ANEEL, de 04/02/2022.**

de contas; (2) o alargamento do campo de jurisdição direta, com expedição de atos de comando, em matérias não financeiras a partir dos parâmetros de legitimidade e economicidade, o que se verifica nos casos de controle de todos os aspectos de editais de licitação; e (3) atribuição de efeitos jurídicos constitutivos ou desconstitutivos em matérias atribuídas à sua jurisdição indireta, o que se verifica na emissão de recomendações cumuladas com determinações para elaboração de plano de ações.²⁷⁹

Esta correlação entre amplitude e controle das atividades fim do Estado enseja debates e críticas sobre a insegurança jurídica e incerteza advinda de um controle tão amplo, com a possível superposição de controles e insegurança causada às agências reguladoras²⁸⁰ e, também, podendo se identificar como “crise de ineficiência pelo controle”, com os reguladores deixando de tomar decisões relevantes para se proteger de eventuais repressões excessivas dos órgãos de controle.²⁸¹

Há riscos decorrentes do controle exercido em extrapolação dos limites legais. Eduardo Jordão identifica o controle excessivo como forma de imposição, pelos controladores, de sua vontade sob a vontade do administrador público: afinal, a partir do momento em que o administrador público se identifica sob risco de sanções pessoais, pode passar a priorizar a própria segurança jurídica em detrimento de buscar soluções que possam conduzir à realização do interesse público, acatando as escolhas do controlador, que acabam por se sobrepor às escolhas do administrador – mesmo que travestidas de “recomendações” ou “sugestões”.²⁸² Como será visto adiante, as recomendações e sugestões do TCU tem ocorrido de forma relevante em casos típicos de análise de atividades fim dos reguladores.

²⁷⁹ ROSILHO, André Janjácomo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2016. p. 339-340.

²⁸⁰ GOMES, Gilberto Mendes Calasans. Limites ao Controle das Agências Reguladoras pelo Tribunal de Contas da União: casos selecionados em 2018. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 5, n. 2, p. 109-128, out. 2019. p. 114.

²⁸¹ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle**. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em 02/01/2022.

²⁸² JORDÃO, Eduardo. Como Desestruturar uma Agência Reguladora em Passos Simples. **Revista Estudos Institucionais**, vol. 3, 1, 2017. p. 196.

A própria jurisprudência do TCU reconheceu que só lhe cabe elaborar determinações por conta de infrações à lei. Entretanto, na prática, a doutrina identificou que relevantes decisões do controlador adotam estratégias para imprimir efeitos vinculantes às “recomendações” e “sugestões” como, por exemplo, a combinação de recomendações com determinações para que se elaborem planos de ação e saneamento dos “problemas verificados”. Tais estratégias inferem a indisposição da corte em adotar uma interpretação jurídica adequada das normas que previram suas competências e atribuições, além de uma predisposição a se valer dos espaços vagos da legislação para forçar a expansão de suas possibilidades de controle.²⁸³

O risco de sobreposição da vontade do controlador sobre a vontade do regulador também carrega uma série de riscos de ordem técnica. Afinal, por mais que seja viável o controle sobre atos dotados de discricionariedade técnica, existem riscos decorrentes da sobreposição de vontades pelo controlador, que se verificam a partir da própria existência dos subsistemas jurídicos voltados para cada um dos setores regulados e do equilíbrio setorial com a aproximação entre regulador e agentes privados na construção das soluções. Por mais que as decisões do controlador sejam pautadas em critérios técnico e jurídicos, como garantir a eficiência e desempenho do subsistema controlado?

Por mais que o controle sobre a regulação seja tido como “de segunda ordem”, segundo o entendimento afirmado como pacífico pela jurisprudência do próprio TCU, a substituição da opção regulatória pela interpretação do controlador se materializa especialmente com a utilização de estratégias para imposição das vontades do controlador, sendo objeto que merece atenção.

Independente da disposição normativa vigente, a doutrina nacional identifica que o TCU já aplicou uma série de estratégias para prevalecer sua vontade sobre a opção regulatória, como o controle prévio de editais, a confusão entre recomendações e determinações, a reiteração de recomendações até que

²⁸³ ROSILHO, André Janjácomo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2016. p. 339-340.

sejam acatadas, a alusão a princípios vagos e gerais, a determinação de alteração regulatória sem indicação clara de infração legal, entre outros.²⁸⁴

Isso se verificou, por exemplo, no caso do Acórdão n. 644/2016 - Plenário, no qual o TCU analisou o primeiro estágio de leilões de concessão de serviços públicos de transmissão de energia elétrica associado aos sistemas da usina de Belo Monte, e expediu determinações para que o regulador alterasse a metodologia de cálculo das estimativas de valores dos investimentos a serem realizados. Em crítica à decisão, a literatura jurídica identificou se tratar de caso em que o TCU reiterou seu modelo de controle de segunda ordem, conduto, reconheceu a ausência de regras específicas para a determinação do cálculo na forma exigida, fundamentando a decisão em princípios da economicidade e modicidade tarifária, sem densificação e aprofundamento sobre o conteúdo e extensão jurídica dessas normas principiológicas. Tal estratégia de fundamentação, com aplicação de princípios de forma vaga e carente de aprofundamento jurídico, também se alia ao uso de conceitos jurídicos indeterminados, especialmente a ideia de interesse público.²⁸⁵ Veja-se o seguinte trecho da conclusão do acórdão, que ilustra com exatidão a crítica proposta e, inclusive, amplia ainda mais a dimensão de poderes do TCU, ao defender que é *sempre* necessário verificar se o ato controlado viola o *ordenamento jurídico*:

A discricionariedade técnica conferida aos administradores das agências reguladoras e de qualquer outro ente público não constitui fator impeditivo para o exercício das competências do TCU. É sempre necessário, dessa forma, analisar se o ato regulatório viola o que se pode compreender como ordenamento jurídico, do qual fazem parte os princípios da economicidade da administração pública e da modicidade tarifária na prestação de serviços públicos.²⁸⁶

Além disso, também foi identificado que no controle da regulação o TCU adotou critério extensivo na interpretação da amplitude de sua competência

²⁸⁴ PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia. **O TCU e o Controle das Agências Reguladoras de Infraestrutura: controlador ou regulador?** Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: 2019. p. 143-179.

²⁸⁵ CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro; IWAKURA, Cristiane Rodrigues. Tribunal de Contas da União (TCU) e as Agências Reguladoras: limites e excessos da accountability horizontal. **Revista da CGU**, vol.13, n. 24, jul.-dez. 2021.

²⁸⁶ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 644/2016**. Relator Min. Walton Alencar Rodrigues. Julgado em 23 de março de 2016.

sobre finanças públicas, no sentido de se considerar competente para avaliar atos regulatórios sobre questões financeiras de contratos públicos, com repercussão apenas indireta sobre finanças públicas, por exemplo, avaliando matérias relacionadas à composição e reajuste de tarifas de concessão, arcadas pelos usuários de serviço público.²⁸⁷

O principal problema desta interpretação amplíssima, segundo a qual o TCU se entende competente para avaliar qualquer gasto público mesmo que indireto ou reflexo, é que, segundo decisão do Acórdão 644/2016 – Plenário, em caso de avaliação de leilão de transmissão da ANEEL, “tratando-se de Administração Pública, tudo gera algum custo, sendo desarrazoado crer que caberia ao TCU atuar sobre qualquer ato feito no âmbito da Administração”.²⁸⁸

Ainda, é possível inferir que a menor densidade normativa das leis regentes dos sistemas de regulação abre maior espaço para uma atuação discricionária do regulador, com isso, parâmetros de controle baseados no binômio legalidade e mérito, tornam-se muito imprecisos, pois a legalidade (ou a violação ao ordenamento jurídico, como menciona o acórdão) perpassa por análises muito mais complexas do que apenas menções principiológicas.²⁸⁹

Importa considerar também riscos de ineficiência e instabilidade regulatória em casos de imposição da vontade do controlador sob os reguladores, inclusive por conta do enfraquecimento dos reguladores diante da centralização decisória – o que contraria as próprias características plurais da regulação – e da possibilidade de captura do agente regulador pelo próprio Estado²⁹⁰, subvertendo a regulação a fins diversos daqueles inicialmente traçados para o setor e em prejuízo da independência técnica do regulador.

²⁸⁷ SUNDFELD, Carlos Ari. ROSILHO, André. A Regulação e o Controle de Contas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. Vol. 28, 2023. P. 10.

²⁸⁸ CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro; IWAKURA, Cristiane Rodrigues. Tribunal de Contas da União (TCU) e as Agências Reguladoras: limites e excessos da accountability horizontal. **Revista da CGU**, vol.13, n. 24, jul.-dez. 2021.

²⁸⁹ SCHIRATO, Vitor Rhein. A deterioração do sistema regulatório brasileiro. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, ano 11, n. 44, out./dez. 2013.

²⁹⁰ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Captura Pública do Regulador – Caso Reforma do Setor Elétrico (2013), TCU e MME/MF/AGU. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MOREIRA, Egon Bockmann; GUERRA, Sérgio (org.). **Dinâmica da Regulação**. Estudos de Caso da Jurisprudência Brasileira: a convivência dos tribunais e órgãos de controle com agências reguladoras, autoridades da concorrência e livre iniciativa. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 254-256.

Inclusive, há risco de que o próprio caráter técnico das atividades regulatórias crie espaços argumentativos para uma atuação interventiva do TCU no sentido de substituir a vontade do regulador. Isso porque o TCU possui corpo de auditores que avalia os critérios técnicos das decisões e fornece subsídios aos Ministros que, eventualmente, podem não possuir o conhecimento específico de determinado subsistema regulado, o que obsta uma avaliação crítica do relatório técnico e das recomendações recebidas.²⁹¹ Assim, há risco de que, eventualmente, um relatório técnico induza a determinada decisão, com base em tecnicidades e especificidades de um microssistema regulado, levando as deliberações a simplesmente adotar o relatório apresentado pelas auditorias e fiscalizações, sem maior avaliação crítica de seus impactos sobre o respectivo microssistema regulatório.

No âmbito dos riscos da regulação em atividades de infraestrutura, nas quais se insere parte das atividades do setor elétrico, a literatura jurídico-econômica identifica que riscos político-regulatórios se agravam pela incidência de controle por diversos órgãos com competência para proteção do bem jurídico relacionado à respectiva atividade de infraestrutura, gerando diferentes intervenções com diferentes objetivos, não raro com sobreposição de competências.²⁹² É nesse contexto que a intervenção do TCU, ao mesmo tempo que afirma buscar eficiência ou garantia da aplicação conforme das normas regulatórias e princípios, pode ser entendida, pelos agentes setoriais, como um fator de risco adicional, e não necessariamente como um fator que contribua à eficiência. Mais uma vez, aqui, se mostra que a fórmula de controle sobre a regulação apresenta nuances delicados, que podem gerar efeitos diversos dos pretendidos.

Da mesma forma, a segurança jurídica dentro dos subsistemas setoriais deve ser levada em conta. Se o paradigma atual é marcado por uma rede de inter-relações público e privadas, com protagonismo de entidades privadas na realização de atividades de interesse coletivo, é necessário que as

²⁹¹ CABRAL, Flavio Garcia. O ativismo de Contas do Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**. São Paulo, v. 5, n. 16, jan./mar. 2021, p. 215-257.

²⁹² PANSIERI, Flávio; LUZ, Otávio Augusto Baptista. Investimentos em infraestrutura: a reestruturação da distribuição da matriz de risco como resposta à baixa institucionalidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 283, n. 1, p. 41-65, jan./abr. 2024.

entidades privadas sejam dotadas de determinada segurança jurídica para assunção das atividades necessárias. Nesse sentido, um controle excessivo pelo TCU, em extrapolação aos critérios legalmente previstos, pode tanto ampliar a insegurança jurídica aos particulares, como reforçar a já citada paralisia decisória da administração.²⁹³

No âmbito da regulação por contrato, foi apontada a relevância da existência de marcos regulatório estáveis e estruturantes que explicitem as diretrizes básicas orientadoras de cada setor como elemento limitador da discricionariedade regulatória contratualizável experimentação contratual regulatória, e visando conferir coerência a cada subsistema regulado, sem ferir a discricionariedade e espaço de conformação da estratégia de regulação contratual.²⁹⁴

Nesse sentido, a intervenção do TCU sobre a regulação apresenta um potencial de risco adicional decorrente da alteração de marcos regulatórios já estabelecidos, na medida em que foram estruturados também para limitar e conferir coerência à regulação contratual e fundamentados nas especificidades técnicas e comerciais daquele setor específico – de modo que uma recomendação de alteração regulatória pelo TCU pode irradiar efeitos em uma gama de contratos administrativos, construídos com base em um marco regulatório específico que, a partir do ato de controle, terão de ser revistos ou sofrerão alteração em sua base de construção.

A correlação entre marcos regulatórios postos e o dinamismo de uma regulação por contrato, reforça as características regulatórias propostas e a sua relevância como base de compreensão da atuação do TCU, principalmente por demonstrar as constantes interrelações jurídicas que se reforçam mutuamente no âmbito interno do subsistema jurídico regulado, em que qualquer alteração pode impactar diretamente outros aspectos e áreas da regulação.

²⁹³ VALIATI, Thiago Priess. Os principais desafios e eventuais atrativos para o investimento privado nos setores de infraestrutura no Brasil. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, ano 19, n. 73, p. 163-195, jan./mar. 2021. p. 170-175.

²⁹⁴ GARCIA, Flávio Amaral. A Mutabilidade e Incompletude na Regulação por Contrato e a Função Integrativa das Agências. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, Edição Especial, 2017. P. 94.

Com isso, uma alteração do marco regulatório posto ou dos contratos com natureza regulatória, por ordem do controlador externo, gera risco de se violar o complexo equilíbrio entre os instrumentos regulatórios estabelecidos para o setor, apresentando potencial de irradiar efeitos sobre diferentes áreas do setor regulado – inclusive, e principalmente, sobre a prestação dos serviços de interesse coletivo a que aquela atividade regulada se destina.

Em relação à segurança jurídica da regulação por contrato, o controle externo tem potencial de alterar os custos de cumprimento dos contratos celebrados entre agentes privados e poder concedente, identificada por Cooter e Ulen como espécie de custo de transação que se inicia com as tratativas contratuais, que serão mais custosas quanto maior a complexidade da relação estabelecida, face à necessidade de antever eventuais contingências entre as partes.²⁹⁵ No caso das relações reguladas no setor elétrico, os custos de tratativas contratuais tendem a ser reduzidos, diante da prévia aceitação, pelos agentes privados, dos instrumentos propostos pelo poder concedente. Entretanto, o contingenciamento antevisto e planejado pelos agentes privados pode ser posteriormente alterado por eventual ato de controle externo aplicado sobre a matéria regulatória específica de interesse do agente privado, que pode não apenas elevar a complexidade da relação estabelecida, como também alterar suas condições já durante a fase de cumprimento.

Da mesma forma, eventual ato de controle posterior que altere o contingenciamento antevisto e planejado, tenderia a irradiar efeitos nas próximas interações e negociações com o poder concedente, já que os agentes privados teriam elevados os seus custos de incerteza ao estimar contingências e delimitar os limites de riscos a que pretendem se expor, sabendo que tais atos de previsão e planejamento podem sofrer alterações por conta de um posterior ato de controle.

A alteração posterior da gestão de riscos, atribuindo ao agente privado regulado riscos que não sejam efetivamente gerenciáveis e controláveis, pode ocasionar elevação dos custos de transação, resultado na precificação de tal ônus, com repasse de tarifa mais elevada ao usuário dos serviços, ou elevar

²⁹⁵ COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law & Economics**. 6 ed. Boston: Pearson, 2012. p. 89.

a potencialidade de conflitos no decorrer do desenvolvimento das atividades, e em casos mais extremos, até fastar potenciais investidores. Nenhum desses efeitos é benéfico para se atender de maneira exitosa os interesses públicos envolvidos.²⁹⁶

Em sentido similar, a alteração da complexidade da relação entre poder concedente, regulador e agentes privados, por conta de uma intervenção externa do TCU, pode impactar na elevação dos custos de incerteza daquela relação, principalmente se a atuação do controlador exceder aos limites normativos expressamente previstos, gerando impactos negativos especialmente em indústrias com as características do setor elétrico – que demandam intensivo capital em investimentos de longo prazo e custos não recuperáveis, gerando efeitos sobre a futura captação de novos investimentos e implantação de projetos.

As relações regulatórias já são dotadas de elevada complexidade. Acrescer à fórmula da atual regulação um fator adicional de complexidade, incerteza e risco, decorrente de intervenções do controlador em matéria regulatória, possivelmente extrapolando os limites normativos de sua competência, representa um grave prejuízo à estabilidade e segurança jurídica da regulação.

Inclusive por conta do que se identifica como “compromisso regulatório”, representado pelo equilíbrio entre o compromisso do empreendedor ou investidor privado em realizar investimentos de longo prazo, e o grau determinado de segurança jurídica oferecido pelo sistema jurídico, com clareza sobre a regulação que incidirá no setor investido. Assim, modificações abruptas, ou até a mera ameaça de modificação das regras do jogo, pode sinalizar falta de comprometimento da Administração Pública (em sentido amplo) com a segurança jurídica, alastrando efeitos não apenas sobre o setor regulado, como também, sobre outros investimentos presentes e futuros.²⁹⁷

²⁹⁶ GARCIA, Flávio Amaral. A Mutabilidade e Incompletude na Regulação por Contrato e a Função Integrativa das Agências. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, Edição Especial, 2017. P. 100.

²⁹⁷ FARACO, Alexandre Ditzel; COUTINHO, Diogo R. Regulação de indústrias de rede: entre flexibilidade e estabilidade. **Revista de Economia Política**, vol. 27, n. 2 (106), p. 261-280, abril-junho 2007. p. 266.

O compromisso regulatório representa parcela significativa da atuação dos reguladores, de modo que “mesmo a regulação futura exercida pela Agência é influenciada e condicionada pelas decisões técnicas, econômicas financeiras e políticas que foram consensualmente fixadas no compromisso regulatório”.²⁹⁸ Nesse sentido, a existência de possível intervenção do controlador sobre a regulação, implicaria em influência tanto sobre o compromisso regulatório como sobre a regulação futura, que ficariam sujeitas ao condicionamento também das determinações e recomendações do TCU.

A ausência de limites claros e expressos quanto às possibilidades de interferência do TCU sobre a regulação apresenta risco de forte insegurança e sobreposição de controles, em circunstância que pode gerar conflitos de competência entre regulador e controlador, levando à instabilidade jurídica e institucional. Por sua vez, essa instabilidade eleva a incerteza dos agentes privados que não saberão qual decisão deve prevalecer, podendo inclusive utilizar tal incerteza para escapar do cumprimento de determinada obrigação ou, evitar a realização de investimentos por conta da insegurança, o que geraria efeitos negativos ao setor regulado.²⁹⁹

O caso das revisões tarifárias de concessionárias de serviços públicos regulados, o que se verá em um dos que será analisado a seguir, é marcante para visualizar tal sobreposição de controles, afinal, se há competência para que o regulador defina e aplique os critérios estabelecidos – de modo dinâmico e em aproximação com os agentes privados, conforme o modelo regulatório atual demanda –, e também há competência para que o TCU avalie posteriormente a solução implantada pelo regulador, cria-se clara situação de insegurança sobre qual decisão prevalecerá e, principalmente, quais critérios prevalecerão para reger os aspectos financeiros daquela concessão.

Alerte-se que não se está defendendo a impossibilidade de controle externo sobre atos regulatórios pelo TCU, mas tão somente, que no exercício de

²⁹⁸ GARCIA, Flávio Amaral. A Mutabilidade e Incompletude na Regulação por Contrato e a Função Integrativa das Agências. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, Edição Especial, 2017. P. 94.

²⁹⁹ CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro; IWAKURA, Cristiane Rodrigues. Tribunal de Contas da União (TCU) e as Agências Reguladoras: limites e excessos da accountability horizontal. **Revista da CGU**, vol.13, n. 24, jul.-dez. 2021.

atos de controle seja demandada maior atenção à configuração da regulação e seu dinamismo, para que se busque reduzir instabilidades regulatórias, elevação de custos de incerteza, insegurança jurídica ou sinalizar descompromisso com as atividades de infraestrutura, ocorrências que podem irradiar efeitos adversos sobre diversos setores regulados.

Outro aspecto relevante do controle externo sobre a regulação que merece destaque e análise sob o viés crítico é a possibilidade de o TCU realizar controle prévio dos atos regulatórios, especialmente daqueles relativos a concessões.

O ponto crítico, aqui, decorre da própria previsão da Constituição da República de 1988 que, ao contrário da antecessora de 1967, optou por privilegiar o controle posterior pela corte de contas, restringindo o controle prévio das matérias expressamente previstas na legislação. Nesse sentido, o controle prévio seria aplicável em situações excepcionais, expressamente previstas na legislação vigente e nos limites determinados.³⁰⁰ Entretanto, como se nota dos casos analisados do Apêndice I, ao menos 118³⁰¹ são relativos à avaliação prévia pelo TCU, e não posterior.

Este movimento não é uma tendência, e tampouco atual. Em realidade, a avaliação prévia do TCU na regulação do setor elétrico se nota desde 1998, com os primeiros atos de controle sobre a ANEEL, em acompanhamento do Programa Nacional de Desestatização. À época, as decisões eram fundamentadas na Instrução Normativa n. 10/1995. De todo o histórico de casos analisados, em nenhum momento foi possível constatar alguma tendência ou período em que o TCU deixou, por entendimento próprio, de avaliar previamente atos relacionados a concessões ou desestatizações. Os temas, entretanto, são sensíveis à regulação, pois impactam tanto no planejamento setorial (com a entrada de novos empreendimentos em operação), como na regulação por contrato, e em questões econômicas e financeiras, por

³⁰⁰ ROSILHO, André Janjácomo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2016. p. 228-231.

³⁰¹ Assim entendidos os processos categorizados pelo TCU como “Desestatização – DES, que tratam de análise e aprovação prévia pelo TCU de atos de concessão, desestatização e afins, sem prejuízo de outras avaliações prévias não englobadas neste critério.

estarem diretamente afetas à composição de custos, investimentos, remuneração e obrigações de futuros concessionários.

Atualmente, e agora pautada na Instrução Normativa n. 81/2018, o TCU continua a se entender competente para fiscalizar previamente processos de desestatização, concessões e permissões de serviço público, Parcerias Público Privadas e outorgas de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado.

O contexto de surgimento da Instrução Normativa n. 81/2018 apresenta certas peculiaridades, que iniciam por se tratar de norma editada em junho de 2018, pouco mais de três meses antes de eleição presidencial realizada naquele ano. Portanto, independente do candidato que se sagrasse vencedor, o próximo mandatário do executivo teria suas políticas públicas de investimentos privados em atividades econômicas de interesse social, necessariamente sujeitas ao crivo do TCU.³⁰²

Dentre as diversas previsões da Instrução Normativa n. 81/2018, consta obrigação de o poder concedente encaminhar ao TCU, com larga antecedência, uma série de documentos e informações, descritos ao longo de 45 incisos, que incluem, dentre outros a depender da estrutura jurídica utilizada, estudos de viabilidade, minutas contratuais, instrumentos convocatórios, definição de metodologia de estabelecimento de equilíbrio econômico-financeiro, estudos de demanda, projeções de receitas, descrição das garantias, medidas mitigatórias ambientais, dentre outras informações sobre a concessão/desestatização em questão.

O que se nota do conteúdo da Instrução Normativa n. 81/2018, é que ela alcança não apenas elementos típicos do controle externo sobre matéria contábil e financeira da Administração Pública, como também versa diretamente sobre a delegação de serviços públicos em si, sobre a formação de contratos de concessão/desestatização, e sobre a própria execução das concessões. Parte da crítica doutrinária à esta norma destaca que ela não representa um ato extraordinário por parte do TCU, e sim configura parte de sua política de

³⁰² DUTRA, Pedro. REIS, Thiago. **O Soberano da Regulação: O TCU e a Infraestrutura**. São Paulo: Singular, 2020. p. 54.

expansão progressiva de competências, especialmente sobre os setores de infraestrutura.³⁰³ O fato de o conteúdo da norma não representar um ato extraordinário, e sim ser uma constante na atuação do TCU, se confirmou com a avaliação dos casos do setor elétrico, por não se tratarem de avaliações prévias isoladas, e sim uma constante na prática do controle.

O principal problema a ser apontado é a natureza de controle prévio decorrente da avaliação antecedente dos atos de concessão e desestatização, o que levanta relevantes dúvidas sobre sua juridicidade, especialmente pela prevista competência de controle posterior do TCU, além de limitação legal de atuação face à ampliação, pela própria corte de contas, de suas próprias competências – como já visto ao tratar do ativismo de contas³⁰⁴ a própria ausência de conformidade com o texto constitucional ou com as normas vigentes já representa uma violação que acaba por enfraquecer o Direito e consequentemente enfraquecer a regulação.

Em estudo que compara o modelo institucional e competências de controle externo do TCU com modelos europeus considerados de elevado prestígio institucional, foi identificado que os poderes conferidos ao TCU no sentido de intervir em investimentos privados em concessões de infraestrutura – atividades sujeitas à regulação, cabe destacar – não encontram precedentes em seus pares internacionais. Tal prática, que envolve intervir em concessões, indicar alterações na elaboração dos editais, apontar descumprimentos na execução dos contratos de concessão e determinar modificações em suas cláusulas contratuais para atender a critérios elaborados e fixados pelo próprio TCU, apesar de fugir ao padrão internacional e receber críticas por parte da doutrina nacional, tem sido tida como uma prática ordinária pelo controlador.³⁰⁵

A seguir, passa-se a analisar especificamente os aspectos mais relevantes da pesquisa realizada e as conclusões decorrentes da análise dos casos avaliados para esta pesquisa.

³⁰³ DUTRA, Pedro. REIS, Thiago. **O Soberano da Regulação: O TCU e a Infraestrutura**. São Paulo: Singular, 2020. p. 53-56.

³⁰⁴ CABRAL, Flavio Garcia. O ativismo de Contas do Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**. São Paulo, v. 5, n. 16, jan./mar. 2021, p. 215-257.

³⁰⁵ DUTRA, Pedro. REIS, Thiago. **O Soberano da Regulação: O TCU e a Infraestrutura**. São Paulo: Singular, 2020. p. 23-35.

4.3. CONTROLE EXTERNO E REGULAÇÃO: ANÁLISE A PARTIR DO SETOR ELÉTRICO

A interação entre referencial teórico e os casos que serão avaliados tem dois grandes objetivos: primeiro, permitir compreender como se comporta o TCU na prática do controle sobre o setor elétrico, apresentando considerações a partir das conclusões obtidas da análise dos casos, que sejam relevantes para contribuir com os principais temas tratados. Em segundo lugar, se busca identificar critérios que permitam avaliar o controle externo da regulação, para além das amplas balizas atualmente discutidas, como as pautadas exclusivamente em critérios constitucionais e principiológicos.

A partir desta noção de que não há consenso doutrinário acerca dos limites e balizas da atuação do TCU, esta seção passará a avaliar o controle da regulação do setor elétrico para, a partir dos temas até então trabalhados nesta tese, sugerir critérios, limites e balizas a serem aplicados no controle externo da regulação.

O controle da regulação do setor elétrico, a partir da ascensão do modelo de Estado Regulador, se identifica no TCU principalmente a partir de 1998, com atuação do controlador focada no acompanhamento do Programa Nacional de Desestatização, com avaliação dos processos de concessão de aproveitamento hidráulico³⁰⁶, ainda em caráter de acompanhamento e sem grandes intervenções na regulação em si.

Um primeiro lampejo de controle sobre a regulação do setor elétrico surge em 1999, com a Decisão 589/1999, em processo de acompanhamento instaurado face a interrupções nos serviços públicos de distribuição de energia elétrica, no qual o TCU realizou acompanhamento da fiscalização dos contratos de concessão pela ANEEL, com base em sua Instrução Normativa n. 27/1998,

³⁰⁶ A exemplo das decisões n. 838/1998, 839/1998, 514/1999, dentre outros que tratam do acompanhamento de processos de desestatização. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Decisão n. 838/1998**. Relator: Min. Marcos Vinícios Vilaça, julgado em 02 de dezembro de 1.998. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Decisão n. 839/1998**. Relator: Min. Marcos Vinícios Vilaça, julgado em 02 de dezembro de 1.998. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Decisão n. 514/1999**. Relator: Min. Marcos Vinícios Vilaça, julgado em 11 de agosto de 1.999

que atribuía ao TCU competência para acompanhar fiscalizar e avaliar processos de desestatização, com respectivo acompanhamento da execução contratual. A decisão ressalta o papel do TCU no período pós-desestatizações, mediante a fiscalização das agências reguladoras e no desempenho de suas missões institucionais, resultando em conclusão de que a ANEEL atuou adequadamente na fiscalização do respectivo contrato de concessão.³⁰⁷ Chama atenção o fato de se tratar de caso precursor, no setor elétrico, da ampliação de competências pelo TCU por meio de suas próprias instruções normativas, entendendo-se competente para fiscalizar o desempenho das missões institucionais de agências, medida duramente criticada pela literatura jurídica, como visto na seção anterior.

No ano subsequente, a Decisão 833/2000 apresenta uma primeira avaliação ampla, no período após a constituição da ANEEL, dos processos, organização, sistemas, operações, atividades e peculiaridades da regulação do setor elétrico brasileiro e da ANEEL. Trata-se de Auditoria Operacional que resultou em recomendações para que o MME adotasse as medidas necessárias para imediata entrada em operação do CNPE, para que o Secretário de Energia do MME participasse da definição de metas e indicadores do contrato de gestão celebrado com a ANEEL, e para que esta encaminhasse ao TCU relatórios consolidados de acompanhamento das concessões e autorizações do setor elétrico e mantivesse nas equipes de fiscalização ao menos um servidor da agência.³⁰⁸

Nesta época, a maioria das decisões do TCU identificadas tratou do acompanhamento prévio de processos de desestatização ou outorgas de concessões. Neste contexto, a Decisão 779/2000 representa uma primeira intervenção relevante em matéria regulatória, ao determinar à ANEEL que explicitasse, nos futuros editais, a diferenciação entre a taxa de retorno de investimentos com capital próprio, daquelas obtidas por financiamento. Nota-se que, da decisão, o principal argumento apresentado pelo TCU para realizar a

³⁰⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Decisão n. 589/1999**. Relator: Min. Marcos Vinícios Vilaça, julgado em 01 de setembro de 1.999.

³⁰⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Decisão n. 833/2000**. Relator: Min. Adhemar Paladini Ghisi, julgado em 04 de outubro de 2000.

intervenção é o da *accountability*, sem grandes fundamentações ou justificações jurídicas.³⁰⁹

A partir de 2002, principalmente com fundamento na Instrução Normativa n. 27/1998, o TCU passa a intensificar sua intervenção sobre a regulação ao fiscalizar a execução dos contratos de concessão as suas revisões tarifárias. Veja-se, por exemplo, o Acórdão 1756/2003 – Plenário, que ao tratar de inconsistências metodológicas em índices de revisão, conclui que o setor elétrico “padece de graves incertezas regulatórias que têm prejudicado enormemente o desenvolvimento desse setor” e resulta em determinações para que a ANEEL corrija a metodologia e valores considerados nas receitas de distribuição.³¹⁰

As críticas ao TCU elencam a existência, nesta época, de prática institucional face às agências reguladoras no sentido de posicioná-las como órgãos institucionalmente frágeis, mal aparelhados, tecnicamente carentes, vulneráveis às pressões e captura, razões que justificariam sua intervenção sobre a ação regulatória.³¹¹ No caso do setor elétrico, a crítica se verifica pelo posicionamento do TCU para corrigir alegadas “incertezas regulatórias”.

A partir deste breve contexto inicial, o controle externo passa a se desenvolver de modo mais amplo, abrangendo diversas formas e áreas da regulação do setor elétrico, e uma diversidade diversos temas relevantes para a regulação. Os impactos do controle sobre a regulação, também passam a gerar efeitos e formas distintas.

Passa-se a avaliar os casos, portanto, a partir de temas amplos que tenham relevância para a regulação, em divisão proposta simplesmente para fins

³⁰⁹ Veja-se o seguinte trecho da decisão: “7. Não discuto aqui, ainda, a pertinência ou não de tal remuneração, mas sim o direito de a sociedade ser devidamente esclarecida a respeito, para que decida se deseja ou não manter o Programa de Desestatização executado nesses termos. Tal iniciativa vem ao encontro, inclusive, da política de reforma administrativa do Governo Federal que prega a transparência e a “accountability” das ações governamentais. Para tanto, julgo importante que, desde logo, seja dada ciência do assunto ao Congresso Nacional, e determinado à ANEEL que esse fato seja expressamente previsto no edital”. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Decisão n. 779/2000**. Relator: Min. Adhemar Paladini Ghisi, julgado em 20 de setembro de 2000.

³¹⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1756/2003**. Relator: Min. Walton Alenxar Rodrigues, julgado em 19 de novembro de 2003.

³¹¹ A conclusão é de DUTRA, Pedro. REIS, Thiago. **O Soberano da Regulação: O TCU e a Infraestrutura**. São Paulo: Singular, 2020, que elencam casos relacionados principalmente aos reguladores do setor de transporte.

organizacionais e para evitar discussões difusas que fujam ao escopo principal deste trabalho – e sem prejuízo de outros temas que possam ser abordados.

4.3.1. Controle de segunda ordem e a discricionariedade regulatória

O ano de 2004 é marcado por decisão que é tratada como caso paradigmático no controle externo da regulação e que, apesar de diversas incertezas e contestações sobre a densidade de sua conceituação, surte efeitos até os dias atuais.

O Acórdão 1.703/2004 – Plenário, marca início do entendimento de que a atuação do TCU sobre as agências reguladoras se limita a um controle de segunda ordem. O caso, apesar de não ser relacionado ao setor elétrico, é considerado o paradigma do tema. De acordo com o entendimento, o controle do TCU seria apenas de segunda ordem, buscando identificar se as agências estão cumprindo seus objetivos institucionais sem, no entanto, substituir a vontade do regulador, devendo apenas zelar pela atuação pronta e efetiva dos reguladores.³¹²

O entendimento foi reforçado por artigo do Ministro Benjamin Zymler externado em publicação científica³¹³ e ratificado pelo próprio TCU em diversas de suas decisões, inclusive até o limite temporal deste trabalho.³¹⁴

Na fundamentação do *leading case* indicado, o Min. Relator apresenta distinção entre a atuação do TCU em atos vinculados ou discricionários, julgando no sentido de que, em relação aos primeiros, quando as agências reguladoras tenham violado expressa disposição legal, o TCU poderia *determinar* às agências reguladoras que adotem providências para a correção das irregularidades identificadas; em relação aos atos discricionários, praticados de forma motivada e visando satisfazer o interesse público, caberia ao TCU apenas

³¹² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1.703/2004**. Relator: Min. Benjamin Zymler, julgado em 03 de novembro de 2004.

³¹³ ZYMLER, Benjamin. O papel do Tribunal de Contas da União no controle das Agências Reguladoras. **Fórum Administrativo - Direito Público - FA**, Belo Horizonte, ano 2, n. 11, jan. 2002.

³¹⁴ Veja-se, dentre diversos outros exemplos que podem ser identificados e para fins de ilustrar que o argumento se repete ao longo do tempo, que casos de diferentes períodos e setores seguem utilizando o argumento da segunda ordem, como por exemplo, Acórdãos n. 1313/2010 - Plenário, 2313/2014 - Plenário, 155/2017 - Plenário, 435/2020 – Plenário, Acórdão 2595/2024 - Plenário, dentre outros.

recomendar a adoção de providências consideradas mais adequadas, respeitando a margem de liberdade conferida ao regulador.³¹⁵

Para o setor elétrico, entendimento similar passou a ser aplicado ainda em 2004 quando o TCU, em processo que avaliou a revisão tarifária de concessionária de distribuição de energia, no Acórdão 1.757/2004 – Plenário, em sede de embargos de declaração em face do Acórdão 556/2004 – Plenário, debateu sobre sua competência de atuação complementar às entidades reguladoras no que concerne ao acompanhamento da outorga e execução contratual de serviços concedidos.³¹⁶

A discussão se inicia a partir de determinação do TCU para que a ANEEL passasse a incluir nas revisões tarifárias os efeitos de benefícios fiscais recebidos por concessionárias. Interessante notar que, a partir desta determinação inicial, se desdobram discussões de cunho regulatório, sobre a possibilidade ou não de o TCU interferir na composição tarifária e, principalmente, o fato de a ANEEL já estar desenvolvendo estudos para atualização da regulação relativa aos processos de revisão de tarifas de concessão. O principal argumento, aqui, é que os estudos desenvolvidos compõem a discricionariedade do regulador, na medida em que abrangem a forma de aplicação de fatores e a condução de processos de revisão tarifária e que o TCU deveria considerar, em seu controle, o contexto global do processo regulatório.

A argumentação do TCU se funda em atenção à “estabilidade das regras relativas à concessão de serviços e às consequências da segurança jurídica que deriva dessa estabilidade”³¹⁷ e considera como relevante o impacto das decisões proferidas pelo TCU sobre a estabilidade da regulação. Principalmente a partir da adoção do modelo de Estado Regulador, o Acórdão entende que a expansão da atuação da iniciativa privada no desenvolvimento de

³¹⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1.703/2004**. Relator: Min. Benjamin Zymler, julgado em 03 de novembro de 2004.

³¹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1.757/2004**. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 10 de novembro de 2004.

³¹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1.757/2004**. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 10 de novembro de 2004.

atividades de relevante interesse coletivo acarretou a preeminência do controle externo, por diversos motivos.

Primeiro, porque além do exame da legalidade, os controladores devem verificar a eficiência e economicidade da atuação dos reguladores, como decorrência de seu poder-dever constitucional, e por força de “diversas leis”, citando a Lei de criação da própria ANEEL e a Lei de Concessões. Neste aspecto, chama atenção o fato de que as referências legislativas adotadas como fundamento são, essencialmente, citadas de forma genérica, sem indicação ou fundamentação expressa que indique as razões e autorizações legais para o TCU adentrar ao mérito dos atos regulatórios. Nota-se, por exemplo, que o acórdão correlaciona a Lei de criação da ANEEL e os critérios legais de serviço adequado (regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade), com o autorizativo do art. 71 da Constituição, que confere ao TCU competência para desempenhar auditorias operacionais, sem indicar qual a relação direta entre as normativas genericamente mencionadas.³¹⁸

Em segundo lugar, o voto justifica a relevância do controle externo da regulação porque a emissão de “pareceres técnicos” pelo TCU pode ajudar a esclarecer questões controvertidas em relação à regulação, reduzindo a quantidade de contendas com potencial de judicialização. Neste aspecto, por mais que a intenção do controlador seja louvável sob o prisma da consensualidade, deve se reconhecer que é dúbia a competência do TCU nesta seara. As atribuições constitucionais do controle são amplas mas não abrangem, ao menos sem um esforço argumentativo extenso, competência para mediar e prevenir possíveis conflitos judiciais ou atuar como órgão geral de consultoria pela emissão pareceres técnicos. Por mais que o TCU detenha competência para responder a consultas, o que talvez mais se aproxime desta atuação

³¹⁸ Veja-se, por exemplo, que o Acórdão 1.757/2004 cita como fundamento de sua decisão o art. 7º da Lei de criação da ANEEL (Lei Federal n. 9.427/1996, sem indicar por quais motivos entende que os atos regulatórios da ANEEL devem ser inseridos no controle externo, enquanto o dispositivo legal em referência trata apenas do contrato de gestão negociado entre Diretoria da ANEEL e Poder Executivo, que prevê: “Art. 7º A administração da Aneel será objeto de contrato de gestão, negociado e celebrado entre a Diretoria e o Poder Executivo no prazo máximo de noventa dias após a nomeação do Diretor-Geral, devendo uma cópia do instrumento ser encaminhada para registro no Tribunal de Contas da União, onde servirá de peça de referência em auditoria operacional.”

consultiva, estas seguem um rito específico, com restrições à avaliação de casos concretos, e não constituem sua atividade central.³¹⁹

Cabe ressaltar que, mesmo atualmente, a atuação ativamente consensual pelo TCU ainda é controversa, como se nota da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.183 movida em julho de 2024 contra a criação, pelo TCU da SecexConsenso, destinada a prevenção de conflitos relacionados a órgãos e entes da Administração Pública Federal.

O terceiro argumento apresentado é o da eficiência, como princípio constitucional que gerou (à época) novos deveres para a Administração Pública, demandando atenção dos reguladores e controladores tanto para legalidade como para eficiência de seus atos.

Nesse mesmo sentido é o quarto argumento apresentado no Acórdão que – sem maior fundamentação – entende que o TCU deve exercer controle sobre agências reguladoras tanto sob o enfoque liberal, limitado à fiscalização da legalidade, como sob o enfoque gerencial, concernente ao incremento da eficiência, de modo que não o TCU “não só pode como deve atuar visando dotar as ações das agências de maior eficiência possível”. Chama atenção o fato de inexistir fundamentação expressa ou delimitação de tais deveres liberais e de gestão, sem indicação clara de qual seria o papel do TCU, ou o fundamento jurídico para embasar tal atuação frente à regulação. O argumento, apesar de retoricamente apresentar um fundamento relevante – o aprimoramento buscando consagrar a eficiência, agora princípio expresso –, se mostrou relativamente inócuo e carente de fundamentação.

³¹⁹ O Regimento Interno do TCU assim dispõe sobre o processo de Consulta: “Art. 264. O Plenário decidirá sobre consultas quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades: (...) § 1º. As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consultante. § 2º. Cumulativamente com os requisitos do parágrafo anterior, as autoridades referidas nos incisos IV, V, VI e VII deverão demonstrar a pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam. § 3º. A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto. § 4º. A decisão sobre processo de consulta somente será tomada se presentes na sessão pelo menos sete ministros, incluindo ministros-substitutos convocados, além do Presidente. Art. 265. O relator ou o Tribunal não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou verse apenas sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consultante.”

Por fim, o Voto apresenta argumento de *accountability* para justificar a relevância do controle externo, no sentido de que a atuação do TCU ao analisar detalhadamente atos praticados por agências, e divulgando seus resultados, facilita o exercício do controle social, principalmente porque os usuários de serviços públicos não dispõem de assessoria profissional para fazer frente ao interesse de grandes grupos organizados. Nesse sentido, entende que a própria Constituição previu a participação dos usuários na Administração Pública, o que fundamentaria tal posicionamento e atuação ativa do TCU. O argumento é relevante sob o aspecto finalístico da *accountability* e suas nuances, que efetivamente podem englobar a ampliação do controle social por entes da Administração e prover uma elevação do controle social pela redução de assimetrias informacionais, provimento de conhecimento público sobre os atos praticados pela Administração e aproximação entre sociedade e controle.³²⁰

Com base principalmente nesses cinco argumentos, o plenário do TCU acordou que compete ao controlador atuar de forma *complementar* à ação dos reguladores nas outorgas e gestão dos serviços concedidos, porque a competência originária de fiscalização do poder concedente não impede a atuação cooperativa e suplementar do TCU. Não poderia, entretanto, o controlador substituir o órgão regulador, razão pela qual o controle deveria ser de *segunda ordem*, tendo como objeto a atuação das agências reguladoras como estabilizadores e mediadores do jogo regulatório.

O Voto ainda reconhece que em várias ocasiões o TCU exerceu funções típicas de regulador, o que se justificou no fato de as agências reguladoras, ainda em fase inicial de implantação, ainda não disporem de condições para exercer plenamente suas competências. Mais uma vez, o Voto ressalta que a intervenção do TCU no âmbito de matéria discricionária dos reguladores, ainda que movida pela busca do interesse público, pode contribuir para “incerteza jurisdicional”, gerando receio elevação dos custos de transação

³²⁰ PESSOA, Robertonio Santos; OLIVEIRA, Antônio Fábio da Silva. Os tribunais de contas brasileiros como instâncias de promoção da *accountability* diagonal por meio do exercício de suas competências contramajoritárias. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 23, n. 94, p. 89-116, out./dez. 2023.

e de cumprimento contratual, de modo que o controlador deve restringir sua atuação de forma a adequá-la aos parâmetros constitucionais e legais.

A argumentação utilizada segue a linha do *leading case* descrito, indicando que o TCU deve proferir determinações apenas em casos de ilegalidade e, sob questões discricionárias, apenas atuar complementando a agência. Nesse aspecto, o Voto considera que processos de revisão tarifária envolvem questões de ordem legal e discricionárias, devendo ser resolvidas pelos reguladores no âmbito de sua discricionariedade técnica, sob risco de instabilidade à segurança jurídica dos investidores. Diante disso, o Acórdão resulta em recomendação para que a ANEEL, nos estudos relativos ao processo de revisão tarifária, avaliasse a conveniência, oportunidade e forma mais adequada de consideração dos efeitos de benefícios fiscais nas tarifas de energia.

Apesar das críticas à fundamentação adotada, o Acórdão 1.757/2004, é relevante ao considerar os efeitos do controle sob a regulação. Apesar de não aprofundar a argumentação sobre os temas tratados, o Acórdão reconhece e, em certa medida, é deferente à discricionariedade técnica das agências reguladoras, em uma atuação que pareceu indicar que a atuação do TCU perante a regulação seguiria em segundo plano. Além disso, o Acórdão reconheceu a relevância do controle externo e seu elevado potencial de impactar a regulação, tanto para efeitos positivos decorrentes do aprimoramento regulatório e *accountability*, como para possíveis instabilidades e seus efeitos deletérios – que, como visto das discussões deste trabalho, podem se materializar por diversas das formas discutidas nas seções anteriores, seja para ferir o compromisso regulatório, reduzir incentivos a investidores, elevar os custos de transação e cumprimento dos contratos, elevar as medidas impositivas verticalizadas etc. Tais conclusões parecem bastante positivas sob o aspecto que correlaciona as atuais características da regulação com o controle externo, demonstrando atenção do TCU às peculiaridades regulatórias e à manutenção da estabilidade do subsistema jurídico regulado.

O controle de segunda ordem, entretanto, se tornou matéria sem precisão técnica e que vem sendo apenas reiterada pelo próprio TCU, sem

grande aprimoramento em sua definição e aplicabilidade. Note que, cerca de dezesseis anos após o caso paradigma, em Representação que originou o Acórdão 3063/2020 – Plenário³²¹, sobre possível violação da ANEEL à princípios jurídicos na alteração de resolução normativa relacionada à micro e minigeração distribuídas, o TCU limitou-se a reiterar que exerce controle de segunda ordem, indicando caber às agências o exercício do controle de primeira ordem e as escolhas regulatórias, restando ao TCU reserva de competência apenas às hipóteses de ilegalidade ou irregularidade na atuação das agências. Para tanto, limita-se a apresentar quatro outros julgados do tribunal que, em princípio, corroboram com a tese apresentada.

As decisões utilizadas como fundamento pelo próprio TCU para adotar uma decisão, de acordo com os excertos citados, indicam que o controle de segunda ordem (a) é vocacionado para exarar determinações apenas quando constatada a prática de atos ilegais; (b) não impede determinações para adoção de medidas corretivas a ato discricionário, quando houver violação ao ordenamento jurídico, do qual fazem parte os princípios; (c) deve respeitar os limites de atuação e autonomia funcional das entidades, não cabendo ao TCU avaliar a correção das normas editadas por reguladores em casos concretos específicos; e (d) deve preservar ao máximo o âmbito de competência dos reguladores.³²²

³²¹ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 3063/2020**. Relator: MinAna Arraes. Julgado em 18/11/2020.

³²² Veja-se, o trecho da decisão do Acórdão 3063/2020 – Plenário, que menciona fragmentos de jurisprudência do TCU acerca do controle de segunda ordem: “85. Nesse sentido, destaco os seguintes precedentes deste Tribunal: “O controle exercido pelo Tribunal de Contas da União sobre a área-fim das agências reguladoras deve ser um controle de segunda ordem, vocacionado para exarar determinações apenas quando for constatada a prática de atos ilegais.” (Acórdão 620/2008-TCU-Plenário, rel. min. Benjamin Zymler) “A competência do TCU para fiscalizar as atividades-fim das agências reguladoras caracteriza-se como controle de segunda ordem, cabendo respeitar a discricionariedade das agências quanto à escolha da estratégia e das metodologias utilizadas para o alcance dos objetivos delineados. Isso não impede, todavia, que o TCU determine a adoção de medidas corretivas a ato praticado na esfera discricionária dessas entidades, quando houver violação ao ordenamento jurídico, do qual fazem parte os princípios da finalidade, da economicidade e da modicidade tarifária na prestação dos serviços públicos” (Acórdão 1166/2019-TCU-Plenário, rel. min. Augusto Nardes) “A atuação do controle externo nas atividades finalísticas das agências reguladoras limita-se a fiscalização de segunda ordem, respeitando os limites de atuação e a autonomia funcional daquelas entidades, não cabendo ao TCU avaliar, em casos concretos específicos, a correção das normas editadas por entidades regulatórias” (Acórdão 2071/2015-TCU-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo) “Ao exercer o controle externo das atividades finalísticas das agências reguladoras, o TCU deve atuar de forma complementar, exercendo uma fiscalização de segunda ordem, preservando ao máximo o âmbito de competência dessas entidades públicas” (Acórdão 2314/2014-TCU-Plenário, rel. min. José Jorge)”.

Se nota que, apesar de existir uma linha de fundamento convergente, acerca da possibilidade de controle de atos discricionários por determinações em caso de violação ao ordenamento jurídico, não há clareza do que seria a segunda ordem, ou unidade sobre os limites e abrangência de tal controle de segunda ordem.

Em acompanhamento de processo de desestatização que resultou em determinações à ANEEL, o TCU entendeu que o controle de segunda ordem se limita na esfera de discricionariedade conferida ao regulador, sendo passível de determinações apenas quando constatada ilegalidade. Assim, “quando se constata que o ato tenha sido praticado de forma motivada e em prol do interesse público, o TCU apenas recomenda a adoção das providências que reputar adequadas”.³²³

No Acórdão 310/2023 – Plenário, que tratou de representação em face de possíveis irregularidades relacionadas à gestão de reservatórios e possíveis falhas da ANEEL, o TCU deixa de realizar qualquer controle com base no argumento de que sua atuação é de segunda ordem. No caso, o voto sustenta que, existindo violação de normas pertencentes a um ramo normativo (ou, no caso da perspectiva regulatória aqui adotada, um subsistema regulado), as eventuais determinações ou recomendações devem partir dos órgãos competentes para o caso, fiscalizadores de *primeira ordem*, restando ao TCU apenas o controle de segunda ordem.³²⁴

Para fins informativos, e diante da notória ausência de uniformidade em relação ao conceito e abrangência da *segunda ordem*, buscou-se ampliar a pesquisa para identificar, em setor diverso da energia elétrica, como o TCU se comporta em relação ao tema. Das diversas decisões identificadas, se mostrou relevante um caso de controle sobre atividade finalística da Anvisa, que originou o Acórdão 435/2020 – Plenário. Referida decisão parte de racional similar em relação à segunda ordem, e utiliza como fundamento referências a diversos julgados do próprio tribunal, que seguem entendimento similar, reafirmando seu

³²³ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 2832/2016**. Relator: Min Vital do Rêgo. Julgado em 09/11/2016.

³²⁴ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 310/2023**. Relator: Min. Benjamin Zymmler. Julgado em 01/03/2023.

posicionamento acerca da possibilidade de controle sobre atividades finalísticas, criando um ciclo em que as decisões do próprio tribunal se retroalimentam como fundamento de justificativa pela corte.

A decisão destacada utiliza como principal fundamento jurídico para justificar sua atuação em face de ato regulatório, outros cinco acórdãos do próprio TCU. Dos acórdãos citados, que são repetidamente utilizados como fundamento para suas próprias decisões em casos de controle finalístico da regulação, se extrai que o TCU baliza seu poder de controle sobre atos regulatórios em três abrangentes condições: (a) só deve fazer determinações quando restar comprovada ilegalidade e recomendações quando demonstrada a pertinência técnica, ressaltando que *sempre* caberá determinação quando configurada prática de qualquer ilegalidade, independente de se tratar de ato vinculado ou discricionário; (b) o controle de segunda ordem deve respeitar a discricionariedade, o que não impede de o TCU determinar medidas corretiva a atos praticados na esfera discricionária, quando houver ilegalidade; (c) o vício em qualquer dos atributos do ato regulatório discricionário, como competência, forma, finalidade ou motivação, pode ensejar determinação de medida corretiva ou anulação do ato, em caso de irregularidade grave.³²⁵

³²⁵ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 435/2020**. Relator: Min. Augusto Nardes. Julgado em 04/03/2020. Veja-se o trecho referido, em que se verifica a simples menção à outros julgados do próprio TCU, que reafirmam o entendimento proposto: “49. No tocante à determinação direcionada à agência reguladora, oportuno destacar que a jurisprudência desta Corte de Contas tem firmado entendimento no sentido de que quando os atos irregulares praticados pelas agências reguladoras forem vinculados, caberá ao TCU realizar determinações com o objetivo de que sejam corrigidas as irregularidades detectadas e na hipótese em que os atos sejam discricionários, o Tribunal deve realizar recomendações. Todavia, caso o ato discricionário contenha vício de ilegalidade, a Corte de Contas será competente para avaliá-lo e para determinar a adoção das providências necessárias ao respectivo saneamento, podendo, inclusive, determinar a sua anulação (Acórdãos 1.131/2009, relator Ministro Aroldo Cedraz; 1.703/2004 e 602/2008, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.369/2006, relator Ministro Valmir Campelo; e 715/2008, de minha relatoria, todos do Plenário desta Corte de Contas). (...) 51. Esse entendimento também está contido nos seguintes enunciados da jurisprudência selecionada do Tribunal: *O poder discricionário conferido aos administradores das agências reguladoras e de qualquer outro ente público não constitui fator impeditivo para o exercício das competências do TCU. O Tribunal só deve fazer determinações ou recomendações quando restar comprovada a ilegalidade para fins de determinação, e demonstrada a pertinência técnica das recomendações. Sempre caberá determinação quando configurada a prática de qualquer ilegalidade, seja ela realizada no escopo de um ato de caráter discricionário ou vinculado.* (Acórdão 1201/2009-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz); *A competência do TCU para fiscalizar as atividades-fim das agências reguladoras caracteriza-se como controle de segunda ordem, cabendo respeitar a discricionariedade das agências quanto à escolha da estratégia e das metodologias utilizadas para o alcance dos objetivos delineados. Isso não impede, todavia, que o TCU determine a adoção de medidas corretivas a ato praticado na esfera discricionária*

Tais critérios não elucidam a conceituação da segunda ordem. Entretanto, sobre o controle de atos discricionários, ao transpor a análise para casos da regulação do setor elétrico, se nota que os critérios se mostraram constantes no posicionamento do TCU, o que confere certa previsibilidade jurídica, ressalvadas hipóteses de controle por “carência de fundamentação”, que se mostraram baseadas em critérios pouco densos e excessivamente subjetivas. O controle de atos discricionários será aprofundado a seguir. A questão da segunda ordem, entretanto, não se mostra clara e assertiva.

O Acórdão 1407/2016 – Plenário, em embargos de declaração contra decisão na qual o TCU entende que o ONS está sujeito à sua jurisdição do TCU, apresenta conclusões relevantes sobre a segunda ordem. O ONS questionou, em seus embargos, os limites do controle sobre suas atividades e “em que consiste o controle de segunda ordem?”. A resposta do TCU é marcante:

No mérito, percebo que o embargante não questiona a decisão do Tribunal acerca da sujeição do ONS à jurisdição do TCU. Assim sendo, vou me limitar a esclarecer os pontos questionados. Vale, contudo, observar que o último questionamento: "em que consiste o 'controle de segunda ordem'" é assunto que refoge ao escopo dos embargos de declaração, porquanto se trata de questão teórica, podendo ser encontrada tanto nas doutrinas mais abalizadas como na jurisprudência do TCU. Questionar a matéria equivale a questionar o que seria, por exemplo, "conceito jurídico indeterminado" ou "norma

dessas entidades, quando houver violação ao ordenamento jurídico, do qual fazem parte os princípios da finalidade, da economicidade e da modicidade tarifária na prestação dos serviços públicos. (Acórdão 1166/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes); O controle do TCU sobre os atos de regulação é de segunda ordem, na medida que o limite a ele imposto esbarra na esfera de discricionariedade conferida ao ente regulador. No caso de ato discricionário praticado de forma motivada e em prol do interesse público, cabe ao TCU, tão-somente, recomendar a adoção das providências que reputar adequadas. Não é suprimida a competência do Tribunal para determinar medidas corretivas a ato praticado na esfera de discricionariedade das agências reguladoras, desde que viciado em seus atributos, a exemplo da competência, da forma, da finalidade ou, ainda, inexistente o motivo determinante e declarado. Em tais hipóteses e se a irregularidade for grave, pode até mesmo determinar a anulação do ato. (Acórdão 602/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler); Quando os atos irregulares praticados pelas agências reguladoras forem vinculados, caberá ao TCU realizar determinações com o objetivo de que sejam corrigidas as irregularidades detectadas. Na hipótese em que os atos são discricionários, o Tribunal deve realizar recomendações. Todavia, caso o ato discricionário contenha vício de ilegalidade, a Corte de Contas será competente para avaliá-lo e para determinar a adoção das providências necessárias ao respectivo saneamento, podendo, inclusive, determinar a sua anulação. (Acórdão 1131/2009-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz); O controle exercido pelo Tribunal de Contas da União sobre a área-fim das agências reguladoras deve ser um controle de segunda ordem, vocacionado para exarar determinações apenas quando for constatada a prática de atos ilegais. (Acórdão 620/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).” (grifos no original).

penal em branco". Nada obstante, trarei no final deste voto a definição do termo.³²⁶

Ao final, ao definir o que seria o controle de segunda ordem, o Voto condutor se resume a citar trecho de obra do Min. Benjamin Zymler, que dentre outros temas entende o TCU como fiscalizador de segundo grau, que busca identificar se as agências estão bem e fielmente cumprindo seus objetivos institucionais.³²⁷

O Acórdão, portanto, entende a segunda ordem como questão teórica que pode ser encontrada nas “doutrinas mais abalizadas” e na jurisprudência do TCU, equiparando-a a conceitos jurídicos indeterminados de ampla discussão jurisprudencial e acadêmica. O que parece ignorar é que o conceito de segunda ordem foi criado no âmbito da própria jurisprudência do TCU, e que nem esta é unânime e assertiva em definir seus limites de abrangência e aplicabilidade – ao menos no caso do setor elétrico, como se nota desta seção. Além disso, não se nota ampla discussão doutrinária que permita compreender suas nuances, especificidades e aplicabilidade, como ocorre com os conceitos jurídicos indeterminados equiparados. O próprio trecho doutrinário utilizado como fundamentação pelo Acórdão, não explica ou densifica o que seria segunda

³²⁶ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1407/2016**. Relator: Min. Vital do Rêgo. Julgado em 01/06/2016.

³²⁷ O trecho citado é o seguinte: “Frise-se, ademais, que a Constituição Federal expressamente atribui ao Tribunal o poder de realizar auditoria de natureza operacional, nos termos do art. 71, inciso IV. O objetivo deste tipo de auditoria vai muito além do mero exame da regularidade contábil, orçamentária e financeira. Intenta verificar se os resultados obtidos estão de acordo com os objetivos do órgão ou entidade, consoante estabelecidos em lei, e tem por fim examinar a ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia. Especificamente em relação às agências, busca o Tribunal, ao realizar auditoria operacional, verificar se estão sendo atingidas as finalidades decorrentes de sua criação. Isso abrange a avaliação do cumprimento de sua missão reguladora e fiscalizadora. Dessa forma, impõe-se ao Tribunal a fiscalização da execução dos contratos de concessão. Uma análise superficial identificaria redundância das esferas de controle, uma vez que uma das atribuições das agências é exatamente fiscalizar os contratos de concessão e de permissão e os atos de autorização de serviços públicos. Entretanto, fica claro que o TCU exerce uma atividade fiscalizatória de segundo grau, que busca identificar se as agências estão bem e fielmente cumprindo seus objetivos institucionais, dentre os quais o de fiscalizar a prestação de serviços públicos. Deve a Corte de Contas, no desempenho de sua competência constitucional, atestar a correção da execução desses contratos. Ressalte-se, todavia, que esta ação não visa a concessão em si, mas apenas examinar se as agências estão fiscalizando de forma adequada os contratos por elas firmados. Não deve o Tribunal substituir as agências. Deverá, apenas, zelar pela atuação pronta e efetiva dos entes reguladores, para assegurar a adequada prestação de serviços públicos à população. Deve-se ter em mente, nessa nova concepção de Estado, e porque não dizer de controle, que o objetivo último a ser buscado é a eficiência da prestação de serviços públicos. A pronta atuação do Tribunal deve contribuir para o atingimento desse nível de excelência.”, da obra: ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

ordem. A equiparação e a tentativa de definição constantes do acórdão, não parecem se conformar com a realidade jurídica.

A definição do que é segunda ordem é muito questionada, principalmente por Pedro Dutra e Thiago Reis, que o entendem como forma de criar subordinação das agências ao TCU que, pautado em uma visão negativa das agências reguladoras, as posiciona como suscetíveis a pressões externas e capturas e, com isso, amplia seus poderes para intervir diretamente na atuação das agências. O conteúdo, conceito e forma do instituto da segunda ordem, para os autores, levantam várias dúvidas sobre o seu conteúdo, o que se reforça por inexistir na literatura nacional ou estrangeira, entendimento ou conceito similares.³²⁸

De fato, ao analisar as decisões do TCU aplicáveis ao setor elétrico, não há densificação do que seria o controle de segunda ordem. Primeiro, porque o conceito tem origem em decisão própria do TCU, baseada em menções genéricas à legislação vigente e questões afetas à auditoria operacional. Segundo, porque é um conceito até então inexistente na doutrina, que passou a ser introduzido principalmente por Benjamin Zymler³²⁹, que também foi o fundador do conceito no âmbito da jurisprudência do TCU, carecendo de maiores densificações e discussões dialógicas que permitam compreender sua extensão e abrangência. Terceiro, porque o próprio TCU torna incerta sua aplicabilidade, ora destinando a segunda ordem a verificar se as agências cumprem suas finalidades institucionais, ora para desenvolver atuação cooperativa e suplementar, ora para se posicionar como um controlador que atuaria apenas após a “primeira ordem” de controle, ora para promover eficiência, ora para intervir apenas quando constatada a prática de atos ilegais. Ao final, da jurisprudência do TCU e da literatura jurídica, não é possível definir uma conceituação consistente, densificada, que confira previsibilidade sobre a abrangência e intensidade do que seria o controle de segunda ordem sobre o setor elétrico.

³²⁸ DUTRA, Pedro. REIS, Thiago. **O Soberano da Regulação: O TCU e a Infraestrutura**. São Paulo: Singular, 2020. P. 102-111.

³²⁹ ZYMLER, Benjamin. O papel do Tribunal de Contas da União no controle das Agências Reguladoras. **Fórum Administrativo - Direito Público - FA**, Belo Horizonte, ano 2, n. 11, jan. 2002.

A ausência de compreensão e definição clara do que é a segunda ordem, dos seus limites, abrangência, requisitos e níveis de aplicabilidade, não tende a gerar efeitos benéficos sobre os subsistemas regulados – especialmente o do setor elétrico, em que os efeitos reflexos irradiam efeitos sobre diversos aspectos do setor. A incerteza sobre a segunda ordem tem potencial de elevar a percepção de risco de agentes privados, aumentar a instabilidade regulatória pela incerteza de como, se e quando poderá ocorrer um ato interventivo de segunda ordem e, com isso, elevar os custos de transação na realização de atividades econômicas do setor elétrico, especialmente aquelas mais sujeitas ao controle externo como concessões.

Em relação à discricionariedade da regulação, o Acórdão 1.417/2005 apresenta contribuições relevantes, ao avaliar Pedido de Reexame interposto pela ANEEL em face da Decisão 300/2021, que determinou a adoção de providências no sentido de regulamentar o processo de revisão tarifária dos serviços de transmissão de energia.

O Acórdão reitera que não compete ao TCU substituir os órgãos controlados, entretanto, no caso específico, entende que a indefinição quanto a data e forma de revisão tarifária aumenta a incerteza regulatória e produz efeitos contrários ao interesse público previsto em Lei. Assim, determinou ao regulador que adote providências para regular o processo de revisão tarifária, em cumprimento de obrigação da Lei 9.427/96, que define apropriação dos ganhos de eficiência e produtividade nas concessões de energia elétrica.³³⁰ Por mais que exista discricionariedade na regulação, o Acórdão entendeu que inexistia motivação para a inércia da agência, sendo seu dever “atentar para a inafastável fundamentação técnica que evidencie a razoabilidade de sua escolha e para situá-la dentro dos limites impostos à discricionariedade administrativa”.³³¹ Portanto, corroborando com a já aventada possibilidade de o TCU adentrar em matéria finalística da regulação, passou-se a fundamentar a possibilidade de intervir em matéria discricionária, desde que respeitados requisitos legais.

³³⁰ Lei 9.427/1996: “Art. 14. O regime econômico e financeiro da concessão de serviço público de energia elétrica, conforme estabelecido no respectivo contrato, compreende: (...) IV - apropriação de ganhos de eficiência empresarial e da competitividade;”.

³³¹ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 417/2005**. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 14 de setembro de 2005.

A discricionariedade técnica é tema recorrente nos atos de controle do TCU, sendo reiterado por diversas decisões que não constitui fator limitante ao controle externo. No já mencionado Acórdão 2832/2016 – Plenário, que engloba também fundamentos de “segunda ordem”, o TCU reiterou que havendo ilegalidade para fins de determinação e demonstrada a pertinência técnica das determinações, não há restrições ao controle sobre a discricionariedade técnica. Interessante notar que, neste mesmo caso, o TCU reconhece que, existindo diversas soluções possíveis, cada qual com suas vantagens e desvantagens, e desde que não impliquem em antijuridicidade, resta configurada a escolha técnica inserida no âmbito da discricionariedade técnica do regulador.³³²

O tema, dentre outras decisões, é densificado no Acórdão 10/2023 – Plenário, que trata de processo de acompanhamento de desestatização, do Leilão n. 02/2022 da ANEEL. No caso, o TCU reitera que a ele não compete invadir a esfera de discricionariedade do regulador ou substituir os órgãos que controla, estabelecer o conteúdo do ato regulatório que será editado ou impor a adoção de medidas que entender adequadas. Entretanto, ressalta que a discricionariedade técnica e autonomia decisória não permitem que o regulador aja de modo incoerente, ilógico ou desarrazoado, sendo as faculdades legais concebidas como instrumentos para permitir a conduta racional e apropriada à consecução dos fins das normas vigentes.³³³

O principal aspecto positivo deste entendimento é o aprofundamento teórico da decisão. Apesar de não inovar no entendimento de que cabe controle sobre discricionariedade técnica em casos de ilegalidade, ou demandar atenção aos critérios técnicos que compõem a regulação, a decisão busca aprofundar a avaliação sob o aspecto jurídico, valendo-se de referencial teórico em autores

³³² “9.8. Como salienta ainda a recorrente, a decisão entre janelas curtas ou longas apresenta vantagens e desvantagens, a partir dos objetivos privilegiados pelo usuário: a atualidade ou a estabilidade da taxa de retorno. Não se mostra possível se caracterizar uma delas como antijurídica, de tal sorte que a escolha em questão está inserida na discricionariedade técnica do regulador.” BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 2832/2016**. Relator: Min Vital do Rêgo. Julgado em 09/11/2016.

³³³ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 10/2023**. Relator: Min. Antonio Anastasia, julgado em 18 de janeiro de 2023.

reconhecidos da área, fornecendo elementos que permitam compreender e densificar, em certa medida, o critério e razões de adoção da decisão.³³⁴

Na linha da ausência de motivação para definição de soluções técnicas, o Acórdão 649/2005-Plenário, em processo de acompanhamento de licitação para outorga de concessão de serviço público, versou sobre as escolhas regulatórias em critérios financeiros, tidas como inadequadas pela equipe técnica do TCU, especialmente a ponderação entre dólar e IGP-M, as taxas de depreciação empregadas e a estrutura de capital proposta para a concessão. Segundo conclusões do Voto condutor, tais impropriedades resultaram em editais com preços superestimados. Com isso, conclui que, por mais que exista discricionariedade técnica, tais escolhas devem ser devidamente justificadas e podem revelar-se impróprias, inadequadas, irrazoáveis, contrárias ao interesse público e à finalidade legal, o que, por si só, enseja a adoção de medidas corretivas. Conclui que os erros são graves e robustecem a necessidade de atuação do controle externo sob a atividade-fim dos reguladores.³³⁵

³³⁴ Veja-se: “Compartilho integralmente do entendimento de que, ao examinar atos discricionários praticados de forma motivada e visando a satisfazer o interesse público, o Tribunal não pode afastar a margem de liberdade que a lei conferiu à entidade administrativa. Contudo, a discricionariedade técnica das agências e a proclamada autonomia decisória não facultam à administração agir de modo incoerente, ilógico, desarrazoado. Ao contrário, faculdades atribuídas às agências são concebidas pela lei como instrumento a permitir aos agentes públicos a escolha de condutas racionais e apropriadas à consecução dos fins contidos nas normas vigentes. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, ao tratar das agências reguladoras, assevera que “a discricionariedade técnica existe apenas quando a decisão que nela se fundar possa ser motivada também tecnicamente. Esta é, quiçá, a limitação mais importante, pois afasta, ao mesmo tempo, o arbítrio, o erro, a impostura e a irrazoabilidade, limite este que afasta decisões desnecessárias, inadequadas e desproporcionais” (in *Mutações do Direito Administrativo*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, pp. 169/70). Nessa linha, a Professora Maria Sylvania Zanella Di Pietro destaca ser sempre possível, no estabelecimento de critérios técnicos, o abuso de poder, o arbítrio, o erro, o dolo e a culpa (in *Parcerias na Administração Pública*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 156). Nessa ordem de ideias, Marçal Justen Filho leciona que “A decisão adotada por ocasião da aplicação da lei não reflete avaliações livres e ilimitadas do administrador, mas traduz a concretização da solução mais adequada e satisfatória, tomando em vista critérios abstratamente previstos em lei ou derivados do conhecimento técnico-científico ou da prudente avaliação da realidade.” (in “O direito das agências reguladoras independentes”. São Paulo: Dialética, 2002. p. 516). As escolhas técnicas ou discricionárias podem se revelar inteiramente impróprias, inadequadas, desarrazoadas, contrárias ao interesse público e à finalidade legal, o que enseja a adoção de medidas corretivas, situação, aliás, em que todos os atos praticados pela agência, nessas condições, tornam-se sindicáveis. Daí ser importante o exame dos critérios técnicos escolhidos pela agência para aferir-lhes, ao menos, a coerência e a razoabilidade. Conforme afirmei anteriormente, esse é, talvez, o maior desafio do Controle Externo: distinguir o comportamento arbitrário ou equivocado da autoridade reguladora do adequado uso de suas faculdades discricionárias. No caso, não restam dúvidas quanto ao desacerto da medida aventada pela Aneel, o que impede a aprovação da realização do certame, em relação ao lote 6, ao menos neste momento.” BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 10/2023**. Relator: Min. Antonio Anastasia, julgado em 18 de janeiro de 2023.

³³⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 649/2005**. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 25 de maio de 2005.

Portanto, o fundamento utilizado para autorizar o controle sob a regulação e impor determinações à ANEEL de alteração de critérios financeiros e estruturação de capital dos editais de concessão, se funda na ausência de motivação adequada e da inadequação, irrazoabilidade e violação ao interesse público. Apesar de se tratar de tema relevante em matéria contábil e financeira, os aspectos jurídicos da decisão deixam dúvidas sobre os critérios e fundamentos adotados para intervir em matéria no âmbito da discricionariedade regulatória – afinal, por mais que exista atribuição constitucional ampla, não resta claro o limite de intervenção do TCU em atos discricionários, uma vez que este apenas evoca argumentos relacionados a motivação, sem aprofundamento necessário para compreender a exatidão desta análise.

A decisão, apesar de não substituir expressamente a vontade do regulador pelo controlador, implica em determinações para que a ANEEL “adote providências” e recomendações sobre a forma de implementação da nova estruturação financeira. Some-se a isso o fato de o Voto condutor ressaltar que escolhas discricionárias podem revelar-se impróprias, inadequadas, irrazoáveis e contrárias ao interesse público, e se poderá notar uma ilustração clara das estratégias de imposição de vontade pelo controlador sobre o regulador, muito criticadas pela literatura jurídica, principalmente por implicar em instabilidade regulatória e insegurança jurídica.³³⁶ Este entendimento se reforça quando, em 2008, por meio do Acórdão 976/2008-Plenário, o TCU *reitera* as recomendações do Acórdão 649/2005-Plenário, para que a ANEEL desenvolva estudos financeiros e elabore novas metodologias para estimar custos eficientes.

Ainda no âmbito da motivação, ao julgar recurso interposto pela ANEEL, em que alegou ausência de competência do TCU para fiscalizar o mérito de escolhas discricionárias do regulador e indevida substituição das decisões do regulador pelo controlador, o Acórdão 2895/2009 – Plenário, entendeu que a questão já fora amplamente debatida no âmbito do TCU, de modo que “Decisões **legítimas** das Agências Reguladoras, adotadas dentro de seu âmbito discricionário, não podem ser revistas pelo TCU” (grifo conforme o original), já

³³⁶ A exemplo de JORDÃO, Eduardo. Como Desestruturar uma Agência Reguladora em Passos Simples. *Revista Estudos Institucionais*, vol. 3, 1, 2017; e ROSILHO, André. *Tribunal de Contas da União – Competências, Jurisdição e Instrumentos de Controle*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

que não caberia ao Tribunal substituir as escolhas do regulador por aquelas de sua preferência. Com isso, conclui que situação diversa (portanto, presume-se, de possibilidade de revisão e/ou substituição pelo TCU), ocorre quando a escolha discricionária carece de fundamentação, caracterizando-se como ilegítima e arbitrária merecedora de determinações para correção, ou mesmo quando padecer de outros vícios, seja de fundamentação ou não, que evidenciem que o ato discricionário não se amolda às normas em vigor.³³⁷

A posição do TCU, exarada no Acórdão 2895/2009 – Plenário, mostra carência de argumentação jurídica e, como uma consequência direta da intervenção desacompanhada de fundamentação aprofundada, tendência a postura autoritária e impositiva – o que vai de encontro com as características regulatórias descritas e trabalhadas. Isso porque não há fundamentação jurídica que exponha os critérios utilizados para autorizar a substituição de decisões regulatórias pela posição do controlador. Mesmo em caso de ilegalidade, não caberia ao controlador *substituir* ou *revisar* a escolha do regulador, mas tão somente determinar a adoção de medidas, responsabilizar os gestores, sustar atos³³⁸ ou adotar atuação ativa perante ente com competência para intervir.

Eventuais vícios de finalidade também geraram o mesmo entendimento por parte do TCU que, adotando relatório da unidade técnica, que afirmou ser a avaliação da legalidade de um ato administrativo ou regulatório vinculada à legalidade em seu sentido mais amplo. Assim, um ato regulatório, na qualidade de ato administrativo, deve cumprir com seus requisitos de validade, dentre os quais se encontra a finalidade. O descumprimento da finalidade, por

³³⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 2895/2009**. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 12 de dezembro de 2009.

³³⁸ Nesse sentido: “Mas a Constituição limitou bastante o poder direto de comando do Tribunal de Contas, isto é, sua capacidade de criar por força própria deveres de fazer ou não fazer para terceiros, agentes públicos ou não. Como dito, trata-se de limitação quanto aos tipos de comando que o Tribunal pode emitir, quanto aos motivos que autorizam o Tribunal a fazê-lo e quanto ao objeto cuja fiscalização pode dar ao Tribunal a oportunidade de emitir esses comandos. Os atos de comando que o Tribunal pode produzir são a aplicação de sanções (CF, art. 71, VIII), a sustação de atos (CF, art. 71, X, e §1º) e o registro de certos atos de pessoal (art. 71, III). Não lhe cabe dar ordens cogentes em geral às autoridades administrativas, anular diretamente atos ou contratos, nem suspender ou sustar contratos (pois isto é tarefa do Legislativo – CF, art. 71, §1º).” 6 Portanto, são reduzidos os tipos de atos de comando que o Tribunal de Contas pode emitir.” SUNDFELD, Carlos Ari. CÂMARA, Jacintho Arruda. O Tribunal de Contas da União e a Regulação. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FGCP**, Belo Horizonte, ano 17, n. 194, p. 73-79, fev. 2018. p. 75.

fim, ensejaria vício insanável que não pode ser convalidado e permitiria a atuação interventiva do TCU.³³⁹

A discricionariedade já foi objeto de avaliação para originar deferência e autocontenção do controlador. Em representação em face das descontrações de montante de energia objetos de contratos de comercialização no ambiente regulado, da qual decorreu o Acórdão 1847/2024 – Plenário, o TCU entendeu que a decisão regulatória sob avaliação na representação não fora desarrazoada, que havia proporcionalidade na decisão, e que eventual ato de controle que importasse em efeitos retroativos demandaria recontabilizar valores faturados no passado gerando uma série de efeitos sucessivos sobre os agentes setoriais, o que redundaria em custos elevados e instabilidade regulatória indesejável.³⁴⁰

Cita, como fundamento, jurisprudência do próprio TCU em sede de controle sobre a Anatel, na qual se reconheceu que existindo divergência sobre questão técnica incerta e havendo controvérsias sobre assunto que admite soluções distintas para situações distintas, o TCU deve ser deferente com o regulador e prestigiar a solução técnica, desde que devidamente fundamentada.³⁴¹

Como fundamentos jurídicos, a decisão aponta a LINDB, em sua determinação de que a decisão administrativa controladora não pode se basear exclusivamente em valores abstratos sem considerar suas consequências práticas, a partir das disposições dos art. 3º e 4º de seu regulamento (Decreto n. 9.830/2019). Ressalta que os dispositivos citados permitem modulação de efeitos da decisão deixe de mitigar perdas que não se revelem extravagantes em

³³⁹ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1166/2019**. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Julgado em 22/05/2019.

³⁴⁰ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1847/2024**. Relator: Min. Jorge Oliveira. Julgado em 04/09/2024.

³⁴¹ O trecho citado no Acórdão 1847/2024, é o seguinte: “- Havendo divergências sobre questão técnica incerta relativa a prognose ou ainda havendo controvérsias sobre assunto que admite soluções distintas para situações distintas, o TCU deve ser deferente com o órgão regulador e prestigiar a sua posição técnica, desde que devidamente fundamentada. - Em se tratando de conceito jurídico de conteúdo indeterminado, sobre o qual há uma zona de incerteza relativamente a hipóteses que não se enquadram facilmente nem na zona de certeza positiva nem na zona de certeza negativa, o TCU deve adotar a autocontenção e prestigiar as escolhas do formulador da política pública, desde que feitas dentro do espaço hermenêutico que o texto da norma permite e acompanhadas das necessárias fundamentações.”. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 2032/2021**. Relator: Min. Raimundo Carreiro, julgado em 25 de agosto de 2021.

decorrência de suas consequências práticas, dentre as quais indica a necessidade de conferir segurança jurídica aos administrados. Assim, com base na segurança jurídica, nos argumentos apresentados pela ANEEL, na ausência de evidências de dolo, fraude ou motivação espúria na decisão regulatória avaliada, entende que o caso desaconselha exercício do controle de segunda ordem, porque não há como concluir que a deliberação da ANEEL fora adotada fora dos limites legais, dada a ausência de norma expressa sobre o assunto, e sem motivação.

O conteúdo da decisão é bastante relevante face a atual configuração da regulação. Não apenas por representar deferência do controlador às escolhas técnicas, mas por apresentar fundamentação jurídica compatível com o controle realizado e, principalmente, por destinar atenção à estabilidade regulatória e à complexidade das conexões entre os agentes setoriais e seus possíveis efeitos reflexos. Ao considerar que a revisão de uma medida regulatória ensejaria a recontabilização de valores do passado, que causaria efeitos reflexos em diversos agentes setoriais, foi mitigada a instabilidade regulatória, em medida benéfica ao subsistema jurídico do setor elétrico, com potencial de evitar diversos efeitos reflexos e adversos de uma intervenção indevida. Sobre a solução técnica, também é favorável à deferência à escolha do regulador que, face a diversas alternativas juridicamente possíveis, construiu solução com base na multiplicidade de interesses e na complexidade setorial.

Das decisões avaliadas, é possível inferir que existe certa convergência das decisões em relação à possibilidade de intervenção do TCU em caso de antijuridicidade e ausência de motivação de atos dotados de discricionariedade técnica, afinal, as decisões são convergentes no sentido de entender que tais hipóteses ensejam controle sobre os atos regulatórios, mesmo que discricionários, e guardam certa conformidade em adotar uma posição abrangente em relação à legalidade e verificação da juridicidade do ato.

Entretanto, é temerária e gera elevados riscos sob o enfoque da estabilidade regulatória, da segurança jurídica e das diversas externalidades negativas passíveis de ocorrência em caso de desestabilização do subsistema jurídico regulado, a possibilidade de *revisão* pelo TCU de atos regulatórios por

alegada carência de fundamentação adequada. A subjetividade que tal análise demanda, pode gerar efeitos adversos, elevar a percepção de risco e desestabilizar o subsistema jurídico do setor elétrico, ao não fornecer parâmetros ou referências claras para avaliação. Apesar de se identificar decisões que promovam deferência e atenção à estabilidade regulatória, em medidas bastante favoráveis ao equilíbrio entre controle e regulação, estas não são uma constante.

4.3.2. Controle sobre matéria contábil e financeira

A literatura jurídica nacional, em relevante parte, defende que a principal competência do TCU reside na fiscalização de matéria contábil e financeira. No setor elétrico, a atuação do controlador se mostra proeminente nestas áreas, com discussões bastante relevantes.

Veja-se, por exemplo, que a pesquisa realizada de acordo com a metodologia proposta, com o acréscimo de filtro para incluir apenas os casos com menção ao termo “revisão tarifária”, resultam em 187 decisões em que o termo foi mencionado. Outros temas, como a discussão da modelagem financeira de leilões de energia, a forma de cálculo da taxa de retorno a ser utilizada em procedimentos revisionais e o custo de capital dos investimentos realizados para implantação de empreendimentos, também são recorrentes, como se nota dos casos indicados no Apêndice I.

Nos processos de acompanhamento prévio às desestatizações e leilões de concessões, se nota que grande parte das discussões e apontamentos do TCU, refere-se a matérias financeiras e contábeis, principalmente relacionadas às metodologias de cálculo de tarifas, preços máximos, custo de capital, dentre outras matérias relacionadas. Mesmo em casos em que há aprovação dos instrumentos propostos, sem intervenção direta do TCU, as matérias são analisadas.³⁴²

Diversos destes processos e decisões geraram intervenção direta na regulação do setor elétrico, por resultarem em determinações para rever as

³⁴² Veja-se, por exemplo, BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1637/2024**. Relator: Min. Jorge Oliveira, julgado em 14 de agosto de 2024.

metodologias e formas de cálculo aplicadas, as estimativas de custos, as taxas de retorno máximas e a precificação dos investimentos. Como visto, tal discussão remonta desde o início do entendimento de que a atuação do TCU é de segunda ordem, momento em que também reforçou posicionamento de que os estudos financeiros, a forma de aplicação de fatores e condução de processos tarifários, compõem a discricionariedade do regulador e estão sujeitos ao controle do TCU.³⁴³

Em alguns casos, como o Acórdão 3640/2013 – Plenário, em que se discutiu o Leilão ANEEL n. 11/2013, revendo os custos e estudos acerca da viabilidade técnica e econômica dos empreendimentos e a apresentação de taxa de retorno (WACC) provisória, se notou a conjugação de determinações e recomendações pelo TCU. A decisão foi no sentido de determinar que o regulador se abstenha de publicar o respectivo edital até o comprovado envio da taxa de retorno definitiva do empreendimento licitado, conjugado com recomendações para, dentre outros temas, rever a metodologia utilizada para o cálculo da estrutura de capital do leilão, de forma a refletir níveis ótimos de alavancagem, bem como uma análise sobre a factibilidade de eventual financiamento parcial pelo BNDES de parte dos equipamentos importados, quando do cálculo da taxa de retorno definitiva do empreendimento.³⁴⁴

Na prática, uma determinação para que a ANEEL se abstenha de publicar o edital até que defina a taxa de retorno definitiva, em conjunto com recomendações sobre a forma de definição da taxa de retorno e os critérios utilizados na modelagem, representa uma intervenção direta do TCU no referido leilão, utilizando-se de estratégia (muito criticada pela doutrina, como visto) para imposição da vontade do controlador, haja vista a impossibilidade de prosseguimento do leilão até que concluída a revisão recomendada pelo TCU.

De um modo geral, tais casos de controle sobre matéria contábil e financeira tem potencial para interferir diretamente na regulação – afinal, impactam na precificação dos investimentos para implantação de

³⁴³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1757/2004**. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 10 de novembro de 2004.

³⁴⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 3640/2013**. Relator: Min. José Jorge, julgado em 10 de dezembro de 2013.

empreendimentos necessários para o desenvolvimento do setor energético, na taxa de retorno aplicada, nas revisões tarifárias, dentre outros temas diretamente relacionados à regulação.

Entretanto, não se pode afirmar que tal impacto seja inesperado ou imprevisível a ponto de gerar desequilíbrios, afinal, a principal competência do TCU é relacionada à matéria contábil e financeira. Apesar de tais análises demandarem, também, avaliação de matéria técnica de competência do regulador, pois a precificação e taxa de retorno dos ativos se relaciona diretamente com o planejamento de sua implantação e a tecnologia necessária para tanto, estão abrangidas na principal competência constitucional do TCU.

Mesmo quando limitadas à matéria contábil e financeira, determinados aspectos das decisões abrem espaço para discussões amplas, por exemplo no caso do Acórdão 1293/2015, em que o TCU avalia o Leilão ANEEL n. 7/2015 e determina que a ANEEL utilize o menor valor de cotação recebida em determinados equipamentos, atualize a estimativa de investimentos de acordo com a variação cambial das moedas e realize estudos para reavaliar a formulação da precificação de capital e a estrutura de capital.³⁴⁵ Apesar de os apontamentos estarem relacionados à matéria contábil e financeira, e de apresentarem argumentos relevantes que embasam sua proposição, parte de sua fundamentação traz dúvidas sobre os limites da matéria contábil e financeira, principalmente sobre a estrutura de capital utilizada e a precificação dos investimentos.

A estrutura de capital utilizada pela ANEEL projetou investimento de 66% de capital próprio e 34% de terceiros nos períodos iniciais do empreendimento, o que foi considerado extremamente conservador pelas equipes técnicas do TCU, por não refletir o comportamento de um concessionário eficiente que busca maximizar o retorno de seu investimento, resultando em determinação para que a modelagem seja revista para os próximos leilões.

³⁴⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1293/2015**. Relator: Min. José Múcio Monteiro, julgado em 27 de maio de 2015.

A estimativa dos investimentos realizada pela ANEEL não considerou o menor dos orçamentos recebidos em relação a determinados equipamentos, o que foi considerado inadequado pelo TCU pois os proponentes, na precificação de seus investimentos no leilão, buscariam maximizar seus resultados e considerariam o menor valor recebido. Assim, foi determinado que a ANEEL utilizasse o menor dos valores recebidos.

Por mais que a fundamentação guarde sentido com a racionalidade econômica e a busca pela maximização dos próprios resultados³⁴⁶, e por mais que se vislumbre efeitos positivos de uma precificação e modelagem mais eficiente e próxima das práticas vigentes do mercado, por parte do regulador, é questionável a imposição de determinações ao caso. Principalmente porque, conforme a própria jurisprudência do TCU indica, as determinações se restringem à hipóteses de ilegalidade a ser corrigida. No caso, as determinações são fundadas em excesso de conservadorismo pela agência, sem se apontar qualquer ilegalidade decorrente.

No aspecto jurídico, portanto, as determinações parecem ter sido adotadas sem a devida atenção às limitações que demandam justificação das ilegalidades ensejadoras de tal comando, em desconformidade com o ordenamento jurídico e com a própria jurisprudência do TCU. Por mais que não gerem efeitos danosos na regulação e tenham fundamento econômico, não há como se reconhecer a juridicidade de tais determinações proferidas sem justificação de ato ilegal.

Em sentido contrário, cabe destacar a decisão do Acórdão 2210/2008 – Plenário, que resultou em determinações para que a ANEEL ajuste a metodologia de reajuste tarifário em contrato de concessão de concessionária de distribuição. No caso, a determinação foi pautada em ilegalidade decorrente de violação à modicidade tarifária, incorporada na concepção de serviço adequado pela Lei de Concessões. Apesar de a decisão ser pautada em um conceito jurídico aberto, a fundamentação para a emissão da determinação indica expressamente qual o dispositivo legal entende ter sido violado (no caso, Art. 6º, §1º da Lei de Concessões), apresenta densificação do conteúdo de tal

³⁴⁶ COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law & Economics**. 6 ed. Boston: Pearson, 2012.

conceito jurídico aberto por meio de fundamentação doutrinária, e as razões pelas quais entende, no caso concreto, terem ocorrido as violações ao dispositivo.³⁴⁷ A decisão, portanto, é exitosa em realizar ato de controle que, cumprindo com os objetivos que o TCU traça para sua atuação, fundamenta as razões de adoção do comando determinação dentro dos limites do ordenamento jurídico.

Em auditoria para verificar os custos do apagão energético de 2001 e avaliar os procedimentos adotados pela ANEEL, que gerou o Acórdão 1543/2009 – Plenário. A decisão é relevante pois destina-se a avaliar não apenas os procedimentos adotados pela ANEEL, mas principalmente avaliar os impactos financeiros do ocorrido e das medidas adotadas, a partir das rubricas de encargos setoriais da ANEEL, de processos de recomposição de receita, de sobretarifa repassada aos consumidores, compra de energia no mercado de curto prazo, contratações emergenciais de geração de energia a partir de fontes térmicas e desembolsos diretos do Estado rateados entre os contribuintes, seja por meio de dívida pública ou aportes do tesouro nacional. O Acórdão conclui que o apagão de 2001 teve um custo direto de R\$ 45,2 bilhões.³⁴⁸

O enfoque do TCU em matéria contábil e financeira que se verifica no Acórdão 1543/2009, mesmo diante de uma situação gravosa e com diversas nuances operacionais a serem verificadas, parece compatível com o ordenamento jurídico, especialmente se consideradas as críticas à atuação ampla do TCU como “conselho de Estado”, que defende a limitação de sua atuação à matéria contábil e financeira.³⁴⁹ Neste caso, o principal objeto do ato de controle externo destinou-se a matéria contábil e financeira.

Entretanto, antes de exaltar a autocontenção do TCU em não extrapolar a matéria contábil e financeira, necessário destacar que a proposição inicial deste caso previa recomendações à ANEEL para que “cumprisse de forma

³⁴⁷ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 2210/2008**. Relator: Min. Benjamin Zymler, julgado em 8 de outubro de 2008.

³⁴⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1543/2009**. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 15 de julho de 2009.

³⁴⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de Controle dos Tribunais de Contas – Possibilidades e Limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 25-29.

rigorosa os princípios da Administração Pública” e desenvolvesse parâmetros objetivos de homologação de encargos e alterações de tarifas – adentrando diretamente na regulação e no subsistema jurídico regulado. Tais recomendações deixaram de ser adotadas, principalmente, pelo lapso temporal entre o Acórdão (2009) e a ocorrência do apagão (2001), que as tornaram inócuas.

No aspecto do *accountability*, o Acórdão entrega resultado interessante ao prover informações e transparência à sociedade, que fora diretamente impactada tanto pela interrupção do fornecimento energético, como pelos custos suportados para reestabelecimento do sistema. Seja como uma forma de *accountability* horizontal ou diagonal³⁵⁰ o Acórdão busca identificar as principais causas de ocorrência do apagão, fornece transparência sobre a utilização, destinação e volume financeiro para tratamento do problema. Tais aspectos, somados ao fato de inexistir intervenção direta na regulação (mesmo que por conta de lapso temporal, e não autocontenção do controlador), mas tão somente contribuição para identificar causas e tratar de matéria contábil e financeira, parecem guardar conformidade com o que se espera de um controle operacional, em um bom exemplo de atuação colaborativa entre controle e regulação.³⁵¹

Foi realizada auditoria operacional para avaliar os projetos e obrigações de Pesquisa e Desenvolvimento – P&D no âmbito do setor elétrico, resultando no Acórdão 2674/2021 – Plenário. A auditoria objetivou tratar de quatro pontos: (1) a aplicação e recolhimento dos recursos legais para P&D; (2) a governança e gestão dos órgãos e entidades responsáveis pelo P&D e a

³⁵⁰ Pelas percepções de O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. In: SCHEDLER, Andreas. DIAMOND, Larry, PLATTNER, Marc F. (editors). **The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Lynne Rienner Publishers, 1999; e PESSOA, Robertson Santos; OLIVEIRA, Antônio Fábio da Silva. Os tribunais de contas brasileiros como instâncias de promoção da accountability diagonal por meio do exercício de suas competências contramajoritárias. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 23, n. 94, p. 89-116, out./dez. 2023.

³⁵¹ Como visto anteriormente, Conrado Tristão identifica duas grandes vertentes de atuação do TCU em processos de Auditoria Operacional: atuação colaborativa ou interventiva. Neste caso, apesar de não ser resultado de autocontenção, o resultado parece ter se alinhado ao posicionamento colaborativo pelo controlador. Ver: TRISTÃO, Conrado. Tribunais de Contas e Controle Operacional da Administração. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade**. São Paulo: Almedina, 2020.

eficiência na aplicação dos recursos da política pública; (3) a acessibilidade dos projetos à sociedade; e (4) os critérios de avaliação da política pública. O resultado, foram recomendações para que a ANEEL adote providências para dar mais transparência aos projetos e elabore relatório sobre o andamento da campanha de fiscalização e providências adotadas; e recomendações para que incorpore indicadores para aprimorar a avaliação do programa, realize fiscalização com enfoque na reversão de receitas, examine as vantagens e desvantagens dos projetos em momento posterior, e estabeleça rotina de fiscalização e verificação da adequação dos recursos depositados.³⁵²

Como se nota, o objeto da auditoria e o produto dos atos estão destinados principalmente a tratar de matéria financeira e contábil e de temas afetos a promover *accountability*, notadamente pelo aumento da transparência. Trata-se de caso que, por mais que também resulte em determinações sem definição exata da ilegalidade combatida, apresenta efeitos relevantes e atuação adstrita aos principais temas sob competência do TCU, sem se vislumbrar relevantes efeitos negativos ou instabilidade regulatória decorrente da decisão. Ao contrário, a decisão parece principalmente atuar em caráter colaborativo, contribuindo para o aprimoramento das políticas públicas, da aplicação de recursos e do *accountability*.

Ainda sobre *accountability* é relevante notar a atuação ativa do TCU em determinados processos de Solicitação do Congresso Nacional, Denúncias ou Representações. A exemplo, dentre outros, dos Acórdãos n. 2028/2009 – Plenário e 129/2014 – Plenário, em que o TCU atendendo à solicitação do Congresso Nacional, presta informações à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados para esclarecer os procedimentos e cálculos aplicados na revisão tarifária de distribuidoras de energia elétrica e sobre as medidas que vinham sendo adotadas por ANEEL e MME em tais procedimentos.³⁵³ O Acórdão, por mais que não gere qualquer recomendação ou determinação, favorece medidas de transparência, comunicação e

³⁵² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 2674/2021**. Relator: Min. Jorge Oliveira, julgado em 10 de novembro de 2021.

³⁵³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 2028/2009**. Relator: Min. Benjamin Zymler, julgado em 2 de setembro de 2009. Em sentido similar:

colaboração entre o Estado, e entre este e sociedade, em matéria contábil e financeira. A aproximação e colaboração intraestatal, em um cenário complexo e dinâmico como o da regulação nacional em que há multiplicidade de agentes gerando influência sobre um mesmo subsistema jurídico, é essencial para o bom desempenho regulatório.

Em sentido similar, se identificam casos de atuação em prol do *accountability* e transparência, como se exemplifica do Acórdão 1346/2020 – Plenário, que ainda no início da pandemia de COVID-19, avaliou as medidas adotadas para mitigar os efeitos da crise pandêmica, e recomendou a adoção de maior transparência nos critérios de tomada de decisões adotados. Tal recomendação não parece trazer qualquer prejuízo à regulação ou estabilidade do subsistema regulado, mas tão somente contribuir para um aprimoramento de *accountability*, em medida benéfica à aproximação entre sociedade e reguladores.

De modo geral, a atuação do TCU no controle da regulação do setor elétrico, quando adstrita às matérias contábeis e financeiras, parece contribuir para o aprimoramento na aplicação e gestão de recursos e para o *accountability*. Por mais que parte dos casos reflita impactos diretos na regulação, não se vislumbra relevantes sinais de instabilidade regulatória quando o controle se restringe a tais matérias, tanto pela previsibilidade de que o TCU interfira em matéria contábil e financeira mas, principalmente, pela autorização constitucional expressa para tanto.

Entretanto, há casos em que o controle sobre matéria contábil e financeira não se restringe à tais temas e adentra ao mérito de escolhas regulatórias de ordem técnica e diretamente relacionada às interações entre regulador e agentes privados, gerando elevado potencial de instabilidade.

É o caso do Acórdão n. 2353/2023 – Plenário que tratou de representação em face dos descontos concedidos pela ANEEL, referentes à redução da Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (TUST) e Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD), para as fontes incentivadas de geração, com potência entre 30MW e 300MW, nos termos do art. 26, §1º-A, da Lei

9.427/1996³⁵⁴, que cria a ANEEL e institui regime das concessões de energia elétrica.³⁵⁵

A decisão considera que os agentes setoriais praticaram fracionamento de projetos de geração para que se enquadrem artificialmente nos limites legais de até 300MW de potência, obtendo indevidamente benefícios previstos na legislação. Segundo o TCU, os subsídios custaram aos consumidores aproximadamente R\$ 7,9 bilhões, podendo atingir R\$ 200 bilhões ao longo de 35 anos. Para combater o que entendeu como atuação indevida da ANEEL ao conceder os descontos a empreendimentos fracionados, o TCU ressaltou a ausência de regulamentação específica para tratar da fragmentação dos projetos e a necessidade urgente de estabelecer critérios que previnam a concessão indevida dos subsídios. O TCU conclui que a redação do dispositivo legal afasta expressamente empreendimentos maiores de 300MW da fruição do subsídio, e que “toda a regulação da matéria haveria de se conter ao texto legal, sob pena de manifesta ilegalidade” (destaques conforme original).³⁵⁶

O incentivo legal é tema complexo, que extrapola em muito a matéria contábil e financeira. Apesar da aparente simplicidade do objeto em análise – descontos e seus efeitos nas tarifas dos consumidores –, no aspecto regulatório não se trata de mero “desconto”, que pode ser suprimido sem grandes impactos. O tema foi objeto de diversas discussões jurídicas³⁵⁷, regulatórias e gerou uma série de consequências setoriais, desde o aumento exponencial nos projetos de geração de energia renováveis que, ao fim, contribuíram para a elevação do

³⁵⁴ “Art. 26. Cabe ao Poder Concedente, diretamente ou mediante delegação à ANEEL, autorizar [...] § 1º- A Para empreendimentos com base em fontes solar, eólica, biomassa e, conforme regulamentação da Aneel, cogeração qualificada, a Aneel estipulará percentual de redução não inferior a 50% (cinquenta por cento) a ser aplicado às tarifas de uso dos sistemas elétricos de transmissão e de distribuição, incidindo na produção e no consumo da energia proveniente de tais empreendimentos, comercializada ou destinada à autoprodução, pelos aproveitamentos, desde que a potência injetada nos sistemas de transmissão ou distribuição seja maior que 30.000 kW (trinta mil quilowatts) e menor ou igual a 300.000 kW (trezentos mil quilowatts) e atendam a quaisquer dos seguintes critérios: (...)” (Incluído pela Lei n. 13.203, de 2015).

³⁵⁵ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 2353/2023**. Relator Min. Benjamin Zymler. Julgado em 22 de novembro de 2023.

³⁵⁶ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 2353/2023**. Relator Min. Benjamin Zymler. Julgado em 22 de novembro de 2023.

³⁵⁷ Como se nota da avaliação das equipes técnicas da ANEEL, o tema é tratado desde 1998, passando por uma série de mudanças legislativas que alteram a forma, aplicabilidade e abrangência dos descontos, e a forma de contabilização e avaliação dos limites de potência que abrangem o desconto. Ver: BRASIL, Agência Nacional de Energia Elétrica. **Nota Técnica n. 024/2023-SGM-SCE/ANEEL**. 07 de junho de 2023. Processo n. 48500.001367/2016-10.

percentual de tais fontes de geração na matriz energética, até problemas decorrentes da elevação exponencial dos requerimentos de outorga em projetos que visavam principalmente usufruir dos descontos e, apesar de cumprir formalmente os requisitos regulatórios, não possuíam viabilidade técnica e financeira, em situação que passou a ser tratada no setor como a “corrida do ouro”.³⁵⁸

Adicionalmente, eventual alteração regulatória nos descontos, na forma de cálculo da potência das usinas, na classificação do que seria um empreendimento de geração e quais suas limitações, implicam não somente em encerrar a concessão dos subsídios em novas outorgas, mas sim em alterações em resoluções normativas, nos Procedimentos de Rede, na forma de gestão dos empreendimentos e na relação entre os agentes setoriais que atualmente compartilham instalações.

Em suas manifestações, a ANEEL indicou existir limitação legal para sua atuação visando impedir o fracionamento de empreendimentos, por inexistir conceito legal que individualize empreendimentos de geração de fonte incentivada. Defendeu a adoção de regulação voltada para a liberdade econômica, a presunção de boa-fé dos atos praticados, e dever da Administração em evitar abuso regulatório. Aduziu que os requisitos para considerar empreendimento único estão previstos em regulação específica, inexistindo vedação para que cada unidade geradora possa ser caracterizada como um empreendimento, não existindo qualquer vedação legal para tanto.

O Acórdão resultou em determinação para que a ANEEL, nos projetos pendentes de autorização, se abstenha de conceder novos descontos de TUSD e TUST, até que se estabeleçam critérios regulatórios que tornem eficaz o limite de 300MW por empreendimento de geração de energia, e que apresente em 180 dias, plano de ação para aprimoramento regulatório concernente à concessão do subsídio, que deve contemplar inclusive ações quanto à situação dos

³⁵⁸ AGÊNCIA INFRA. ANEEL retira de pauta o “perdão” a projetos da corrida do ouro que não saíram do papel, mas agentes têm pressa. <<https://agenciainfra.com/blog/aneel-retira-de-pauta-o-perdao-a-projetos-da-corrida-do-ouro-que-nao-sairam-do-papel-mas-agentes-tem-pressa/>>. Acesso em 05/12/2024.

empreendimentos já autorizados e com subsídios vigentes, com estudos de impacto da correção das irregularidades entendidas pelo TCU.

O produto do ato de controle e o conteúdo das determinações, configuram intensa e agressiva intervenção sobre a regulação setorial, que demanda preocupações jurídicas relevantes. Primeiro, sobre o TCU impor o entendimento legal aplicável e o conteúdo da regulação a ser implementada, já que determinou que se estabeleçam critérios para determinar o que seria um empreendimento energético de modo a tornar eficaz o limite de 300MW previsto na legislação. A regulação, portanto, não será construída em aproximação entre agentes envolvidos, com critérios dialógicos e consensualidade, visando as melhores soluções técnicas para o setor³⁵⁹, e sim, será implementada visando cumprir a determinação do TCU e impor restrições que permitam torná-la eficaz. Tal constatação demonstra que a decisão contraria diretamente os conceitos que caracterizam a regulação.

Chama atenção, também, que a decisão reconhece inexistir critério legal ou regulatório que defina empreendimento de geração de energia e, por isso, resultar em determinação sobre o conteúdo da regulação a ser implementada. O mesmo entendimento, de ausência de critério e exigência legal ou regulatória, foi um dos fundamentos de deferência do TCU à matéria técnica, no já abordado Acórdão 1847/2024 – Plenário.³⁶⁰

A estabilidade regulatória e a segurança jurídica, além dos impactos citados, ficam violadas pela perspectiva de que as outorgas já existentes, que já fruam dos subsídios, sejam impactadas pela determinação do TCU de que seja revista a situação dos empreendimentos já autorizados com subsídios vigentes.

O fundamento das determinações também enseja críticas. Por mais que o TCU aponte uma ilegalidade, e como visto entende-se competente para impor determinações em tais casos, é controversa a imposição de qual seria o entendimento adequado da matéria e de qual será o conteúdo da regulação

³⁵⁹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regulação Estatal e Autorregulação na Economia Contemporânea. **Revista de Direito Pública da Economia – RDPE**, Belo horizonte, ano 9, n. 33, p. 73-78, jan./mar. 2011. p. 79.

³⁶⁰ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1847/2024**. Relator: Min. Jorge Oliveira. Julgado em 04/09/2024.

vigente. A intervenção implica em clara imposição de vontades do controlador sobre o regulador, enfraquecendo a regulação e sua institucionalidade.³⁶¹

Portanto, se nota que mesmo em intervenções que versem, a princípio, sobre matéria contábil e financeira, existem situações em que o TCU extrapola suas competências e pratica atos que, sob o pretexto de combater ilegalidade, resultam em imposição a vontade do controlador sobre o regulador, em intervenção que enfraquece a regulação e promove instabilidade.

4.3.3. Auditorias Operacionais, planejamento setorial e controle sobre matéria técnica.

Como visto, as auditorias operacionais representam instrumentos de controle amplo e abrangente, por meio do qual o TCU emana atos de controle sobre matérias relacionadas ao desempenho da administração, avaliando seus programas, atividades de acordo com a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, verificando ainda se há espaço para aprimoramento.³⁶² A definição, diante da extensão da regulação do setor elétrico, abrangeria controle sobre, virtualmente, qualquer ato regulatório do setor.

Além das auditorias operacionais, matérias afetas ao planejamento setorial, intrinsecamente relacionadas às competências – algumas vezes sobrepostas e convergentes – da ANEEL, ONS, EPE e MME, também foram objeto de atos de controle pelo TCU, por vias processuais diversas. Alguns dos temas tratados anteriormente, como subsídios à TUST/TUSD, reforços e melhorias, dentre outros, perpassaram temas relacionados ao planejamento setorial, e já apresentaram alguma introdução ao posicionamento do TCU em tal esfera. Esta seção se destina a aprofundar a matéria.

Conforme se nota do sumário dos casos avaliados segundo a metodologia do Apêndice I, de 1998 a 2024 ao menos 39 processos que

³⁶¹ O caso confirma parte das críticas doutrinárias sobre o controle, ao adotar atos que enfraquecem a regulação. Tais críticas se ilustram por JORDÃO, Eduardo. Como Desestruturar uma Agência Reguladora em Passos Simples. *Revista Estudos Institucionais*, vol. 3, 1, 2017; e ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União – Competências, Jurisdição e Instrumentos de Controle**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

³⁶² BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. 4 ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020. P. 14.

versaram sobre a regulação do setor elétrico foram identificados pelo TCU como “Relatórios de Auditoria”, nos quais se enquadram as auditorias operacionais. Os temas tratados são diversos e envolvem questões notadamente atinentes à regulação e peculiaridades do subsistema jurídico regulado, portanto, marcados pela complexidade, pluralidade e dinamismo distintos, como o levantamento genérico de organização, sistemas operações e atividades da ANEEL³⁶³, monitoramento das perdas de energia³⁶⁴, segurança energética³⁶⁵, os bancos de preços de referência da ANEEL³⁶⁶, sincronia da entrada em operação de empreendimentos de geração e transmissão de energia³⁶⁷, avaliação de políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz energética brasileira³⁶⁸, processos de autorização de reforços e melhorias de transmissão de energia³⁶⁹, dentre outros.

Determinados casos, como é exemplo o Acórdão 993/2023 – Plenário, que tratou de auditoria operacional na sistemática utilizada no planejamento da operação eletroenergética do setor elétrico brasileiro, resultam em comandos que impactam diretamente na regulação do setor. No caso em questão, dentre outras matérias, houve determinação para que a ANEEL elabore um plano de ação para regulamentar a utilização de indicadores e metas relacionados com os objetivos do planejamento da operação eletroenergética, considerando que existe obrigação legal imposta pelo Decreto n. 5.081/2004 à ANEEL de promover auditoria dos sistemas e dos procedimentos técnicos do ONS para verificar a confiabilidade e integridade dos sistemas, a qualidade e atualidade técnica das metodologias, o atendimento à ordem de programação

³⁶³ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 833/2000**. Relator Min. Adhemar Paladini Ghisi. Julgado em 04 de outubro de 2000.

³⁶⁴ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 2211/2008**. Relator Min. Benjamin Zymmler. Julgado em 8 de outubro de 2008.

³⁶⁵ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1196/2010**. Relator Min. Augusto Sherman. Julgado em 26 de maio de 2010.

³⁶⁶ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1163/2014**. Relator Min. José Jorge. Julgado em 7 de maio de 2014.

³⁶⁷ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 28/2018**. Relator Min. Benjamin Zymmler. Julgado em 17 de janeiro de 2018.

³⁶⁸ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1530/2019**. Relator Min. Aroldo Cedraz. Julgado em 03 de julho de 2019.

³⁶⁹ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 2806/2021**. Relator Min. Jorge Oliveira. Julgado em 24 de novembro de 2021.

do despacho da geração visando otimização de recursos, aplicação das informações prestadas pelos agentes e aderência aos procedimentos de rede.³⁷⁰

Apesar de versar diretamente do planejamento setorial, tema de alta relevância, de natureza regulatória e dotado de grande sensibilidade para o desenvolvimento do setor, se nota que a decisão aponta a existência de obrigação legal para a ANEEL, que não fora devidamente cumprida, e resulta em determinação que evita substituir a escolha do regulador, ao tão somente determinar a adoção de estudos para elaboração de norma regulatória. A redução da intervenção direta do controlador na regulação, mesmo em caso que entendeu existir ausência de legalidade na conduta da ANEEL, é positiva ao minimizar efeitos negativos da intervenção, mantendo ao regulador a competência para manutenção e condução do equilíbrio no âmbito do subsistema regulado.

Dentre os temas tratados e auditados em matéria técnica, se evidencia que o objeto de determinados atos de controle mostra pretensão clara de avaliar direta e expressamente a regulação e planejamento setorial, sem sequer ater-se aos fundamentos legais pertinentes.

É o caso da auditoria operacional que originou o Acórdão 1196/2010, classificada como Tema de Maior Significância – TMS, instaurada em face de alegado problema de desequilíbrio entre oferta e a demanda de energia elétrica entre os anos de 2009 e 2016 em níveis superiores aos regularmente admissíveis, o que segundo entendimento do TCU comprometeria a segurança energética do país, a modicidade tarifária e a sustentabilidade do setor. A auditoria avaliou matérias estritamente técnicas e diretamente relacionadas à regulação e planejamento setorial, como a capacidade de geração e demanda, estrutura da indústria elétrica, operação do sistema, planejamento da expansão da geração e transmissão, o modelo regulatório adotado, mercado de gás natural e suas nuances, investimentos em geração e transmissão, a regulação setorial em si, dentre outros temas.³⁷¹

³⁷⁰ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 993/2023**. Relator Min. Benjamin Zymler. Julgado em 10 de maio de 2023.

³⁷¹ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1196/2010**. Relator Min. Augusto Sherman Cavalcanti. Julgado em 26 de maio de 2010.

Como resultado, foram expedidas recomendações e determinações à ANEEL, MME e EPE, tanto para provimento de informações ao TCU, como para o desenvolvimento de estudos e providências para assegurar medidas entendidas como pertinentes pelo TCU.

A questão mais controversa desta auditoria operacional reside no processo de acompanhamento das recomendações e determinações, que originou o Acórdão 1171/2014 – Plenário, que considerou não cumpridas parte das determinações e recomendações proferidas anteriormente. O voto condutor, diante da não obediência aos comandos exarados, explicitou seu entendimento acerca dos limites de atuação do TCU e os efeitos e vinculação dos atos de recomendação e determinação. O trecho merece transcrição:

4. Quanto a esse resultado, considero importante relembrar alguns aspectos. As determinações emanadas deste Tribunal são de cumprimento obrigatório por parte dos responsáveis, e o atraso em seu cumprimento, ou descumprimento, devem ser justificados e comunicados à Corte, sob pena de responsabilização. As recomendações embora não sejam de cumprimento obrigatório, não podem ser desconsideradas pelo gestor, sem justificativas adequadas, também sob pena de responsabilização. No presente caso, em vista do grande número de determinações e recomendações pendentes de atendimento ou análise, mais de três anos depois de expedidas, sem que houvesse sido remetida a este Tribunal qualquer justificativa a respeito, **entendo seja oportuno relembrar os responsáveis a respeito das observações acima.** (grifos conforme original)³⁷²

A decisão, em contestável entendimento do ordenamento jurídico, entende as determinações como de cumprimento obrigatório – como se vinculantes e definitivas, sob ameaças de responsabilização aos gestores. As recomendações, de modo ainda mais contestável, seriam não obrigatórias, mas sem possibilidade de desconsideração, demandando a justificação do gestor público sobre as razões e motivos em caso de desconsideração, sob pena de responsabilização. O teor da decisão se assemelha ao que é descrito como uma das disfunções do controle³⁷³, em tentativa de sobreposição da escolha

³⁷² BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1171/2014**. Relator Min. Augusto Sherman Cavalcanti. Julgado em 7 de maio de 2014.

³⁷³ SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do Medo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 3ª ed. 2023.

regulatória ao emanar medo aos gestores públicos; ou uma estratégia para imposição de vontade do controlador³⁷⁴. Tal entendimento, apesar de ensejar preocupações, se mostrou isolado e não foi uma constante nos casos analisados – o que é bastante benéfico à estabilidade regulatória e segurança jurídica.

Dos casos analisados, é possível notar que a amplitude e abrangência das auditorias operacionais, e a ausência de critérios claros sobre quais comandos podem ser exarados a partir de uma auditoria operacional e quais serão exatamente seus objetos de análise, não colaboram para a estabilidade regulatória e ampliação da segurança jurídica no subsistema regulado do setor elétrico, por mais que os objetivos afirmados pelo TCU sejam no sentido de promover aprimoramento regulatório.

Veja-se, por exemplo, o Acórdão n. 2806/2021 – Plenário, que avaliou os processos de reforços e melhorias nos sistemas de transmissão de energia elétrica, com objetivo de “identificar os principais riscos associados a esse processo e avaliar as medidas adotadas pelos agentes para tratar esses riscos”.³⁷⁵ O Acórdão é relevante por tratar de uma das etapas mais integradas e tecnicamente complexas do setor, que são as atividades de transmissão; por implicar em recomendações e determinações, também em estratégia que remonta às críticas doutrinárias ao TCU; e por representar sobreposição de competências de controle, afinal a ANEEL, na qualidade de regulador, estabeleceu, definiu e aplicou suas normas regulatórias, e a partir dos critérios e métodos criados para reger as receitas e investimentos das transmissoras, em sobreposição à esta competência regulatória, o TCU optou por rever tais atos, emitindo recomendações e determinações para alteração da regulação vigente, em situação que gera insegurança jurídica aos concessionários, que passam a ter incerteza sobre a aplicabilidade dos critérios previamente estabelecidos.

Em síntese, a auditoria teve como escopo avaliar os processos de identificação, planejamento e autorização de reforços e melhorias de grande porte nas linhas de transmissão, avaliando a forma de tratamento dos ativos já

³⁷⁴ ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União – Competências, Jurisdição e Instrumentos de Controle**. São Paulo: Quartier Latin, 2019

³⁷⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão 2806/2021**. Relator Ministro Jorge Oliveira. Julgado em 24/11/2021.

instalados e com vida útil depreciada e os critérios de definição entre as possibilidades de licitar ou autorizar novas instalações. Parte das discussões recai, também, sobre o estabelecimento da remuneração dos concessionários, por meio da Receita Anual Permitida – RAP de tais instalações.

O resultado do Acórdão, em síntese, determina à ANEEL e ONS que implantem soluções integradas nos sistemas de gerenciamento de reforços e melhorias na transmissão, incluindo promover aprimoramentos nos sistemas de gerenciamento, implantar base de dados das instalações de energia elétrica. Dentre as recomendações, há indicação à ANEEL para que atualize seus regulamentos de modo a deixar claro e transparentes os critérios aplicáveis às melhorias.

Por mais que seja notória a especialidade da matéria tratada e a natureza de regulação das atividades controladas, não consta no acórdão fundamentação jurídica que, diante da amplitude das auditorias operacionais, justifique adentrar em matéria regulatória tão específica, ignorando o caráter dinâmico e plural das normas regulatórias tratadas, que impactam diretamente todos os agentes do setor e, também, de outras atividades correlatas. Determina-se “aprimoramento” regulatório sem aprofundar a realidade setorial e sem considerar os diversos e complexos fatores que impactam na matéria sob controle. Ao contrário de uma esperada fundamentação jurídica sobre o controle da regulação, o voto condutor do Acórdão conclui que:

Não há dúvida, para mim, sobre a necessidade de regulamentar, com clareza, os critérios de concessão de RAP adicional aplicável as melhorias, uma vez que a auditoria evidenciou a existência de lacunas e obscuridades nos normativos atuais em algumas situações, havendo margem para aperfeiçoamentos.³⁷⁶

A conclusão expressa a intenção do TCU em adentrar à esfera do regulador por entender presente necessidade de regulamentar. Não consta fundamentação jurídica que indique a autorização normativa para o TCU intervir em casos de necessidade de regulamentar, tampouco indicação expressa da

³⁷⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão 2.806/2021**. Relator Ministro Jorge Oliveira. Julgado em 24/11/2021.

violação legal que ensejaria determinação nesse sentido. Por mais que o comando do Acórdão não implique diretamente no conteúdo do que deve ser regulado, o conteúdo do voto expressa a posição do TCU sobre o que e quais lacunas devem ser preenchidas, em interferência direta na regulação, que não apresenta tendência de contribuir com o aprimoramento regulatório, face ao seu elevado potencial de instabilidade.

A alteração de parâmetros relacionados à remuneração de concessionários e formas de definição de reforços e melhorias, adicionalmente, impactam diretamente na regulação por contrato, um dos principais instrumentos e técnicas decorrentes do modelo regulatório atualmente estruturado, provendo possibilidade de densificar os conceitos jurídicos dinâmicos e abertos decorrentes da regulação e operacionalizando as escolhas regulatórias. Portanto, o ato de controle ao influir diretamente em matéria regulatória estabelecida em contratos, têm elevado potencial de gerar insegurança sobre o subsistema jurídico regulado.

O TCU constantemente avalia e audita matérias relacionadas planejamento setorial, especialmente a transição energética. Uma das mais abrangentes decisões, que remete à diversos outros casos, é o Acórdão 2470/2024 – Plenário, decorrente de auditoria operacional para analisar as políticas públicas para a transição da matriz energética brasileira, em uma avaliação abrangente da regulação e políticas públicas setoriais que envolveu análise do grau de preparação das estruturas de governança e gestão do governo federal, do alinhamento das necessidades de investimento da transição energética com os sistemas de financiamento existentes ou planejados, avaliação dos valores de justiça e inclusão nas propostas de transição energética e maturidade das ações governamentais de transição em relação às fontes renováveis, eficiências energética, políticas de carbono, exploração de minerais críticos, hidrogênio de baixa emissão, eletrificação da mobilidade, biocombustíveis, gás natural e energia nuclear.³⁷⁷

³⁷⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão 2470/2024**. Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Julgado em 27/11/2024.

A descrição das atividades abrangidas pela auditoria já evidencia sua amplitude e sua intrínseca relação com temas de alta relevância para a regulação e políticas públicas setoriais. De eletrificação da mobilidade à usinas nucleares, a decisão pode abranger diversos aspectos que se configuram pelo dinamismo regulatório aqui discutido.

A auditoria resultou em determinações ao MME, para que realize estudo técnico para embasar a revisão da matriz de subsídios do setor elétrico com vistas a promover a justiça energética e que estabeleça objetivos com parâmetros mensuráveis a serem alcançados para o atendimento da ambição de justiça energética no país. As determinações são embasadas em menção genérica à uma série de dispositivos legais, sem tipificação expressa e objetiva sobre a ilegalidade que enseja a determinação. Além disso, a fundamentação da equipe técnica que subsidia o voto, fundamenta as determinações em uma série de julgados do próprio TCU, a respeito de temas relacionados.³⁷⁸

Outro produto da auditoria, são recomendações para que o MME atue de modo articulado com demais ministérios para revisar estratégia de financiamento da transição energética brasileira, diagnostique qual deve ser o objetivo da justiça energética do país (em redundância à determinação exarada nesse mesmo sentido), realize avaliações periódicas de temáticas atinentes à transição energética na amplitude de matérias tratadas pela auditoria.

O conteúdo das recomendações, apesar de envolver diretamente em matérias regulatórias, é abrangente e genérico, resumindo-se à realização de estudos e revisão das estratégias, não causando intervenção direta na regulação. O principal ponto de insegurança reside no conteúdo de tais revisões

³⁷⁸ Veja-se o conteúdo da determinação: “9.1. determinar ao Ministério de Minas e Energia, nos termos dos artigos 4º, 6º e 7º, § 3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, no prazo de 180 dias, que elabore plano de ações para elencar as atividades previstas e o cronograma para: 9.1.1. realizar estudo técnico a fim de embasar a revisão da matriz de subsídios do setor elétrico com vistas a promover a justiça energética, em observância ao art. 1º, III; art. 3º, I e III; e art. 170, caput, da CF/88; ODS 7 – “Energia Limpa e Acessível”; art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995; art. 1º, III, da Lei 9.478/1997; art. 1º, X, da Lei 10.848/2004; art. 3º, II, da Lei 12.187/2009 e art. 3º, I, da Lei 14.904/2024 e art. 3º, III, IV, V e VIII, da Resolução-CNPE 5/2024; 9.1.2. estabelecer objetivos com parâmetros mensuráveis a serem alcançados para o atendimento da ambição de justiça energética no Brasil, utilizando indicadores quantificáveis e metas para o seu monitoramento, em observância ao art. 1º, III; art. 3º, I e III; e art. 170, caput, da CF/88; ODS 7 – “Energia Limpa e Acessível”; art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995; art. 1º, III, da Lei 9.478/1997; art. 1º, X, da Lei 10.848/2004; art. 3º, II, da Lei 12.187/2009 e art. 3º, I, da Lei 14.904/2024 e art. 3º, III, IV, V e VIII, da Resolução-CNPE 5/2024, de forma articulada com os demais ministérios relacionados;”

das estratégias atuais que, por um lado, podem ser realizados com tendência a apenas se conformar aos estudos da equipe técnica do TCU, em estratégia de proteção pessoal dos reguladores³⁷⁹, em detrimento da busca por soluções que sejam mais eficientes ao subsistema regulado, o que se reforça pelo histórico de conjugação de determinações e recomendações pelo TCU, como estratégia de imposição das vontades do controlador.

A avaliação dos casos de controle sobre matéria técnica e planejamento setorial, em temas eminentemente regulatórios, não apresenta indicativos de que o controle externo contribua consideravelmente para o aprimoramento regulatório, seja porque parte das matérias em auditoria já estava sob consulta pública e processo de melhoria pelo próprio regulador, seja porque as contribuições do controlador são usualmente genéricas e superficiais, não fornecendo elementos suficientes para se concluir por sua contribuição efetiva. Os casos,

No aspecto do *accountability*, entretanto, é inegável que as informações levantadas e as pesquisas desenvolvidas e publicizadas pelo TCU são relevantes. Os casos analisados partem de extenso trabalho das equipes técnicas que, por mais que não gerem efeitos diretos no aprimoramento da regulação, permitem ampliar o conhecimento e informação para a sociedade e agentes envolvidos, com aproximação entre reguladores e sociedade. As pesquisas realizadas e descrições do funcionamento setorial e, principalmente, a aplicabilidade das receitas, fornecem informações relevantes para compreensão da regulação e da alocação de seus recursos.

4.4. CONSIDERAÇÕES E ANÁLISE DO CONTROLE EXTERNO DA REGULAÇÃO

Da correlação entre o atual paradigma da regulação com o atual cenário e críticas ao controle externo, e da avaliação de casos de controle do

³⁷⁹ Em linha com uma das disfunções do controle identificadas por SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do Medo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 3ª ed. 2023.

setor elétrico, é possível identificar uma série de desafios e questões relevantes a serem tratadas no controle externo da regulação.

Por exemplo, a definição de imites e parâmetros de atuação do TCU dentro de cada subsistema jurídico que compõe os setores regulados, a viabilidade de se estabelecer um controle externo central, impositivo e geral, sob uma regulação marcada por dinamismo, consensualidade e tecnicidade, ou os possíveis riscos de substituição da vontade do regulador pelo controlador.

A incidência do controle também sobre contratos que, atualmente, constituem um dos principais instrumentos de construção de uma relação entre regulador e regulado, refletindo-se como espaço jurídico conformador das escolhas regulatórias³⁸⁰, também indica existirem desafios nesta relação. No caso especialmente de países em desenvolvimento, tidos como de maior propensão a fluxos de instabilidade política e econômica, a regulação por contrato é uma estratégia que objetiva maior segurança jurídica para os desenvolvedores das atividades reguladas e seus investidores, tanto por permitir a estabilização do compromisso regulatório, como por tratarem-se os contratos de instrumentos que incorporam direitos e obrigações para os contratantes sob o mando de um ato jurídico perfeito.³⁸¹

Portanto, e diante do exposto neste capítulo, é possível notar que determinados temas gerais demandam atenção e podem ter impactos sensíveis no equilíbrio e dinamismo regulatório. Permitir um controle ilimitado pode gerar efeitos adversos sobre a regulação³⁸², gerar instabilidade, ferir o compromisso regulatório e, ao final, impactar negativamente nas utilidades de relevante interesse coletivo a que se destina o setor regulado.

O caso das auditorias operacionais e atos de controle sobre matérias técnicas, por exemplo, evidencia a ausência de limites de amplitude e abrangência do TCU sobre matérias regulatórias. Por outro lado, um controle

³⁸⁰ GARCIA, Flávio Amaral. A Mutabilidade e Incompletude na Regulação por Contrato e a Função Integrativa das Agências. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, Edição Especial, 2017. P. 90-92.

³⁸¹ GARCIA, Flávio Amaral. A Mutabilidade e Incompletude na Regulação por Contrato e a Função Integrativa das Agências. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, Edição Especial, 2017. P. 93.

³⁸² SCHIRATO, Vitor Rhein. A deterioração do sistema regulatório brasileiro. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, ano 11, n. 44, out./dez. 2013.

exercido dentro dos parâmetros legais, com atenção às especificidades do setor regulado, tende a contribuir para o *accountability* da regulação e da Administração Pública, podendo reduzir ineficiências e com potencial para contribuir para o aprimoramento regulatório e reaproximar agentes públicos e sociedade.

A avaliação dos casos do setor elétrico permitiu evidenciar grande parte das críticas elencadas pela literatura jurídica e constatar potencial para melhoria na relação entre regulação e controle.

As características do setor elétrico, por mais que peculiares, são marcadas nitidamente pela configuração atual da regulação, e que também permeia todos os setores regulados. Por isso, as conclusões obtidas neste trabalho não necessariamente se limitam ao setor elétrico e podem se estender à regulação em si.

Tal constatação permite obter conclusões sobre o controle externo da regulação, fundadas no referencial teórico proposto, na avaliação dos casos do setor elétrico e na permeabilidade das características regulatórias comuns entre setor elétrico e demais setores regulados. As principais conclusões são as seguintes.

O TCU adota um papel ativo no controle da regulação. Se verificou, dos casos analisados, o exercício do controle externo sobre a regulação, desde os primórdios das agências reguladoras, notadamente no caso da ANEEL, que persiste e é constante até os dias atuais.

Parte significativa do controle é prévio, e não posterior. O que se nota pela extensa quantidade de casos de avaliação prévia de editais de concessões ou desestatizações (cuja conceituação, ampla, é fixada pelo próprio TCU em seus atos normativos). No caso do setor elétrico, foram identificados ao menos 118 casos que se configuram como controle prévio. A mesma interpretação, extensiva sobre o que é desestatização e de controle prévio de editais, se repete em outros setores regulados.

Existe significativa imprecisão sobre o conteúdo e abrangência do controle externo sobre a regulação. Apesar de existir entendimento relativamente nítido de que o TCU pode adentrar ao mérito de atos regulatórios,

não há precisão sobre o que será analisado, como será analisado e quais os limites da análise. Alguns dos fatores que conduzem a essa conclusão são a indefinição sobre o conceito de “controle de segunda ordem” que eleva o risco de instabilidade regulatória e a insegurança jurídica; as análises jurídicas vagas, com parca fundamentação, que ora indicaram pretensão do controlador de avaliar a finalidade da regulação, ora indicaram avaliar a regulação como um todo, ora avaliaram a motivação dos atos – sem externar o método ou critérios para adentrar aos motivos; e, ainda, a utilização de conceitos jurídicos abertos e indeterminados, descolados de fundamentação jurídica que densifique e explique sua incidência ao caso concreto, em citações quase genéricas para justificar o adentramento ao mérito regulatório.

Os principais efeitos benéficos do controle externo sobre a regulação se constatarem em matéria contábil e financeira. Diante do referencial teórico proposto, os principais efeitos benéficos que podem ser constatados e efetivamente precisados, se verificam em casos em que o TCU limita sua atuação aos aspectos contábeis e financeiros, ou foca sua atuação na promoção de *accountability* com base em alguma de suas acepções.

Não é possível concluir, com base nos casos avaliados, que a atuação do TCU contribua consideravelmente para o aprimoramento regulatório. As principais contribuições do TCU, quando adentra ao mérito da regulação em si, extrapolando às matérias contábil e financeira, são usualmente genéricas e superficiais, sem apresentar indicativos verificáveis de melhorias expressivas sobre a regulação. Ao contrário, a imprecisão do controle sobre a regulação pode causar uma tendência de insegurança jurídica e instabilidade regulatória, que pouco tem a contribuir com a regulação.

As conclusões, entretanto, não indicam inexistir um caminho possível para viabilizar aprimoramento na relação entre regulação e controle.

Dessa dualidade e equilíbrio entre os institutos, se faz necessário refletir sobre balizas e critérios indicadores que possam guiar o exercício e a avaliação do controle externo ao intervir em uma regulação dotada de tantas particularidades e especificidades, visando mitigar eventuais desequilíbrios, riscos e desequilíbrios decorrentes da extensão e intensidade do controle.

Tal proposta é relevante porque, de um lado, mesmo os críticos da atuação do TCU que identificaram eventuais excessos cometidos pela corte de contas, reconhecem a relevância do controle para a manutenção de um Estado sadio³⁸³, mas não chegam a propor, de forma precisa, quais limites devem ser aplicados para conter ou otimizar o controle externo.

De outro lado, a parte da literatura que defende a atuação do TCU como pilar de fortalecimento dos processos institucionais e democráticos, não chega a discutir eventuais excessos ou discutir limites e critérios a este fortalecimento institucional.³⁸⁴

Com base no referencial teórico proposto, na avaliação dos casos de controle sobre o setor elétrico, e nas conclusões sobre o controle da regulação, é possível extrair temas de atenção que podem ser configurados como indicadores e balizas gerais a serem considerados na avaliação dos atos controle sobre a regulação que, se aplicadas, podem aprimorar a relação entre regulação e controle.

Pela natureza e estrutura da atual regulação, não seria congruente sugerir estabelecer critérios fixos e imutáveis – sob risco de se contrariar o próprio referencial teórico adotado –, por isso, se sugere a compreensão dos pontos de atenção como indicadores gerais a serem analisados em cada caso, cujo âmbito de aplicação possa ser cambiável para conformar o dinamismo e tecnicidade multidisciplinar inerente a cada setor regulado e sua estrutura.

Portanto, se propõe que a relação entre controle e regulação pode ser aprimorada, com a limitação do controle externo da regulação, aos seguintes critérios.

³⁸³ A exemplo de Flávio Garcia Cabral, que identifica que a atuação do TCU ultrapassa os limites constitucionais na tentativa de se impor enquanto instituição, ao passo que reconhece que: “(...) mesmo sendo fruto de um agir antijurídico da Corte, o resultado de um eventual e possível recorte das competências e prerrogativas da Corte mostra-se como alto extremamente pernicioso e indesejado. Afinal, o controle externo da Administração é um dos pilares para a construção de um Estado republicano”. CABRAL, Flávio Garcia. Como o Tribunal de Contas da União tem se comportado ao longo da Constituição de 1988? **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 85, p. 161-183, jul./set. 2021. P. 178-180.

³⁸⁴ PESSOA, Robertsonio Santos; OLIVEIRA, Antônio Fábio da Silva. Os tribunais de contas brasileiros como instâncias de promoção da accountability diagonal por meio do exercício de suas competências contramajoritárias. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 23, n. 94, p. 89-116, out./dez. 2023.p. 106-108.

Primeiro, a conformidade do ato de controle da regulação com os limites de competência estabelecidos pelo ordenamento jurídico. Se notou que, no caso do setor elétrico, por mais que inexista previsibilidade no ordenamento jurídico, a jurisprudência do TCU confere determinada previsibilidade em relação à possibilidade de controle sobre atos discricionários e regulatórios, caso estes impliquem em violação à legalidade em sentido amplo. Não há, entretanto, limites claros para abrangência e amplitude de tais poderes, sendo certo que a conformação ao ordenamento jurídico é essencial para evitar atos de controle antijurídicos que enfraquecem o próprio Direito e a regulação, independentemente de seus efeitos. Assim, o controle externo da regulação deve limitar-se aos limites de competência estabelecidos pelo ordenamento jurídico – limites que, apesar de amplos, não importam em competência absoluta e irrestrita do controlador.

Segundo, o controle deve guardar conformidade e sentido do ato de controle com o dinamismo e peculiaridades do subsistema regulado. Atenção do controlador às especificidades, tecnicidade e dinamismo que regem o subsistema regulado é primordial para evitar possíveis desequilíbrios e intervenções que não guardem conformidade com a atuação e planejamento dos agentes privados que, pelo modelo regulatório adotado, exercem função primordial no âmbito de cada subsistema jurídico regulado o que, por vezes, pode demanda diálogo e aproximação entre controlador, controlado e agentes privados. A amplitude das intervenções de controle, que adentram ao mérito e aprofundam em matérias primordialmente técnicas, demanda tal conformidade com o subsistema.

No caso do setor elétrico e dos atos de controle avaliados, se notou uma variação entre casos com extensos relatórios descritivos das equipes técnicas (notadamente em Auditorias Operacionais) e casos com parco adentramento às particularidades do sistema. Apesar de extensos e descritivos, mesmo os casos que adentram às particularidades do subsistema, se mostram carentes de aprofundamento específico nas relações internas setoriais, limitando-se a descrever o funcionamento dos institutos.

O terceiro critério, impõe ao controlador respeitar seus ônus argumentativos e à densidade da fundamentação jurídica adotada. Exposição dos fundamentos jurídicos que justificam o ato de controle, densificação dos critérios utilizados, análise consequencialistas, motivação suficiente para adentrar ao mérito da regulação, exposição dos motivos e fundamentos para a aplicação de conceitos jurídicos indeterminados, dentre outros.

Veja-se, por exemplo, que é ponto convergente na jurisprudência e doutrina interna do TCU a possibilidade que os atos de controle resultem em determinações quando constatada a ilegalidade do ato controlado. Não foi possível constatar, entretanto, a constância na adoção de fundamentação jurídica que demonstre a violação ensejadora da determinação, os motivos causadores da violação e a subsunção de tais motivos ao direito, para que se conclua pela ilegalidade. Tal aspecto, portanto, deve constituir baliza para avaliação e determinação dos atos de controle.

Quarto critério restritivo é a impossibilidade da imposição das vontades pelo controlador. Não há, no ordenamento jurídico, na jurisprudência do TCU ou no atual paradigma regulatório, conformidade em atos de controle que impliquem imposição de vontade pelo controlador e substituição da escolha regulatória. Inclusive por aplicação de estratégias para imposição das vontades, em que exista conjugação de determinações genéricas com recomendações com intenção de densificar o conteúdo da determinação proposta. A violação à tal proposição implica, por diversos aspectos, em instabilidade regulatória e insegurança jurídica.

Por fim, o controle deve considerar os efeitos institucionais do ato de controle sobre o subsistema regulado. Ao adentrar em matéria regulatória, cabe ao controlador avaliar os efeitos do controle sobre o subsistema jurídico regulado, de modo que o TCU não contribua com incerteza e instabilidade regulatória, e sim, que gere efeitos positivos no aprimoramento regulatório, fortalecimento institucional e *accountability*. Avaliações deslocadas de compreensão do cenário amplo que compõe cada sistema regulatório não tendem a gerar efeitos benéficos sobre os agentes setoriais. Instrumentos multidisciplinares inerentes a cada subsistema jurídico regulado podem

contribuir para tal análise, mitigando efeitos indesejados ou adversos. Atualmente, uma série de instrumentos científicos podem ser utilizados para essa finalidade.

A aplicação dos critérios aqui listados, não é exaustiva ou única. Entretanto, com base no referencial teórico proposto para a regulação, na avaliação das críticas e efeitos positivos dos atos de controle externo, e da compreensão da realidade do controle externo sobre o subsistema jurídico regulado do setor elétrico, e da permeabilidade entre as conclusões obtidas no setor elétrico com as características gerais da regulação, é possível afirmar que a adoção dos critérios indicativos sugeridos contribuirá para promover conformidade dos atos de controle com a natureza atual da regulação, aprimorando seus efeitos benéficos para o fortalecimento regulatório institucional, e mitigando violações aos, já amplos, limites do controle externo e dos potenciais efeitos adversos decorrentes que podem se verificar pela própria violação do ordenamento jurídico em si.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do modelo decorrente da formatação de um Estado Regulador, este trabalho se propôs a discutir a relação entre controle externo e regulação do setor elétrico, a partir de temas atuais e dos desafios decorrentes da complexidade dos institutos. Se por um lado, a regulação assume um caráter dinâmico e plural, por outro, o controle externo amplia e intensifica sua atuação, constantemente adentrando ao mérito da regulação e das relações dotadas de alta tecnicidade e complexidade existentes no âmbito do subsistema jurídico do setor elétrico. Esta complexa relação entre os dois institutos, no âmbito do setor elétrico, foi o principal objeto de análise deste trabalho.

A regulação tem avançado e se tornado mais complexa, em aproximação multidisciplinar entre Direito e outras áreas do conhecimento, agregando à compreensão jurídica a realidade dinâmica de outros setores e introduzindo percepções jurídicas que demandam sua compreensão como uma rede normativa em que normas específicas de cada subsistema regulado

influencia a compreensão da matéria³⁸⁵, em uma estrutura de pluralismo jurídico³⁸⁶, que implica descentralização racional e da produção normativa³⁸⁷, que demanda atenção e compreensão pela ciência do Direito.

Disso se configura um direito administrativo de aproximação entre público e privado, em que faz menos sentido compreender ambos como eixos apartados, incomunicáveis e estanques, e sim visualizar como um regime mais fluído e consensual³⁸⁸ que aproxima a forma de atuação, métodos e institutos de cada esfera, com formas dinâmicas e mutáveis de concretização das missões institucionais impostas à regulação.

Tais missões institucionais também assumem elevado grau de complexidade diante da pluralidade de interesses envolvidos. A pluralização das fontes normativas com o exercício de funções administrativas não exclusivamente pela Administração Pública, não mais se identifica uma administração central e única, destinada a perseguir um único interesse público.³⁸⁹ A tecnicidade da regulação contribui para tal percepção, com a disciplina técnica necessária para os fins pretendidos a cada subsistema jurídico regulado, e pela qual surgem diferentes meios técnicos que possam ser entendidos como adequados e eficazes para a realização dos fins pretendidos pela regulação.³⁹⁰

Neste cenário de complexidade e tecnicidade, as funções regulatórias se ampliam, incorporando o atingimento de finalidades sociais e interesses

³⁸⁵ SCHMIDT-ASSMAN, Eberhard. La Necesidad de la Reforma en el Derecho Administrativo. In: BARNES, Javier. **Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo**. Sevilla: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012. p. 30-39.

³⁸⁶ SCHMIDT-ASSMAN, Eberhard. La Necesidad de la Reforma en el Derecho Administrativo. In: BARNES, Javier. **Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo**. Sevilla: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012. p. 30-39.

³⁸⁷ MOURA, Emerson Affonso da Costa. Estado Gerencial, regulação econômica e serviços públicos – O papel das agências na promoção do desenvolvimento. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 57, p. 193-217, jul./set. 2014. p. 197.

³⁸⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Teorias pluralistas das fontes do direito: lex mercatória, ordenamentos setoriais, subsistemas, microssistemas jurídicos e redes normativas. **Revista Trimestral de Direito Civil**, vol. 36, out./dez. 2008.

³⁸⁹ OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Lisboa: Almedina, 2003, p. 149.

³⁹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002. p. 363.

coletivos³⁹¹, em um contexto em que as escolhas se destinam a mediar e ponderar os diversos interesses envolvidos para o atingimento das finalidades pretendidas com o equilíbrio que se demanda, haja vista que atos regulatórios podem gerar efeitos reflexos não apenas sobre o setor regulado, mas sobre toda a sociedade.³⁹²

Um ato de controle que interfira em uma escolha regulatória construída com base neste panorama complexo, portanto, também pode impactar e gerar efeitos reflexos sobre o subsistema jurídico regulado e áreas correlatas. Esta é uma das razões pelas quais é relevante aperfeiçoar a compreensão jurídica sobre o controle da regulação, buscando mecanismos para sua avaliação para proporcionar maior eficiência na escolha entre diversas soluções imperfeitas, permitindo, ao menos, aproximar o controle de escolhas benéficas ao subsistema jurídico regulado.

O setor elétrico é exemplo que ilustra de forma clara a evolução dos modelos de Estado no Brasil e a atual formatação do modelo regulador. Desde a instituição dos primeiros empreendimentos energéticos, diversas foram as atribuições do Estado e dos reguladores, dos agentes privados e dos concessionários em cada uma das etapas da cadeia econômica da energia.

Sua regulação é caracterizada pela coexistência de múltiplos interesses públicos e privados, infraestruturas que demandam capital intensivo, questões técnicas complexas e inter-relacionadas que exigem planejamento e coordenação, em um ambiente altamente sujeito a desequilíbrios e efeitos reflexos, especialmente em casos de intervenções externas que desconsiderem as peculiaridades e especificidades do subsistema e firam o compromisso regulatório.

O TCU, por sua vez, tem intensificado as ações de controle sobre a regulação, o que se verifica no caso do setor elétrico, usualmente adentrando ao mérito de atos e medidas tipicamente regulatórias caracterizadas pela complexidade e dinamismo típicos do modelo referencial discutido.

³⁹¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002. P. 38-41.

³⁹² GUERRA, Sérgio. **Discrecionalidade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas**. 3 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015. P. 119.

Como instituição intimamente ligada à noção de *accountability*, o TCU possui competências constitucionais amplas e difusas, abrangendo princípios da Administração Pública que admitem interpretações e densificações muitas vezes extensivas. Os limites constitucionais e normativos da atuação e do produto dos atos de controle do TCU, portanto, não são claros e precisos, ensejando discussões, áreas de incerteza e críticas.³⁹³

O controle da regulação apresenta diversos desafios, que partem da ausência de critérios e limites claros ao TCU, passam pela incerteza decorrente da subjetividade das análises e se reforçam pela constatação de que o dinamismo dos subsistemas demanda equilíbrio, principalmente na manutenção da multiplicidade de interesses públicos e privados existentes no âmbito de cada subsistema regulado.

A compreensão de tais desafios foi realizada a partir da correlação entre a regulação, sua complexidade e dinamismo, e o controle externo, marcado por sua amplitude e abrangência. Apesar de diversas discussões e pontos de debate levantados pela literatura jurídica, não há consenso sobre balizas e critérios claros que possam informar limites e pontos de atenção à atividade do controle externo da regulação.

Para aprofundar o tema e verificar pontos de atenção e conclusões sobre o referencial proposto, realizou-se análise do controle externo exercido sobre a regulação do setor elétrico, correlacionando os aspectos teóricos aplicados e casos práticos de atuação do TCU sobre o setor.

A análise do controle externo da regulação do setor elétrico, a partir da metodologia proposta, demonstrou que o TCU atua ativamente no controle de atividades regulatórias do setor. Com os filtros de pesquisa aplicados, que não foram exaustivos, mas aptos a fornecer informações abrangentes e consistentes para obter conclusões correlacionando os temas tratados nesta pesquisa, notou-se a ocorrência de ao menos 764 decisões do TCU entre 1998 e 2024, relacionadas à ANEEL. Destas, de acordo com os critérios propostos,

³⁹³ RODRIGUES, Ricardo Schneider. A Lei n. 14.133/2021 e os novos limites do controle externo: a necessária deferência dos Tribunais de Contas em prol da Administração Pública. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v.11, n. 3, p. 161-181. 2021. p. 168-169.

ao menos 279 decisões versaram diretamente sobre matéria regulatória, das quais 94 resultaram em intervenções diretas na regulação.

As características da regulação permitem ampliar as conclusões obtidas, não limitando-as apenas ao setor elétrico, uma vez que a atual configuração da regulação permeia diversos setores regulados. Desta forma, apesar de obtidas a partir da avaliação de casos de um setor regulado específico, suas configurações e formatação similar à outros setores, permitem avaliar o controle externo da regulação de modo amplo.

As principais conclusões obtidas se consubstanciam nas seguintes, cujos fundamentos são expostos na sequência: o TCU adota um papel ativo no controle da regulação; parte significativa deste controle é prévio, e não posterior; existe significativa imprecisão sobre o conteúdo e abrangência do controle externo sobre a regulação; os principais efeitos benéficos do controle externo da regulação se constataam em matéria contábil e financeira; e, principalmente, não é possível concluir que a atuação do TCU contribua consideravelmente para o aprimoramento regulatório.

A análise do conteúdo material das decisões demonstrou a existência de controle externo desde os primórdios da atuação da ANEEL, iniciado principalmente em atos de avaliação prévia de processos de desestatização – tendência que se verifica consistentemente até os dias atuais e também é notada em outros setores, colocando em dúvida o papel de controle posterior do TCU.

O TCU aplica ao controle da regulação, de modo geral e com frequência, o entendimento de que apenas exerce controle de segunda ordem. Não há, entretanto, interpretação clara da conceituação, extensão, abrangência, aplicabilidade e limites do que seria tal controle segunda ordem, o que se nota principalmente por três motivos: primeiro, a criação do conceito se deu no âmbito da jurisprudência do próprio TCU; segundo, não há farta doutrina que trate do tema de modo a permitir um diálogo e construção aprofundados sobre tal conceito e limites, sendo a principal referência adotada pelo TCU, a doutrina do próprio relator dos casos paradigma que originaram o conceito, o que não contribui para o diálogo e debates sobre o tema; e, terceiro, a própria jurisprudência do TCU não segue uma linha unificada para definir o conceito,

abrangência e aplicabilidade da segunda ordem, falhando inclusive em responder expressamente questionamento nesse sentido.

A incerteza em relação à segunda ordem contribui para eventual instabilidade regulatória, elevação da percepção de risco dos agentes privados e não tende a apresentar efeitos benéficos sobre o subsistema regulado.

Em relação ao controle de atos regulatórios discricionários da regulação, existe determinada convergência da jurisprudência do TCU sobre a possibilidade de o controle adentrar ao mérito dos atos regulatórios em caso de ilegalidade em sua concepção ampla. Tal entendimento, apesar de sofrer variações no âmbito das decisões analisadas, segue uma linha geral relativamente clara. O aspecto negativo de tal entendimento, é a extensão da compreensão da legalidade ampla para avaliar a fundamentação dos atos de controle, em entendimento de que o ato carente de fundamentação estaria sujeito à análise de mérito do controlador externo. Apesar de juridicamente ser uma interpretação aceitável, a natureza ampla de tal entendimento, somada à subjetividade e carência de fundamentação, contribui para certa instabilidade em relação ao controle de atos discricionários.

Parte considerável do controle externo da regulação é atinente ao controle de matérias contábil e financeira, em convergência com as principais atribuições constitucionais do TCU. Tais avaliações, quando limitadas a este escopo, são as que mostraram maior potencial de aprimoramento regulatório e promoção da *accountability*, seja pela previsibilidade jurídica de que o TCU atue em tais áreas, seja pela sua expertise técnica na matéria em que, notadamente, apresenta contribuições relevantes – apesar de determinados casos carecerem de fundamentação jurídica. Seja pelo menor impacto no subsistema regulatório ou por não adentrar ao mérito de matérias técnicas que extrapolem sua competência de atuação, tais casos foram os que se verificou maiores efeitos benéficos da atuação do controlador.

A análise do conteúdo material da regulação em temas afetos diretamente às especificidades dos subsistemas jurídicos, apresenta conclusões menos assertivas. Isso porque há escassos elementos que indiquem existir

relevante contribuição do controlador externo no aprimoramento material da regulação.

Os casos avaliados, apesar de apresentarem extensas pesquisas das equipes técnicas com descrições abrangentes do funcionamento da regulação, não chegam a prover fundamentos e contribuições que indiquem um impacto relevante da atuação controlador em contribuir para o aprimoramento da regulação em si. Em geral, a atuação do TCU em auditorias operacionais do setor elétrico apresenta resultados mais relevantes sobre *accountability* ao prover informações e aproximação entre sociedade e regulador e manter a fiscalização atualizada sobre a aplicação e destinação de recursos setoriais.

Ao final, da correlação entre o referencial teórico da regulação e a atual formatação e abrangência do controle externo, foi possível identificar uma série de desafios a serem tratados e enfrentados no controle externo da regulação e temas de atenção que se repetem nas críticas doutrinárias e se notam da avaliação dos casos. Diante disso, são propostos critérios limitadores do controle sobre a regulação, com objetivo de aprimorar a relação entre regulação e controle.

Os critérios limitadores e informadores da avaliação do controle externo sobre a regulação possuem objetivos metodológicos e finalísticos, notadamente para prover previsibilidade nas análises, mitigar efeitos danosos e instabilidades e promover conformidade com a natureza dos atos regulatórios.

A proposta é que sejam observados, pelo controle externo ao avaliar a regulação, os seguintes critérios: limitação às competências do ordenamento jurídico; conformidade e sentido com o dinamismo e peculiaridades do subsistema jurídico regulado; respeito aos ônus argumentativos e a necessária densidade da fundamentação jurídica; impossibilidade de imposição de vontades pelo controlador sobre o regulador; e consideração de efeitos institucionais dos atos de controle sobre o subsistema jurídico regulado.

Ao final, é possível concluir que existe potencial para que o TCU contribua no aprimoramento do setor elétrico, especialmente sobre o escopo do *accountability* e de atos de controle adstritos à matéria contábil e financeira, conforme se notou dos casos avaliados. Mesmo em intervenções de controle

sobre atos regulatórios com conteúdo materialmente relacionado à critérios técnicos do subsistema jurídico regulado, a principal contribuição do TCU se mostra na promoção de *accountability* com a publicização de pesquisas e informações relevantes sobre a regulação, e aproximação entre agentes reguladores e sociedade, apresentando poucos indícios relevantes de que gere alterações significativas no aspecto material da regulação, e mais indícios de instabilidade regulatória e seus consequentes efeitos adversos.

A adoção dos critérios propostos e a atenção às conclusões apresentadas tem potencial para contribuir, consideravelmente, para o aprimoramento na relação entre regulação e controle.

REFERÊNCIAS

ABDG, Associação Brasileira de Geração Distribuída. **Geração própria de energia atinge 30GW no Brasil.** Disponível em <<https://www.abgd.com.br/portal/geracao-propria-de-energia-atinge-30-gw-no-brasil/#:~:text=Liderada%20pela%20energia%20solar%20fotovoltaica,mais%20de%20R%24%20140%20bilh%C3%B5es.>> Acesso em 18/10/2024.

AGÊNCIA INFRA. **ANEEL retira de pauta o “perdão” a projetos da corrida do ouro que não saíram do papel, mas agentes têm pressa.** <<https://agenciainfra.com/blog/aneel-retira-de-pauta-o-perdao-a-projetos-da-corrida-do-ouro-que-nao-sairam-do-papel-mas-agentes-tem-pressa/>>. Acesso em 05/12/2024.

AMIM, Mariana. O Modelo Institucional do Setor Elétrico, a Comercialização de Energia Elétrica e o Momento Atual. In: ROCHA, Fábio Amorim da (coord.) **Temas Relevantes no Direito de Energia Elétrica.** Tomo III. Rio de Janeiro: Synergia, 2014.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A concepção pós-positivista do princípio da legalidade. **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: n. 236, p. 51-64, abr./jun. 2004.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico.** Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo.** 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Teorias pluralistas das fontes do direito: lex mercatória, ordenamentos setoriais, subsistemas, microssistemas jurídicos e redes normativas. **Revista Trimestral de Direito Civil**, vol. 36, out./dez. 2008.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Teorias pluralistas das fontes do direito: lex mercatória, ordenamentos setoriais, subsistemas, microssistemas jurídicos e redes normativas. **Revista Trimestral de Direito Civil**, vol. 36, out./dez. 2008.

AVRAHAM, Ronen. LIU, Zhiyong. Incomplete Contracts with Asymmetric Information: Exclusive v. Optional Remedies. **American Law and Economic Review.** July, 2006.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo e o Novo Código Civil.** Belo Horizonte: Fórum, 2007. Ou, ainda, GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Direito Privado na Administração Pública Brasileira Atual: Algumas perspectivas. In: MARRARA, Thiago (org.). **Direito Administrativo: Transformações e Tendências.** São Paulo: Almedina, 2014.

BAPTISTA, Patrícia. A evolução do Estado Regulador no Brasil: desenvolvimento, globalização, parternalismo e judicialização. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 15, n. 175, p. 59-65, set. 2015.

BARROSO, Elusa Moreira. Natureza Jurídica *Sui Generis* do ONS. In: ROCHA, Fábio Amorim da. **Temas Relevantes no Direito de Energia Elétrica**. Tomo II. Rio de Janeiro, Synergia, 2013. P. 243.

BLANCHET, Luiz Alberto. A Tarifa de Energia Elétrica. In: BLANCHET, Luiz Alberto; PIRONTI, Rodrigo Aguirre de Castro (organizadores) **Direito da Energia: economia, regulação e sustentabilidade**. Curitiba: Juruá, 2014.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Nota Técnica n. 024/2023-SGM-SCE/ANEEL**. 07 de junho de 2023. Processo n. 48500.001367/2016-10.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Regras dos Serviços de Transmissão**, módulo 1. Disponível em <<https://www.gov.br/aneel/pt-br/centrais-de-conteudos/procedimentos-regulatorios/regras-de-transmissao>>. Acesso em 30/07/2024.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Relatório de AIR n. 5/2019-SRT/SRM/SGT/SCT/SFE/SFF/ANEEL, de 29/09/2019**.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Relatório de AIR n. 1/2022-SRM/SFF/ANEEL, de 04/02/2022**.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Voto Conductor do Processo n. 48500.002212/2021-50**. Relator: Diretor Hêlvio Neves Guerra. Deliberado em 07/12/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Mandado de Segurança n. 24.510-7/DF**. Relatora: Min. Ellen Gracie, julgado em 19 de novembro de 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Mandado de Segurança n. 35506/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio, julgado em 10 de outubro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Suspensão de Segurança n. 5.455/RN**. Relator: Min. Luiz Fux, julgado em 23 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. 4 ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 10/2023**. Relator: Min. Antonio Anastasia, julgado em 18 de janeiro de 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1163/2014**. Relator Min. José Jorge. Julgado em 7 de maio de 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1166/2019**.
Relator: Min. Aroldo Cedraz. Julgado em 22/05/2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1171/2014**.
Relator Min. Augusto Sherman Cavalcanti. Julgado em 7 de maio de 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1196/2010**.
Relator Min. Augusto Sherman. Julgado em 26 de maio de 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1293/2015**.
Relator: Min. José Múcio Monteiro, julgado em 27 de maio de 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1407/2016**.
Relator: Min. Vital do Rêgo. Julgado em 01/06/2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1473/2024**.
Relator: Min. Antonio Anastasia, julgado em 24 de julho de 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1530/2019**.
Relator Min. Aroldo Cedraz. Julgado em 03 de julho de 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1543/2009**.
Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 15 de julho de 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1582/2022**.
Relator: Min. Antonio Anastasia, julgado em 06 de julho de 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1637/2024**.
Relator: Min. Jorge Oliveira, julgado em 14 de agosto de 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1703/2004**.
Relator: Min. Benjamin Zymler, julgado em 03 de novembro de 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1756/2003**.
Relator: Min. Walton Alenxar Rodrigues, julgado em 19 de novembro de 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1757/2004**.
Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 10 de novembro de 2004.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1847/2024**.
Relator: Min. Jorge Oliveira. Julgado em 04/09/2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 1878/2024**.
Relator: Min. Antonio Anastasia, julgado em 11 de setembro de 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 2028/2009**.
Relator: Min. Benjamin Zymler, julgado em 2 de setembro de 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 2032/2021**.
Relator: Min. Raimundo Carreiro, julgado em 25 de agosto de 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 2210/2008**.
Relator: Min. Benjamin Zymmler, julgado em 8 de outubro de 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 2211/2008**.
Relator Min. Benjamin Zymmler. Julgado em 8 de outubro de 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 2337/2024**.
Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 30 de outubro de 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 2353/2023**.
Relator Min. Benjamin Zymmler. Julgado em 22 de novembro de 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 2470/2024**.
Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Julgado em 27/11/2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 2674/2021**.
Relator: Min. Jorge Oliveira, julgado em 10 de novembro de 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 28/2018**. Relator
Min. Benjamin Zymmler. Julgado em 17 de janeiro de 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 2806/2021**.
Relator Ministro Jorge Oliveira. Julgado em 24/11/2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 2832/2016**.
Relator: Min Vital do Rêgo. Julgado em 09/11/2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 2895/2009**.
Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 12 de dezembro de 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 3063/2020**.
Relator: MinAna Arraes. Julgado em 18/11/2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 310/2023**. Relator:
Min. Benjamin Zymmler. Julgado em 01/03/2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 3640/2013**.
Relator: Min. José Jorge, julgado em 10 de dezembro de 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 417/2005**. Relator:
Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 14 de setembro de 2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 435/2020**. Relator:
Min. Augusto Nardes. Julgado em 04/03/2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 644/2016**. Relator Min. Walton Alencar Rodrigues. Julgado em 23 de março de 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 649/2005**. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 25 de maio de 2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 833/2000**. Relator Min. Adhemar Paladini Ghisi. Julgado em 04 de outubro de 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 955/2024**. Relator: Min. Jhonatan de Jesus, julgado em 15 de maio de 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão n. 993/2023**. Relator Min. Benjamin Zymler. Julgado em 10 de maio de 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Decisão n. 589/1999**. Relator: Min. Marcos Vinícios Vilaça, julgado em 01 de setembro de 1.999.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Decisão n. 779/2000**. Relator: Min. Adhemar Paladini Ghisi, julgado em 20 de setembro de 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Decisão n. 833/2000**. Relator: Min. Adhemar Paladini Ghisi, julgado em 04 de outubro de 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TRANSIÇÃO ENERGÉTICA – Guia Prático de Auditoria para Instituições Superiores de Controle**. Brasília: TCU, 2024.

CABRAL, Flávio Garcia. Como o Tribunal de Contas da União tem se comportado ao longo da Constituição de 1988? **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 85, p. 161-183, jul./set. 2021.

CABRAL, Flavio Garcia. O ativismo de Contas do Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**. São Paulo, v. 5, n. 16, jan./mar. 2021, p. 215-257.

CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro; IWAKURA, Cristiane Rodrigues. Tribunal de Contas da União (TCU) e as Agências Reguladoras: limites e excessos da accountability horizontal. **Revista da CGU**, vol.13, n. 24, jul.-dez. 2021.

CANAL ENERGIA. **GD bate recorde de crescimento e alcança 14GW no Brasil**. Disponível em <<https://www.canalenergia.com.br/noticias/53227096/gd-bate-recorde-de-crescimento-e-alcanca-14-gw-no-brasil>> Acesso em 18/10/2024.

CASELLI, Bruno Conde. O pré-sal e as mudanças da regulação da indústria do petróleo e do gás natural no Brasil: uma visão institucional. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 30, abril/maio/junho de 2012. Disponível:

<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=619>. Acesso em 10/5/2020.

COASE, Ronald H. O Problema do Custo Social. In: COASE, Ronald H. **A Firma, o Mercado e o Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law & Economics**. 6 ed. Boston: Pearson, 2012.

CORDEIRO, João. **Accountability: A evolução da responsabilidade pessoal**. 1 ed. Évora, 2013.

COSTALDELLO, Ângela Cássia. Aportes para um ideário brasileiro de gestão pública: a função do controle externo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, p-13-31, abr./jun. 2010.

COUTINHO, Diogo R. O Direito Econômico e a Construção Institucional. **Revista Estudos Institucionais**, ano 1, vol. 2, p. 214-262, 2016.

CRUZ, Verônica. Estado e regulação: Fundamentos teóricos. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (org.). **Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009.

CUÉLLAR, Leila. **As Agências Reguladoras e seu Poder Normativo**. São Paulo: Dialética, 2001.

DALLEDONE, Rodrigo Fernandes Lima. O microssistema regulatório brasileiro como fundamento de uma revisão judicial deferente. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 201-248, jul./set. 2021.

DANTAS, Bruno; AREAL, Gabriel Rebello Esteves; SABENÇA, Sandro Zachariades. Controle externo da regulação: um estudo de caso da reabertura do Aeroporto da Pampulha. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 21, n. 118, p. 15-35, nov./dez. 2019.

DEMSETZ, Harold. Why Regulate Utilities? **Journal of Law and Economics**, vol. 11, n. 1, apr. 1986.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade Técnica e Discricionariedade Administrativa. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, n. 9, fev./abr., 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia. Regulação e Legalidade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia (coord.). **Direito Regulatório: Temas Polêmicos**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

DUTRA, Joísa Campanher. Regulação do Setor Elétrico no Brasil. In: GUERRA, Sergio (org.). **Regulação no Brasil : Uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

FARACO, Alexandre Ditzel; COUTINHO, Diogo R. Regulação de indústrias de rede: entre flexibilidade e estabilidade. **Revista de Economia Política**, vol. 27, n. 2 (106), p. 261-280, abril-junho 2007.

FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida. TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Accountability ou Prestação de Contas, CGU ou Tribunais de Contas: o exame de diferentes visões sobre a atuação dos órgãos de controle nos municípios brasileiros. **Base Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS**, vol. 17, n. 3, 2020, p. 456-475.

FERREIRA, Lindomayara França; SANTANA, José Ricardo de; RAPINI, Márcia Siqueira. O Setor Energético no Brasil: Um debate sobre a potencialidade das fontes renováveis no contexto ambiental e tecnológico. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, ano XXIII, v. 2, n. 49, agosto de 2021, Salvador/BA.

FINGER, Ana Cláudia. O Público e o Privado na Administração Pública. In: GUIMARÃES, Edgar (Coordenador). **Cenários do Direito Administrativo: Estudos em homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Competências Sancionadoras dos Tribunais de Contas. **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 8, n. 1, p. 271-296, 2021.

GABARDO, Emerson. **Interesse Público e Subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GARCIA, Flávio Amaral. A Mutabilidade e Incompletude na Regulação por Contrato e a Função Integrativa das Agências. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, Edição Especial, 17. P. 96.

GARCIA, Flávio Amaral. A Mutabilidade e Incompletude na Regulação por Contrato e a Função Integrativa das Agências. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, Edição Especial, 2017.

GOMES, Gilberto Mendes Calasans. Limites ao Controle das Agências Reguladoras pelo Tribunal de Contas da União: casos selecionados em 2018. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 5, n. 2, p. 109-128, out. 2019.

GONÇALVES, Pedro. **Entidades Privadas com Poderes Públicos**. Coimbra: Almedina, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GUASH, Luis J. **Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: doing it right**. Washington: World Bank Institute, 2004.

GUERRA, Sérgio. **Agências Reguladoras**: Da Organização administrativa piramidal à governança em rede. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

GUERRA, Sérgio. **Discrecionalidade, regulação e reflexividade**: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 3 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GUERRA, Sérgio. Função de Regulação e Limites Normativos da ANEEL. In: ROCHA, Fábio Amorim da. **Temas Relevantes no Direito de Energia Elétrica**. Tomo III. Rio de Janeiro: Synergia, 2014.

GUERRA, Sergio. Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, out./dez. 2013.

GUERRA, Sérgio. SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Controle Político da Atividade Normativa das Agências Reguladoras no Brasil. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 402-430, set./dez. 2018.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Direito Privado na Administração Pública Brasileira Atual: Algumas perspectivas. In: MARRARA, Thiago (org.). **Direito Administrativo: Transformações e Tendências**. São Paulo: Almedina, 2014.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle**. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em 02/01/2022.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 13, n.13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jul. 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. Administração Pública Inclusiva, Igualdade e Desenvolvimento. In: MARRARA, Thiago (org.). **Direito Administrativo: Transformações e Tendências**. São Paulo: Almedina, 2014.

INTOSAI. ISSAI 300: Performance Audit Principles. 2019. Disponível em <https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/ISSAI_300_en_2019.pdf> Acesso em 04/06/2024.

IRENA. **World Energy Transitions Outlook 2024: 1.5° Pathway**. Abu Dhabi: International Renewable Agency. 2024.

JORDÃO, Eduardo. Como Desestruturar uma Agência Reguladora em Passos Simples. **Revista Estudos Institucionais**, vol. 3, 1, 2017.

JORDÃO, Eduardo. **Controle Judicial de Uma Administração Pública Complexa**. São Paulo: Malheiros, 2016.

JORDÃO, Eduardo. CUNHA, Luiz Filipe Esteves. O TCU, os particulares contratados e a jabuticaba: a excepcionalidade da orientação atual do tribunal no direito comparado. **A&C - Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, ano 22, n. 89, p. 217-250, jul./set. 2022.

JORDÃO, Eduardo. **Quais os limites das competências do TCU sobre as agências reguladoras?** Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/eduardo-ferreira-jordao/quais-os-limites-das-competencias-do-tcu-sobre-as-agencias-reguladoras>>. Acesso em 11/12/2021.

JORDÃO, Eduardo; ROSILHO, André. **STF e a ‘extrapolação qualificada’ de competências no controle de contas**. Disponível em <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/controle-publico/stf-e-a-extrapolacao-qualificada-de-competencias-no-controle-de-contas-19052021>>. Acesso em 19/11/2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Efeito do TCU no Consenso da Administração Pública**. Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA. Brasília, 25/09/2024. Palestra. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=JjFVqwoGOWk>>.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003.

KLEIN, Aline Lícia. Poder de Polícia e Outras Funções da Administração Pública. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). **Tratado de Direito Administrativo: Funções Administrativas do Estado**, v. 4. São Paulo: Thomsom Reuters Brasil, 2022.

LANDAU, Elena; SAMPAIO, Patrícia. O Setor Elétrico em uma Visão Introdutória. In: LANDAU, Elena (coord.) **Regulação Jurídica do Setor Elétrico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

LEVY, Brian. SPILLER, Pablo T. The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunication Regulation. **Journal of Law, Economics & Organization**, vol. 10, no. 2, oct. 1994.

LIMA, Cristiana Maria Melhado Araujo. Regime jurídico da geração de energia elétrica. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 143-176, jan./jun. 2015.

LOWE, Philip; PUCINSKAITE, Ingrida; WEBSTER, William; LINDBERG, Patrick. Effective unbundling of energy transmission networks: lessons from the Energy Sector Inquiry. **Competition Policy Newsletter**. Number 1, Spring 2007.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. **Contratos Relacionais e Defesa do Consumidor**. 2 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise econômica do direito**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A Nova Regulação dos Serviços Públicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 228, p. 13-29, abr./jun. 2002.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A Nova Regulação Estatal e as Agências Independentes. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. Regulação Estatal e Autorregulação na Economia Contemporânea. **Revista de Direito Pública da Economia – RDPE**, Belo horizonte, ano 9, n. 33, p. 73-78, jan./mar. 2011.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. **Regulação Estatal e Interesses Públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Os Sete Impasses do Controle da Administração Pública no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani (coord.). **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Limites à Abrangência e à Intensidade da Regulação Estatal. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, num. 4, nov. e dez. 2005/jan. 2006.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Captura Pública do Regulador – Caso Reforma do Setor Elétrico (2013), TCU e MME/MF/AGU. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MOREIRA, Egon Bockmann; GUERRA, Sérgio (org.). **Dinâmica da Regulação**. Estudos de

Caso da Jurisprudência Brasileira: a convivência dos tribunais e órgãos de controle com agências reguladoras, autoridades da concorrência e livre iniciativa. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MARTINS, Alessandra Vassallo. **Desenho Institucional do Setor Elétrico Brasileiro – A crise de energia de 2001 segundo a teoria dos custos de transação**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2009.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Perfil constitucional das agências reguladoras. In: FONSECA, Reynaldo Soares da; COSTA, Daniel Castro Gomes da (coord.). **Direito Regulatório: desafios e perspectivas para a Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MEDAUAR, Odete. Regulação e Auto Regulação. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 228, abr./jun. 2002.

MEDEIROS, Anny Karine de. CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky. SILVA, Fernanda Cristina da. Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47(3), maio/jun. 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed., São Paulo: Malheiros, 2010.

MERLOTTO, Nara Carolina. **A Atuação do Tribunal de Contas da União Sobre as Agências Reguladoras: entre independência e controle**. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2018.

MOREIRA, Egon Bockman. Agências Reguladoras Independentes, Déficit Democrático e a Elaboração processual de Normas. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo horizonte, ano 1, n. 2, abr./jun. 2003.

MOREIRA, Egon Bockman. Os Limites à Competência Normativa das Agências Reguladoras. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de. **O Poder Normativo das Agências Reguladoras**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MOREIRA, Egon Bockmann. O contrato administrativo como instrumento de governo. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Direito Administrativo: transformações e tendências**. São Paulo: Almedina, Brasil, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Poder, Direito e Estado: o direito administrativo em tempos de globalização**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MOREIRA, Vital. **Auto-regulação Profissional e Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 1997.

MOREIRA, Vital. Por uma regulação ao serviço da economia de mercado e do interesse público: a “declaração de condeixa”. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, n. 1, jan. 2003.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Estado Gerencial, regulação econômica e serviços públicos – O papel das agências na promoção do desenvolvimento. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 57, p. 193-217, jul./set. 2014.

NASCIMENTO NETO, José Osório do. **Políticas Públicas e Regulação Socioambiental**: energia e desenvolvimento em pauta. Curitiba: Íthala, 2017.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. In: SCHEDLER, Andreas. DIAMOND, Larry, PLATTNER, Marc F. (editors). **The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Lynne Rienner Publishers, 1999.

OLIVEIRA, Weder de. Contribuição do Controle Externo para o Aprimoramento de Política Pública: o caso da compensação ambiental e a atuação do Tribunal de Contas da União. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 7, n. 26, jul./set. 2023.

ONS, Operador Nacional do Sistema. **Plano da Operação Energética 2024/2028**. Disponível em <<https://www.ons.org.br/AcervoDigitalDocumentosEPublicacoes/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20PEP%202024.pdf>>. Acesso em 18/11/2024.

ONS. **O que é o SIN – Sistema Interligado Nacional**. Disponível em <http://www.ons.org.br/pt/paginas/sobre-o-sin/o-que-e-o-sin>. Acesso em 30/07/2024.

OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Lisboa: Almedina, 2003.

PANSIERI, Flávio; LUZ, Otávio Augusto Baptista. Investimentos em infraestrutura: a reestruturação da distribuição da matriz de risco como resposta à baixa institucionalidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 283, n. 1, p. 41-65, jan./abr. 2024.

PECI, Alketa. Regulação e Administração Pública In: GUERRA, Sergio (org.). **Regulação no Brasil: Uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia. **O TCU e o Controle das Agências Reguladoras de Infraestrutura: controlador ou regulador?** Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: 2019.

PESSOA, Robertonio Santos; OLIVEIRA, Antônio Fábio da Silva. Os tribunais de contas brasileiros como instâncias de promoção da accountability diagonal por meio do exercício de suas competências contramajoritárias. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 23, n. 94, p. 89-116, out./dez. 2023.

REX, Justin. Anatomy of agency capture: Na organizational typology for diagnosing and remedying capture. **Regulation & Governance**. 2020, v. 14, p. 271-294.

ROCHA, Arlindo Carvalho da. *Accountability* na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 2, mai./ago. 2011.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. A Lei n. 14.133/2021 e os novos limites do controle externo: a necessária deferência dos Tribunais de Contas em prol da Administração Pública. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v.11, n. 3, p. 161-181. 2021.

ROSILHO, André Janjácomo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2016.

SAES, Alexandre Macchione. Luz, leis e livre-concorrência: conflitos em torno das concessões de energia elétrica na cidade de São Paulo no início do século XX. **Dossiê: História, Direito e justiça**.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da Atividade Econômica** (Princípios e Fundamentos Jurídicos). São Paulo: Malheiros, 2001. p. 133.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do Medo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 3ª ed. 2023.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração Pública: Apontamento sobre os Modelos de Gestão e Tendências Atuais. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). **Cenários do Direito Administrativo**: Estudos em homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração Pública: Apontamento sobre os Modelos de Gestão e Tendências Atuais. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). **Cenários do Direito Administrativo**: Estudos em homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SCHIRATO, Vitor Rhein. A deterioração do sistema regulatório brasileiro. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, ano 11, n. 44, out./dez. 2013.

SCHIRATO, Vitor Rhein. A regulação do setor elétrico brasileiro. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 14, n. 53, p. 251-275, jan./mar. 2016.

SCHMIDT-ASSMAN, Eberhard. La Necesidad de la Reforma en el Derecho Administrativo. In: BARNES, Javier. **Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo**. Sevilla: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.

SHLEIFER, Andrei. Understanding Regulation. **European Financial Management**, Vol. 11, n. 4, 2005, p. 439-451.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 752-753.

SKLAR, Richard L. Comments on O'Donnel. In: SCHEDLER, Andreas. DIAMOND, Larry, PLATTNER, Marc F. (editors). **The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Lynne Rienner Publishers, 1999.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Função Regulatória. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – REDAE**. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n.13, fev./abr. 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de Controle dos Tribunais de Contas – Possibilidades e Limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade**. São Paulo: Almedina, 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari. CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de Controle dos Tribunais de Contas – Possibilidades e Limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Organizador). **Contratações Públicas e seu Controle**. São Paulo: Malheiros, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. CÂMARA, Jacintho Arruda. O Tribunal de Contas da União e a Regulação. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FGCP**, Belo Horizonte, ano 17, n. 194, p. 73-79, fev. 2018. p. 75.

SUNDFELD, Carlos Ari. ROSILHO, André. A Regulação e o Controle de Contas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. Vol. 28, 2023.

TRISTÃO, Conrado. Tribunais de Contas e Controle Operacional da Administração. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade**. São Paulo: Almedina, 2020.

UNCTAD. **World Investment Report 2023: Investing in sustainable energy for all**. New York: United Nations Publications, 2023.

VALIATI, Thiago Priess. O Sistema Duplo de Regulação no Brasil: A regulação por contrato complementada pela regulação por agência. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 3, n. 8, jan./mar., 2019.

VALIATI, Thiago Priess. Os principais desafios e eventuais atrativos para o investimento privado nos setores de infraestrutura no Brasil. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, ano 19, n. 73, p. 163-195, jan./mar. 2021. p. 170-175.

VERAS, Rafael; BRAZ, Felipe Henrique. **O Marco Regulatório da Geração Distribuída (GD): um trade off entre a sustentabilidade e a higidez dos contratos de distribuição**. Disponível em <<https://editoraforum.com.br/noticias/coluna-direito-da-infraestrutura/o-marco-regulatorio-da-geracao-distribuida-gd-um-trade-off-entre-a-sustentabilidade-e-a-higidez-dos-contratos-de-distribuicao/>>. Acesso em 18/11/2024.

WALTENBERG, David. O Direito da Energia Elétrica e a ANEEL. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.) **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006.

WIMMER, Miriam. Pluralismo jurídico e as transformações do Estado contemporâneo. **Revista de Direito Público da Economia RDPE**, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 183-207, out./dez. 2007.

ZYLBERSZTAJN, Decio; STAJN, Rachel. *Direito & Economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

ZYMLER, Benjamin. O papel do Tribunal de Contas da União no controle das Agências Reguladoras. **Fórum Administrativo - Direito Público - FA**, Belo Horizonte, ano 2, n. 11, jan. 2002.

APÊNDICE I – LISTA DE CASOS AVALIADOS

Resultados Consolidados:

Sumário	
Total de resultados da pesquisa:	762
Decisões identificadas em matéria regulatória:	279
Decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	94
Decisões por tipos de Processo, segundo a classificação do TCU:	
· Acompanhamento (ACOM)	16
· Acompanhamento (ACOM): PND/Desestatização	12
· Acompanhamento: fiscalização da ANEEL	1
· Acompanhamento: PND	11
· Denúncia (DEN)	10
· Desestatização (DES)	118
· Monitoramento (MON)	11
· Processo Administrativo (PA)	1
· Relatório de Acompanhamento (RACOM)	6
· Relatório de Auditoria (RA)	39
· Relatório de Levantamento (RL)	5
· Relatório de Monitoramento (RMON)	2
· Representação (REPR)	28
· Solicitação de Solução Consensual (SSC)	5
· Solicitação do Congresso Nacional (SCN)	7

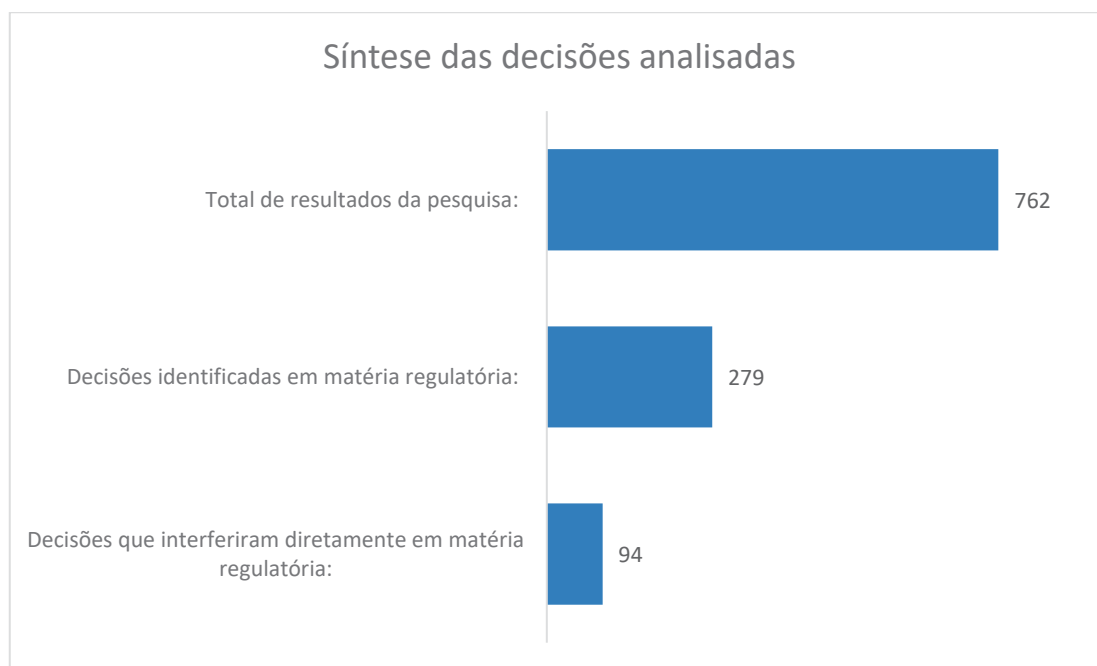


Gráfico 1 – Síntese das decisões analisadas

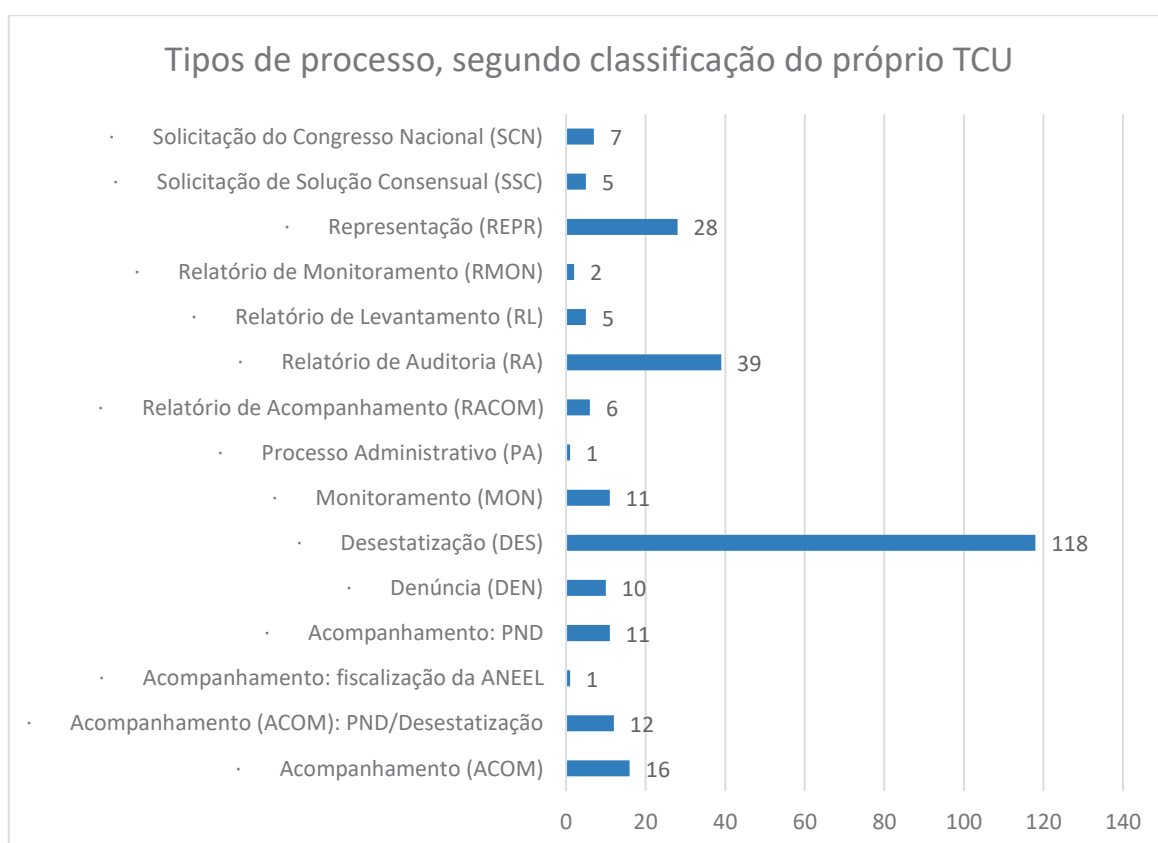


Gráfico 2 – Tipos de processo, segundo classificação do próprio TCU

Resultados por ano:**1998**

Sumário	
Total de resultados da pesquisa:	2
Total de decisões identificadas em matéria regulatória:	2
Decisões por tipos de processos:	
• Acompanhamento: PND	2
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	0

1. Decisão 839/1998 – Plenário

Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)

Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

Sumário: Acompanhamento do Programa Nacional de Desestatização. Processo de Privatização. Avaliação dos estágios I a V do processo de concessão do aproveitamento hidrelétrico de Pirajú, nos termos da Instrução Normativa TCU n. 10, de 22.11.95. Procedimentos adotados em conformidade com a legislação aplicável à espécie. Aprovação. Ciência ao responsável. Arquivamento.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

2. Decisão 838/1998 – Plenário

Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)

Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

Sumário: Acompanhamento do Programa Nacional de Desestatização. Processo de Privatização. Avaliação dos estágios I a IV do processo de concessão do aproveitamento hidrelétrico de Itumirim, nos termos da Instrução Normativa TCU n. 10, de 22.11.95. Procedimentos adotados em conformidade com a legislação aplicável à espécie. Aprovação. Ciência ao responsável. Arquivamento.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

1999

Sumário	
Total de resultados da pesquisa:	13
Total de decisões identificadas em matéria regulatória:	12
Decisões por tipos de processos:	
• Acompanhamento: PND:	11
• Acompanhamento: fiscalização da ANEEL	1

Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	0
--	---

1. Decisão 862/1999 – Plenário
Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)
Relator: MARCOS VINICIOS VILAÇA
Sumário: Acompanhamento de concessão. Programa Nacional de Desestatização - PND. Processo de concessão do Aproveitamento Hidrelétrico Ponte de Pedra, no Rio Corrente, divisa dos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Aprovação dos procedimentos adotados pela ANEEL mediante a Decisão n. 609/99-Plenário. Erro Material. Correção. Restituição do processo à 9ª SECEX para as providências cabíveis.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

2. Decisão 777/1999 – Plenário
Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)
Relator: MARCOS VINICIOS VILAÇA
Sumário: Inclusão do Aproveitamento Hidrelétrico de Irapé, Estado de Minas Gerais, no Programa Nacional de Desestatização - PND -. Acompanhamento do processo de concessão. 1º a 5º estágios. Aprovação dos procedimentos adotados pela Aneel. Restituição dos autos à 9ª Secex para acompanhamento da execução do contrato.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

3. Decisão 755/1999 – Plenário
Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)
Relator: MARCOS VINICIOS VILAÇA
Sumário: Acompanhamento do processo de outorga de concessão do Aproveitamento Hidrelétrico Lajeado (TO), incluído no Programa Nacional de Desestatização (PND) mediante o Decreto n. 2.249, de 12.06.1996. Análise da documentação correspondente ao 1º, 3º, 4º, 5º e 6º estágios de fiscalização. Procedimentos considerados adequados à legislação aplicável. Cientificação dos responsáveis. Restituição do processo à 9ª SECEX para o acompanhamento da fase de execução contratual.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

4. Decisão 714/1999 – Plenário
Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)
Relator: MARCOS VINICIOS VILAÇA
Sumário: Acompanhamento. Concessão do Aproveitamento Hidrelétrico de Piraju. Aprovação dos procedimentos referentes ao 6º estágio. Restituição dos

autos à 9ª SECEX para acompanhamento da execução do contrato.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

5. Decisão 637/1999 – Plenário
Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)
Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Sumário: Acompanhamento de concessão. Programa Nacional de Desestatização - PND. Processo de concessão do Aproveitamento Hidrelétrico Ponte de Pedra, no Rio Corrente, divisa dos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. 1º a 6º estágios. Aprovação dos procedimentos adotados pela ANEEL. Restituição dos autos à 9ª SECEX para acompanhamento da execução do contrato.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

6. Decisão 609/1999 – Plenário
Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)
Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Sumário: Acompanhamento de concessão. Programa Nacional de Desestatização - PND. Processo de concessão do Aproveitamento Hidrelétrico Ponte de Pedra, no Rio Corrente, divisa dos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. 1º a 6º estágios. Aprovação dos procedimentos adotados pela ANEEL. Restituição dos autos à 9ª SECEX para acompanhamento da execução do contrato.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

7. Decisão 589/1999 – Plenário
Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)
Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Sumário: Acompanhamento da atuação da ANEEL na fiscalização da execução dos contratos de concessão de serviço público de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica celebrados entre a União e as empresas LIGHT Serviços de Eletricidade S/A e Companhia de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro - CERJ. Irregularidades noticiadas pela imprensa. Má qualidade dos serviços prestados. Diligências à ANEEL. Aplicação de multa por aquela agência à empresa LIGHT. Comprovação de recolhimento. Recomendação de adoção de providências com vistas à regularização dos serviços. Constatação, pela ANEEL, da adoção das recomendações e da melhoria dos serviços. Expedição de outras recomendações pela agência reguladora. Constatação da efetividade da atuação da ANEEL pela 9ª SECEX. Ciência ao Diretor-Geral da ANEEL, ao Ministro de Estado de Minas e Energia e aos Presidentes das Comissões de Serviços de Infra-

estrutura do Senado Federal e de Minas e Energia da Câmara dos Deputados. Arquivamento.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

8. Decisão 514/1999 – Plenário

Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)
Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Sumário: Acompanhamento do processo de outorga de concessão do Aproveitamento Hidrelétrico de Campos Novos (SC), incluído no Programa Nacional de Desestatização (PND) mediante o Decreto n. 2.061, de 05.11.1996. Análise da documentação correspondente ao 1º, 2º, 3º e 5º estágios de fiscalização. Procedimentos considerados adequados à legislação aplicável, com ressalva. Determinação à ANEEL. Cientificação dos responsáveis. Restituição do processo à 9ª SECEX para o acompanhamento do 6º estágio.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

9. Decisão 470/1999 – Plenário

Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)
Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Sumário: Acompanhamento de concessão para implantação e exploração da Usina Termelétrica Candiota III, no Rio Grande do Sul. Revogação da concorrência por ausência de propostas válidas. Arquivamento do processo.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

10. Decisão 306/1999 – Plenário

Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)
Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Sumário: Acompanhamento de concessão. Programa Nacional de Desestatização - PND. Processo de privatização do Aproveitamento Hidrelétrico Cubatão, no Rio Cubatão, Estado de Santa Catarina. 1º a 6º estágios. Aprovação dos procedimentos adotados pela ANEEL. Restituição dos autos à 9ª SECEX para acompanhamento da execução do contrato.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

11. Decisão 179/1999 – Plenário

Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)
Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Sumário: Acompanhamento. Realização de licitações para a outorga das concessões. Revogação das licitações. Arquivamento dos autos.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

12. Decisão 83/1999 – Plenário
Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)
Relator: MARCOS VINICIOS VILAÇA
Sumário: Acompanhamento de concessão. Programa Nacional de Desestatização - PND. Processo de privatização do Aproveitamento Hidrelétrico Cana Brava no Rio Tocantins, Estado de Goiás. 1º a 6º estágios. Aprovação dos procedimentos adotados pela ANEEL. Restituição dos autos à 9ª SECEX para acompanhamento da execução do contrato.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

2000

Sumário	
Total de resultados da pesquisa:	16
Total de decisões identificadas em matéria regulatória	14
Decisões por tipos de processos:	
• Acompanhamento (ACOM): PND/Desestatização	12
• Relatório de Auditoria (RA)	1
• Processo Administrativo (PA)	1
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	2

1. Decisão 952/2000 – Plenário
Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)
Relator: ADHEMAR PALADINI GHISI
Concessão de serviço público de transmissão de energia elétrica, com execução prévia de obras. Subestação Itajubá-3 e trechos de Linha de Transmissão, com origem na Subestação Itajubá-3 e término no ponto de seccionamento da linha de transmissão Poços de Caldas/Cachoeira Paulista. Exame dos 1º, 2º e 3º estágios. Considerações acerca do Programa de Apoio Financeiro a Investimentos no Setor Elétrico conduzido pelo BNDES. Implicação direta na taxa de retorno do capital próprio das concessionárias. Fato já tratado no TC-007.005/1999-7, do qual resultou alerta ao Ministro de Estado da área, comunicação ao Congresso Nacional e determinação à 11ª SECEX para análise das implicações nas Contas do Governo. Regularidade dos estágios examinados.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

2. Decisão 926/2000 – Plenário
Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)
Relator: MARCOS VINICIOS VILAÇA

Sumário: Acompanhamento do processo de outorga de concessão do Aproveitamento Hidrelétrico de Itumirim (GO), incluído no Programa Nacional de Desestatização (PND) mediante o Decreto n. 2.249, de 11.06.1997. Aprovação dos procedimentos referentes ao 1º, 2º e 3º estágios de fiscalização por meio da Decisão n. 184/2000 - TCU/Plenário. Apreciação do 4º estágio referente aos procedimentos de outorga e ao termo de contrato. Atraso no envio da documentação ao Tribunal. Atos em conformidade com a legislação. Aprovação. Determinação à ANEEL. Ciência ao Responsável. Arquivamento.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

3. Decisão 922/2000 – Plenário

Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)
Relator: ADHEMAR PALADINI GHISI
Sumário: Acompanhamento de processo de desestatização. Aproveitamento Hidrelétrico Ourinhos. Aprovação do 4º Estágio. Procedimentos em conformidade com a legislação aplicável. Aprovação. Arquivamento.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

4. Decisão 880/2000 – Plenário

Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)
Relator: ADHEMAR PALADINI GHISI
Sumário: Acompanhamento de processo de desestatização. Aproveitamento Hidrelétrico de Candonga/MG. Aprovação do 4º Estágio. Procedimentos em conformidade com a legislação aplicável. Aprovação. Arquivamento..
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

5. Decisão 833/2000 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)
Relator: ADHEMAR PALADINI GHISI
Sumário: Auditoria Operacional realizada em agência reguladora. Levantamento da organização; dos sistemas; das operações; das atividades e das peculiaridades da agência para subsidiar a elaboração e implementação de novas técnicas, procedimentos e papéis de trabalho para a atividade de fiscalização deste Tribunal. Determinações. Encaminhamento dos manuais de instrução de processos de outorga de concessões de aproveitamento hidrelétrico e de linhas de transmissão propostos pela equipe, com os respectivos formulários, à subcomissão instituída pela Portaria/TCU n. 510/98. Arquivamento do processo.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, em decorrência de determinações à ANEEL e MME.

6. Decisão 779/2000 – Plenário
Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)
Relator: ADHEMAR PALADINI GHISI
Sumário: Concessão de serviço público de transmissão de energia elétrica, com execução prévia de obras. Linha Taquaruçú-Assis e Assis-Sumaré. Exame dos 1º, 2º, 3º, e 4º estágios. Considerações acerca do Programa de Apoio Financeiro a Investimentos no Setor Elétrico conduzido pelo BNDES. Implicação direta na taxa de retorno do capital próprio das concessionárias. Regularidade dos estágios examinados. Alerta ao Ministro de Estado da área. Comunicação ao Congresso Nacional. Determinação à 11ª Secex. Arquivamento do processo.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, em decorrência de determinações à ANEEL para que reveja a metodologia financeira para considerar a diferenciação entre taxa de retorno de capital próprio e com alavancagem financeira.

7. Decisão 642/2000 – Plenário
Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)
Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Sumário: Acompanhamento da concessão para exploração do Aproveitamento Hidrelétrico de Irapé, em Minas Gerais, após a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização (PND). Aprovação dos procedimentos adotados pela Aneel referentes ao 6º estágio do acompanhamento. Fiscalização da execução do contrato por intermédio de auditoria. Ciência ao responsável. Arquivamento.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

8. Decisão 525/2000 – Plenário
Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)
Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Sumário: Acompanhamento de concessão. Programa Nacional de Desestatização - PND. Processo de concessão do Aproveitamento Hidrelétrico Ponte de Pedra, no Rio Corrente, divisa dos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Aprovação dos procedimentos adotados pela ANEEL referentes ao 1º, 3º, 4º e 5º estágios mediante a Decisão n. 609/99-Plenário, corrigida, por erro material, pela Decisão n. 862/99-Plenário. Recebimento de documentação referente ao 6º estágio (assinatura do contrato e publicação). Aprovação. Arquivamento.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

9. Decisão 407/2000 – Plenário

Tipo de Processo: Administrativo (ADM)

*trata-se da classificação apresentada no portal do TCU, mesmo que, materialmente, trate-se de processo de acompanhamento.

Relator: ADHEMAR PALADINI GHISI

Sumário: Acompanhamento de desestatização do Aproveitamento Hidrelétrico denominado Candonga. Regularidade dos procedimentos adotados pela ANEEL. Aprovação dos 1º, 2º e 3º estágios, definidos na IN n. 27/98.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

10. Decisão 406/2000 – Plenário

Tipo de Processo: Administrativo (ADM)

*trata-se da classificação apresentada no portal do TCU, mesmo que, materialmente, trate-se de processo de acompanhamento.

Relator: ADHEMAR PALADINI GHISI

Sumário: Acompanhamento de procedimento licitatório de outorga de concessão de uso de bem público para exploração do Aproveitamento Hidrelétrico Ourinhos. Regularidade dos 1º, 2º e 3º estágios. Remessa dos autos à Unidade Técnica para exame dos demais estágios.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

11. Decisão 184/2000 – Plenário

Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM).

Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

Sumário: Acompanhamento do processo de outorga de concessão do Aproveitamento Hidrelétrico de Itumirim (GO), incluído no Programa Nacional de Desestatização (PND) mediante o Decreto n. 2.249, de 11.06.1997. Aprovação anterior dos procedimentos referentes ao 1º, 2º, 3º e 4º estágios de fiscalização, mediante a Decisão n. 838/98 - TCU/Plenário, de 02.12.1998. Revogação da licitação por ausência de interessados. Abertura de novo processo licitatório em 01.07.1999. Aprovação dos novos procedimentos referentes ao 1º, 2º e 3º estágios de fiscalização. Restituição do processo à 9ª SECEX para acompanhamento do 4º estágio.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

12. Decisão 183/2000 – Plenário

Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM).

Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

Sumário: Acompanhamento. Concessão do Aproveitamento Hidrelétrico Queimado, nos Estados de Goiás e Minas Gerais. Exame do 1º ao 6º estágios. Aprovação dos procedimentos adotados pela ANEEL. Restituição dos autos à

9ª SECEX para acompanhamento da execução do contrato.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

13. Decisão 74/2000 – Plenário

Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM).
Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Sumário: Inclusão do Aproveitamento Hidrelétrico de Itapebi, Estado da Bahia, no Programa Nacional de Desestatização - PND. Acompanhamento do processo de concessão. Avaliação dos seis estágios previstos na IN n. 10/95, então em vigor. Exame da habilitação dos licitantes (quarto estágio) suprido pela avaliação da pré-qualificação (segundo estágio). Aprovação dos procedimentos adotados pela Aneel. Ciência ao responsável. Restituição dos autos à 9ª Secex para acompanhamento da execução do contrato na forma prevista pela IN n. 27/98, atualmente em vigor.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

14. Decisão 73/2000 – Plenário

Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM).
Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Sumário: Inclusão do Aproveitamento Hidrelétrico de Porto Estrela, Estado de Minas Gerais, no Programa Nacional de Desestatização - PND. Acompanhamento do processo de concessão. Avaliação dos seis estágios previstos na IN n. 10/95, então vigente. Aprovação dos procedimentos adotados pela Aneel. Restituição dos autos à 9ª Secex para acompanhamento da execução do contrato na forma prevista pela IN n. 27/98, atualmente em vigor.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

2001

Sumário	
Total de resultados da pesquisa:	25
Total de decisões identificadas em matéria regulatória	20
Decisões por tipos de processos:	
• Acompanhamento (ACOM)	8
• Desestatização (DES)	8
• Relatório de Auditoria (RA)	1
• Representação (REPR)	3
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	5

1. Decisão 1066/2001 – Plenário

Tipo de Processo: Representação (REPR)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Representação da Secretaria de Fiscalização de Desestatização acerca da segunda revisão tarifária da Espírito Santo Centrais Elétricas S.A. - ESCELSA. Conhecimento. Audiência e determinações.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por meio das seguintes determinações para que a ANEEL apresente justificativas relacionadas ao processo de revisão tarifária e seus parâmetro, considere as conclusões do Acórdão, proceda divulgação de informações, estabeleça cronograma para eliminar lacunas regulatórias, dentre outras.

2. Decisão 1031/2001 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Acompanhamento da outorga de concessão da linha de transmissão de energia no trecho Bateias-PR - Jaguariaíva-PR - 230 kV e instalações de transmissão. Aprovação do primeiro, segundo e terceiro estágios. Restituição à SEFID para análise do quarto estágio.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

3. Decisão 942/2001 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Acompanhamento de processo de desestatização. Aprovados 1º, 2º e 3º estágios. Exame do 4º estágio. Procedimentos em conformidade com a legislação aplicável. Aprovação. Atraso na assinatura do contrato. Recomendação à ANEEL. Arquivamento.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendações para que a ANEEL adote mecanismos que evitem a postergação da assinatura dos contratos de concessão.

4. Decisão 842/2001 – Plenário
Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Acompanhamento de licitação para outorga de concessão de linhas de transmissão. Exame dos 1º, 2º e 3º estágios. Aprovação. Ausência de interessados. Arquivamento.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

5. Decisão 841/2001 – Plenário

Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Acompanhamento de processo de desestatização. Transmissão de energia elétrica. Exame dos 1º, 2º e 3º estágios. Procedimentos em conformidade com a legislação aplicável. Aprovação. Remessa dos autos à Unidade Técnica para análise do 4º estágio.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

6. Decisão 840/2001 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Aproveitamento Hidrelétrico (AHE) Barra Grande, no Rio Pelotas, nos municípios de Pinhal da Serra-RS e Anita Garibaldi-SC. Outorga de concessão de uso. Aprovação do primeiro, segundo e quarto estágios. Aprovação com ressalva do terceiro estágio. Determinações. Arquivamento.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, determinando que a ANEEL submeta ao TCU a nova metodologia de cálculo do preço mínimo dos leilões.

7. Decisão 276/2001 – Segunda Câmara

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Auditoria realizada para avaliar e acompanhar a atuação da ANEEL nos contratos de concessão, permissão autorização. Exame do alcance das metas do Governo e da fiscalização dos serviços. Metas incompatíveis. Utilização de indicadores que não refletem o crescimento do sistema elétrico. Prazos de processos administrativos excessivamente longos. Determinações. Arquivamento.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, determinando que a ANEEL reveja metas do Programa de Abastecimento de Energia Elétrica, modifique indicadores relativos as ações a serem adotadas, planeje ações de fiscalização por superintendência e estude a possibilidade de alterações de prazos para decisões de diretores em processos punitivos.

8. Decisão 792/2001 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Aproveitamentos Hidrelétricos (AHE) Baú I, Corumbá III, São Jerônimo, Foz do Chapecó, Peixe Angical e Serra do Facão e Complexo Energético Fundão/Santa Clara. Outorga de concessão de uso. Exame dos 3 primeiros estágios. Regularidade dos procedimentos. Aprovação.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

9. Decisão 791/2001 – Plenário

Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)

Relator: UBIRATAN AGUIAR

Sumário: Outorga da concessão de linha de transmissão de energia elétrica, trecho Tucuruí - Vila do Conde - 2º Circuito. Exame do 4º estágio. Regularidade. Arquivamento.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

10. Decisão 677/2001 – Plenário
--

Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)

Relator: UBIRATAN AGUIAR

Sumário: Acompanhamento de processo de desestatização. Transmissão de energia elétrica. Aprovação do 4º Estágio. Procedimentos em conformidade com a legislação aplicável. Aprovação. Arquivamento.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

11. Decisão 542/2001 – Plenário
--

Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)

Relator: UBIRATAN AGUIAR

Sumário: Acompanhamento de processo de desestatização. Transmissão de energia elétrica. Aprovação do 4º Estágio. Procedimentos em conformidade com a legislação aplicável. Aprovação. Arquivamento.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

12. Decisão 418/2001 – Plenário
--

Tipo de Processo: Representação (REPR)
--

Relator: UBIRATAN AGUIAR

Sumário: Representação acerca de descumprimento do art. 4º do Decreto n. 1.717/95 pela ANEEL. Procedência. Fixação de prazo para o exato cumprimento da lei.
--

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com determinação para que a ANEEL cumpra os prazos de assinatura dos novos contratos de concessão, fixados no Decreto 1.717/95.

13. Decisão 379/2001 – Plenário
--

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
--

Relator: UBIRATAN AGUIAR

Sumário: Aproveitamento Hidrelétrico Corumbá IV. Outorga de concessão de uso. Exame dos 4 estágios. Regularidade dos procedimentos. Aprovação.
--

Arquivamento.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

14. Decisão 361/2001 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Acompanhamento das outorgas de concessão das interligações o Norte-Nordeste (500KV), Tucuruí-Vila do Conde 2º Circuito (500KVA) e Sul-Sudeste, e respectivas redes de transmissão, na forma da IN/TCU n. 27/98. Aprovação do 3º e aprovação com ressalva dos 1º e 2º estágios. Determinação.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas determinação para que a ANEEL proceda o detalhamento dos cálculos para a obtenção dos índices de ponderação de variação do dólar americano e do IGP-M

15. Decisão 344/2001 – Plenário
Tipo de Processo: Representação (REPR)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Representação. Possível irregularidade na privatização da CESP, no que concerne ao sistema de transmissão da UHE Porto Primavera. Conhecimento. Improcedência.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, pela improcedência da Representação.

16. Decisão 326/2001 – Plenário
Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Aproveitamentos hidrelétricos (AHE). Outorga de concessões de uso. Exame dos 4 Estágios. Regularidade dos procedimentos. Aprovação de todos os estágios das concessões do Cíomplexo Energético Rio das Antas (RS) e dos AHE Picada, Murta, Barra do Braúna, Itaocara e Espora, com seu respectivo arquivamento. Aprovação dos procedimentos concernentes aos 1º, 2º e 3º estágios do Complexo Energético Capim Branco e restituição do processo à SEFID para o acompanhamento do 4º estágio. Aprovação dos 1º, 2º e 3º estágios de acompanhamento da concessão AHE Bocaina e arquivamento do processo, por falta de interessado.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

17. Decisão 300/2001 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Outorga da concessão da expansão da Interligação Norte-Sul, da Interligação das Regiões Sudeste-Nordeste e instalações de transmissão vinculadas. Exame dos 1º, 2º e 3º estágios. Considerações acerca do Programa de Apoio Financeiro a Investimentos no Setor Elétrico conduzido pelo BNDES. Implicação direta na taxa de retorno do capital próprio das concessionárias. Fato já tratado no TC-007.005/1999-7, do qual resultou alerta ao Ministro de Estado da área. Comunicação ao Congresso Nacional e determinação à Unidade Técnica competente para análise das implicações nas Contas do Governo. Regularidade dos estágios examinados. Determinações. Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por determinações para que a ANEEL adote providências no sentido de regulamentar o processo de revisão tarifária para os serviços de transmissão de energia elétrica, comunicando ao Tribunal o andamento das medidas tomadas, prevendo mecanismos para repassar aos consumidores possíveis ganhos de alavancagem financeira se a instituição credora for pública; e fazer constar a taxa de conversão utilizada para o dólar em relatórios de viabilidade econômica

18. Decisão 288/2001 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Outorga da concessão de serviços públicos de transmissão de energia, com a execução prévia das obras de implantação da Linha de Transmissão Campos Novos - Blumenau e respectivas Entradas de Linhas em 500 kV. Exame dos 1º, 2º e 3º estágios. Considerações acerca do Programa de Apoio Financeiro a Investimentos no Setor Elétrico conduzido pelo BNDES. Implicação direta na taxa de retorno do capital próprio das concessionárias. Fato já tratado no TC-007.005/1999-7, do qual resultou alerta ao Ministro de Estado da área. Comunicação ao Congresso Nacional e determinação à Unidade Técnica competente para análise das implicações nas Contas do Governo. Regularidade dos estágios examinados. Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

19. Decisão 269/2001 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Sumário: Programa Nacional de Desestatização (PND). Aproveitamento Hidrelétrico de Campos Novos/SC. Acompanhamento do processo de concessão. Aprovação dos procedimentos adotados pela Aneel relativamente

ao 6º estágio previsto na IN TCU n. 10/95. Determinações à Aneel. Arquivamento do processo.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, determinando à ANEEL que reexamine os critérios de avaliação da situação econômico-financeira das empresas licitantes, no sentido de agregar a essa análise outros índices além dos de liquidez geral e corrente, ponderar os índices utilizados de acordo com suas importâncias relativas e analisar esses índices sempre em relação aos observados no conjunto de empresas do setor de geração de energia elétrica, visando adequar essa análise às características específicas desse setor.

20. Decisão 163/2001 – Plenário

Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)

Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

Sumário: Acompanhamento. Concessão do Aproveitamento Hidrelétrico de Emboque, em Minas Gerais. Exame do 1º ao 6º estágio. Aprovação dos procedimentos adotados pela ANEEL. Arquivamento dos autos.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

2002

Sumário

Total de resultados da pesquisa:	14
Total de decisões identificadas em matéria regulatória	13
Decisões por tipos de processos:	
• Desestatização (DES)	10
• Relatório de Auditoria (RA)	1
• Representação (REPR)	2
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	3

1. Decisão 1620/2002 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: UBIRATAN AGUIAR

Sumário: Complexo Energético Caçu/Barra dos Coqueiros e Aproveitamentos Hidrelétricos (AHE) Baguari, Salto, Salto do Verdinho, São Domingos, Itaguaçu, Salto Grande, Olho D'água, Estreito e Traíra II. Outorga de concessão de bem público. Exame dos 3 primeiros estágios. Regularidade dos procedimentos. Aprovação.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

2. Decisão 1527/2002 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Acompanhamento de processo de desestatização. Linhas de transmissão de energia elétrica. Exame dos 1º, 2º e 3º estágios. Procedimentos em conformidade com a legislação aplicável. Aprovação. Determinação. Remessa dos autos à Unidade Técnica para análise do 4º estágio.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas determinação para correção de dubiedade no correspondente edital.

3. Decisão 1483/2002 – Plenário

Tipo de Processo: Representação (REPR)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Representação da Secretaria de Fiscalização de Desestatização acerca da segunda revisão tarifária da Espírito Santo Centrais Elétricas S.A - ESCELSA. Razões de justificativa apresentadas são insuficientes para descaracterizar os equívocos observados no cálculo do percentual de reajuste das tarifas. Determinações e Recomendações à ANEEL. Determinação à Sefid para que realize o acompanhamento do cumprimento das determinações realizadas. Arquivamento do processo.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por determinar, na revisão tarifária da respectiva concessionária, a adoção de procedimentos para correção de alegados erros e impropriedades. Alterado pelo Acórdão 1201/2009 – Plenário.

4. Decisão 1483/2002 – Plenário

Tipo de Processo: Representação (REPR)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Representação da Secretaria de Fiscalização de Desestatização acerca da segunda revisão tarifária da Espírito Santo Centrais Elétricas S.A - ESCELSA. Razões de justificativa apresentadas são insuficientes para descaracterizar os equívocos observados no cálculo do percentual de reajuste das tarifas. Determinações e Recomendações à ANEEL. Determinação à Sefid para que realize o acompanhamento do cumprimento das determinações realizadas. Arquivamento do processo.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por determinar, na revisão tarifária da respectiva concessionária, a adoção de procedimentos para correção de alegados erros e impropriedades.

5. Decisão 1199/2002 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
--

Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Acompanhamento de outorga de concessão de uso de bens públicos. Aproveitamentos hidrelétricos de Couto Magalhães, Pedra do Cavalo, Monjolinho, Pai Querê, Cachoeirinha, Simplício, São João, Santa Isabel, São Salvador, Salto Pilão e Traíra II. 4º estágio. Aprovação. Arquivamento.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

6. Decisão 814/2002 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Acompanhamento de outorga de concessão de uso de bens públicos. Aproveitamentos hidrelétricos de Couto Magalhães, Pedra do Cavalo, Monjolinho, Pai Querê, Cachoeirinha, Simplício, São João, Santa Isabel, São Salvador, Salto Pilão e Traíra II. 4º estágio. Aprovação. Arquivamento.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

7. Decisão 681/2002 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Aproveitamentos Hidroelétricos (AHE) Baú I, Corumbá III, São Jerônimo, Foz do Chapecó, Peixe Angical e Serra do Facão e Complexo Energético Fundão/Santa Clara. Outorga de concessão de uso. Já aprovados os três primeiros estágios. Regularidade dos procedimentos relativos ao quarto estágio. Desapensação do TC 001.631/2001-2, em razão de pendências legislativas, e seu sobrestamento. Aprovação dos procedimentos concernentes aos aproveitamentos de Baú I, Corumbá III, Foz do Chapecó, Peixe Angical e Serra do Facão e Complexo Energético Fundão/Santa Clara. Arquivamento.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

8. Decisão 680/2002 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Acompanhamento de processo de desestatização. Transmissão de energia elétrica. Aprovação do 4º Estágio. Procedimentos em conformidade com a legislação aplicável. Aprovação. Determinação. Arquivamento.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com determinação para que a ANEEL observe os prazos previstos pelo TCU.

9. Decisão 456/2002 – Plenário
Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Auditoria Operacional realizada com o objetivo de identificar as causas da crise de abastecimento no setor elétrico. Remessa de cópias.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por meio de recomendação para que a ANEEL e MME elaborem procedimentos a serem observados para licenciamento ambiental, com objetivo de minimizar atrasos na execução de obras; e determinação para que a SECEX responsável acompanhe a implementação das metas previstas nos Planos Decenais de Geração.

10. Decisão 432/2002 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Aproveitamentos Hidrelétricos (AHE) Simplício, Salto Pilão, Complexo São João/Cachoeirinha, São Salvador, Monjolinho, Pedra do Cavalo, Traíra II, Pai Querê, Couto Magalhães e Santa Isabel. Outorga de concessão de uso. Exame dos 3 primeiros estágios. Regularidade dos procedimentos. Aprovação.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

11. Decisão 391/2002 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Acompanhamento da outorga de concessão das linhas de transmissão de energia nos trechos Chavantes-Botucatu - 230 kV; Vila do Conde - Santa Maria - 230 KV; Goianinha - Mussurê - 230 KV, Xingó - Angelim - 500 KV; Angelim - Campina Grande - 230 KV e SE Angelim 500/230-13,8 KV. Aprovação do primeiro, segundo e terceiro estágios. Restituição à SEFID para análise do quarto estágio.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

12. Decisão 315/2002 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Acompanhamento de processo de desestatização. Transmissão de energia elétrica. Exame do 4º estágio. Cassação da outorga. Arquivamento.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

13. Decisão 120/2002 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Exame dos 4 estágios. Considerações acerca do enquadramento das concessões da espécie como concessão de uso de bem público. Regularidade dos procedimentos. Comunicação ao Conselho Nacional de Desestatização - CND e à Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL. Arquivamento.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

2003

Sumário	
Total de resultados da pesquisa:	11
Total de decisões identificadas em matéria regulatória	8
Decisões por tipos de processos:	
• Desestatização (DES)	4
• Relatório de Auditoria (RA)	2
• Relatório de Monitoramento (RMON)	1
• Representação (REPR)	1
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	2

1. Acórdão 1757/2003 – Plenário
Tipo de Processo: Representação (REPR)
Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES
Sumário: Acompanhamento de Revisão Tarifária. Impropriedades metodológicas. Modelo inconsistente de definição do “Fator X”. Modelo inconsistente de definição do risco regulatório. Outras impropriedades. Determinações à Aneel. Comunicações. Arquivamento.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por meio de determinações à ANEEL para sanar impropriedades identificadas em metodologia de revisão tarifária.

2. Acórdão 1756/2003 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES
Sumário: Acompanhamento de Revisão Tarifária. Indefinições metodológicas e conseqüente provisoriedade dos índices de reposicionamento e do “Fator X”. Graves incertezas regulatórias que têm prejudicado o desenvolvimento do setor. Não-consideração do benefício fiscal decorrente da distribuição de juros

sobre o capital próprio. Fixação de reposicionamento tarifário acima do devido. Determinações à Aneel. Comunicação à Ministra de Estado de Minas e Energia, ao Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, às Comissões de Fiscalização e Controle e de Serviços de Infra-estrutura do Senado Federal, às Comissões de Minas e Energia e de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, e à empresa interessada.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por meio de determinações à ANEEL para sanar impropriedades identificadas em metodologia de revisão tarifária.

3. Acórdão 1736/2003 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)

Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

Sumário: Solicitação do Senado Federal para a realização de fiscalização com o objetivo de esclarecer as possibilidades de controle e troca de informações entre o Bacen e a Aneel sobre aspectos econômico-financeiros das concessionárias de energia elétrica. Determinação de inspeção. Apresentação do sistema legal, dos poderes fiscalizatórios de cada autarquia e de solução para a obtenção de dados de interesse da Aneel. Comunicação ao Senado Federal. Ciência aos interessados. Arquivamento.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

4. Acórdão 1360/2003 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)

Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

Sumário: Solicitação do Senado Federal para a realização de auditoria operacional. Conhecimento. Determinação para que, preliminarmente, se busque solucionar as questões por meio de inspeção. Ciência.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

5. Acórdão 436/2003 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: UBIRATAN AGUIAR

Sumário: Acompanhamento de processo de desestatização. Linhas de transmissão de energia elétrica. Exame do 4º estágio. Procedimentos em conformidade com a legislação aplicável. Aprovação. Arquivamento.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

6. Acórdão 400/2003 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: UBIRATAN AGUIAR

Sumário: Acompanhamento de processo de desestatização. Transmissão de energia elétrica. Aprovação do 4º Estágio. Procedimentos em conformidade com a legislação aplicável. Aprovação. Arquivamento.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

7. Acórdão 344/2003 – Plenário

Tipo de Processo: RELATÓRIO DE Monitoramento (RMON)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Relatório de Auditoria de Natureza Operacional. Avaliação se os critérios estabelecidos na implementação da chamada tarifa social estão efetivamente beneficiando as famílias de mais baixa renda. Ausência de correlação entre as variáveis consumo de energia e renda per capita. Inadequação dos critérios estabelecidos. Questionamento do próprio modelo, já que não beneficia as pessoas que não têm acesso à energia, que são aqueles de mais baixa renda. Recomendações ao Ministério de Minas e Energia. Ciência ao Ministério de Minas e Energia, à Aneel e a diversas Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Determinação para que a Sefid faça o monitoramento das recomendações formuladas.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendações para reavaliação do modelo e análise de temas atinentes a regulação.

8. Acórdão 278/2003 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Acompanhamento de processo de desestatização. Transmissão de energia elétrica. Empreendimentos: complexo Energético Caçu/Barra dos Coqueiros e os aproveitamentos Hidrelétricos Salto, Salto do Verdinho, São Domingos, Olho D'água, Estreito e Traíra II. Aprovação do 4º Estágio. Procedimentos em conformidade com a legislação aplicável. Aprovação. Arquivamento.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

2004

Sumário	
Total de resultados da pesquisa:	10
Total de decisões identificadas em matéria regulatória	5
Decisões por tipos de processos:	
• Desestatização (DES)	5
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	2

1. Acórdão 1757/2004 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES
Sumário: Acompanhamento. Aneel. Processo de Revisão Tarifária da Eletropaulo - Metropolitana Eletricidade de São Paulo S.A. Exercício de 2003. Inconsistências metodológicas relativas ao fator X. Desconsideração do benefício fiscal decorrente da distribuição de juros sobre o capital próprio. Fixação de reposicionamento tarifário acima do devido. Determinação. Remessa de cópia ao Congresso Nacional e interessados. Embargos de Declaração. Conhecimento. Esclarecimentos. Regime tarifário de serviço pelo custo. Regime de serviço pelo preço. Regulação por taxa de retorno. Regulação por preços máximos. Regulação por competição. Taxa de retorno. Consequências jurídicas do benefício fiscal decorrente da distribuição de juros sobre o capital próprio. Impacto no custo de capital da empresa. Impacto nas tarifas. Considerações. Provimento. Comunicação.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por meio de alteração do Acórdão 556/2004 e inclusão de recomendações para a ANEEL avalie a oportunidade e conveniência da consideração dos efeitos de benefício fiscal decorrente da distribuição de juros sobre capital próprio.

2. Acórdão 1756/2004 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES
Sumário: Acompanhamento. Aneel. Processo de Revisão Tarifária da Eletropaulo - Metropolitana Eletricidade de São Paulo S.A. Exercício de 2003. Inconsistências metodológicas relativas ao fator X. Desconsideração do benefício fiscal decorrente da distribuição de juros sobre o capital próprio. Fixação de reposicionamento tarifário acima do devido. Determinação. Remessa de cópia ao Congresso Nacional e interessados. Embargos de Declaração. Conhecimento. Esclarecimentos. Regime tarifário de serviço pelo custo. Regime de serviço pelo preço. Regulação por taxa de retorno. Regulação por preços máximos. Regulação por competição. Taxa de retorno. Consequências jurídicas do benefício fiscal decorrente da distribuição de juros sobre o capital próprio. Impacto no custo de capital da empresa. Impacto nas tarifas. Considerações. Provimento. Comunicação.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por meio de alteração do Acórdão 555/2004 e inclusão de recomendações para a ANEEL avalie a oportunidade e conveniência da consideração dos efeitos de benefício fiscal decorrente da distribuição de juros sobre capital próprio.

3. Acórdão 556/2004 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES
Sumário: Acompanhamento de Revisão Tarifária. Indefinições metodológicas e consequente provisoriedade dos índices de reposicionamento e do “Fator X”. Não-consideração do benefício fiscal decorrente da distribuição de juros sobre o capital próprio. Determinações à Aneel. Comunicações.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por meio de determinações para que a ANEEL adote providências para incluir critérios na metodologia e cálculo e considere os efeitos de benefício fiscal da concessionária.

4. Acórdão 555/2004 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES
Sumário: Acompanhamento de Revisão Tarifária. Indefinições metodológicas e consequente provisoriedade dos índices de reposicionamento e do “Fator X”. Não-consideração do benefício fiscal decorrente da distribuição de juros sobre o capital próprio. Determinações à Aneel. Comunicações.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por meio de determinações para que a ANEEL adote providências para incluir critérios na metodologia e cálculo e considere os efeitos de benefício fiscal da concessionária.

5. Acórdão 16/2004 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: Acompanhamento de processo de outorga de concessão de serviço público. Linhas de transmissão de energia elétrica. Exame do 1º, 2º e 3º estágios. Ausência de irregularidades. Aprovação. Restituição dos autos à Sefid para análise do 4º estágio.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por meio de determinações para que a ANEEL adote providências para incluir critérios na metodologia e cálculo e considere os efeitos de benefício fiscal da concessionária.

2005

Sumário	
Total de resultados da pesquisa:	4
Total de decisões identificadas em matéria regulatória	3

Decisões por tipos de processos:	
• Desestatização (DES)	2
• Relatório de Auditoria (RA)	1
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	3

1. Acórdão 1708/2005 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)

Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

Sumário: Auditoria decorrente de Solicitação da Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados. auditoria. Análise das ações implementadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel - no processo de privatização das empresas do setor elétrico. Recomendações. Determinações. Comunicações.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por meio de recomendações à ANEEL, para que instaure procedimento administrativo e regule os procedimentos de concessionárias para contratar fianças ou garantias de terceiros; e determinações para que informe o desfecho de processos de cobrança de multas contra concessionárias.

2. Acórdão 1417/2005 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

Sumário: Acompanhamento. Outorga de concessão da expansão da Interligação Norte-Sul, da Interligação das Regiões Sudeste-Nordeste e instalações de transmissão vinculadas. Regularidade dos estágios examinados. Determinações à ANEEL para que regulamente o processo de revisão tarifária, incluindo os possíveis ganhos decorrentes de alavancagem financeira das concessionárias, em virtude de empréstimos obtidos de instituições oficiais. Pedido de Reexame. Conhecimento. Não provimento. As determinações do TCU tiveram por objeto específico a aplicação de normas legais e contratuais concretamente existentes e aplicáveis à hipótese. Ciência à recorrente. Remessa ao Relator a quo para análise do quarto estágio do acompanhamento.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por meio de determinações à ANEEL, para que regule o procedimento de revisão tarifária.

3. Acórdão 649/2005 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

Sumário: Acompanhamento de outorga de concessão para prestação de

serviço público de transmissão de energia elétrica. Exame dos 1º, 2º e 3º estágios de licitação nos termos da IN/TCU 27/98. Ausência de motivação adequada para justificar diversos critérios e valores empregados na definição da receita máxima admitida no edital de licitação. Imprescindibilidade da motivação técnica na definição de critérios e valores técnicos. Apuração incorreta da variação do IGP-M. Erros no preenchimento de planilhas. Inconsistências no cálculo da depreciação dos investimentos. Reserva Global de Reversão calculada sem observar a limitação legal. Outras impropriedades. Impacto das falhas mitigado por deságios ocorridos nos leilões. Regularidade com ressalvas do 1º Estágio. Ausência de mecanismos de apropriação de ganhos de eficiência contrariando o disposto no inciso IV, art. 14, da Lei 9.427/96. Ausência de mecanismos adequados à manutenção de equilíbrio econômico-financeiro e ao funcionamento adequado do regime de regulação por preços máximos estabelecido no art. 15 da Lei 9.427/96. Determinações. Comunicações.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por meio de determinações à ANEEL, para que adote providências para uniformizar metodologia de cálculo de planilhas de investimento de futuras licitações, aplicação do IGP-M e base de cálculo de taxa média anual de depreciação, e faça constar mecanismos adequados de apropriação de ganhos de eficiência empresarial.

2006

Sumário	
Total de resultados da pesquisa:	5
Total de decisões identificadas em matéria regulatória	1
Decisões por tipos de processos:	
• Desestatização (DES)	1
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	1

1. Acórdão 2013/2006 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: VALMIR CAMPELO

Sumário: ACOMPANHAMENTO. 1º, 2º E 3º ESTÁGIOS DO LEILÃO N. 002/2005-ANEEL. OBJETO: CONTRATAÇÃO DE ENERGIA PROVENIENTE DE NOVOS EMPREENDIMENTOS E DAQUELES ENQUADRADOS NO ART. 17 DA LEI N. 10.848, DE 2004, PARA O SISTEMA INTERLIGADO NACIONAL, NO AMBIENTE DE CONTRATAÇÃO REGULADA. APROVAÇÃO, COM RESSALVAS DO 1º ESTÁGIO. APROVAÇÃO DO 2º E 3º ESTÁGIOS. ESTUDOS DE VIABILIDADE

PRECÁRIOS. IMPROPRIEDADES FORMAIS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES. RESTITUIÇÃO À SEFID PARA ACOMPANHAR O 4º ESTÁGIO.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por meio de recomendações à EPE, para que realize plano de ação e estratégia para as próximas licitações, sanando falhas apontadas pelo TCU; e recomendações ao MME para que nas licitações de contratação de novo empreendimento de geração hidrelétrica utilize o preço de referência calculado pela EPE como preço máximo.

2007

Sumário

Total de resultados da pesquisa:	16
Total de decisões identificadas em matéria regulatória	9
Decisões por tipos de processos:	
• Acompanhamento (ACOM)	2
• Denúncia (DEN)	1
• Desestatização (DES)	3
• Representação (REPR)	3
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	3

1. Acórdão 2276/2007 – Plenário

Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. OBSCURIDADE QUANTO À COMPETÊNCIA DA ANEEL PARA ATENDER RECOMENDAÇÃO. ACOLHIMENTO.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, corrigindo determinações exaradas no Acórdão 2138/2007, para recomendar à ANEEL que promova alterações na estrutura financeira do Edital da Licitação n. 005/2007 em relação a critérios de spread, IPCA, taxas, preços de referência, estudos comparativos.

2. Acórdão 2134/2007 – Plenário

Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)

Relator: RAIMUNDO CARREIRO

Sumário: DESESTATIZAÇÃO. ANÁLISE DO PRIMEIRO, SEGUNDO E TERCEIRO ESTÁGIOS. APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, DO PRIMEIRO ESTÁGIO E, SEM RESSALVA, DO SEGUNDO E TERCEIRO ESTÁGIOS. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, determinando à EPE ajustes na metodologia de cálculo do custo de capital de terceiros, sempre que utilizados critérios de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; e recomendações ao MME e EPE que aperfeiçoem a modelagem do fluxo de caixa dos projetos de geração de eletricidade.

3. Acórdão 1902/2007 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: AUGUSTO NARDES
Sumário: Acompanhamento DE PROCESSO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. LINHAS DE TRANSMISSÃO. 4º ESTÁGIO DO ACOMPANHAMENTO. CONFORMIDADE DO ATO DE CONCESSÃO E RESPECTIVO CONTRATO COM AS ESTIPULAÇÕES PRÉVIAS. INEXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADE. APROVAÇÃO. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

4. Acórdão 1289/2007 – Plenário

Tipo de Processo: Representação (REPR)
Relator: RAIMUNDO CARREIRO
Sumário: REPRESENTAÇÃO. ANEEL. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NO LEILÃO DE LINHA DE TRANSMISSÃO N. 5/2006. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA DO RELATÓRIO, VOTO E ACÓRDÃO À CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, AO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, À AGÊNCIA REGULADORA, BEM COMO A COMISSÕES DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. CIÊNCIA À INTERESSADA. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

5. Acórdão 766/2007 – Plenário

Tipo de Processo: Representação (REPR)
Relator: BENJAMIN ZYMLER
Sumário: REPRESENTAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DAS IRREGULARIDADES. IMPROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO. CIÊNCIA AO REPRESENTANTE. ARQUIVAMENTO DO FEITO. A inexistência das irregularidades objeto de representação enseja a sua improcedência, bem como seu arquivamento..
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

6. Acórdão 702/2007 – Plenário

Tipo de Processo: Representação (REPR)
--

Relator: BENJAMIN ZYMLER
Sumário: REPRESENTAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES EM PREGÃO REALIZADO PELA ANEEL. PEDIDO DE CAUTELAR. IMPROCEDÊNCIA DAS IRREGULARIDADES. IMPROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR. CIÊNCIA À REPRESENTANTE E À ANEEL. ARQUIVAMENTO DO FEITO. A inexistência das irregularidades objeto de representação enseja a sua improcedência, o indeferimento do pedido de cautelar, bem como seu arquivamento.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

7. Acórdão 453/2007 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: BENJAMIN ZYMLER
Sumário: PEDIDO DE REEXAME. CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. REVISÃO TARIFÁRIA DECORRENTE DE OUTRAS RECEITAS. NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO. REVISÃO DECORRENTE DE GANHOS DE EFICIÊNCIA EMPRESARIAL. DEFINIÇÃO DE METODOLOGIA DE ABSORÇÃO DOS GANHOS DE EFICIÊNCIA EM CONTRATOS NOVOS E ANTIGOS. CÔMPUTO DA EFICIÊNCIA DECORRENTE DA DISPONIBILIZAÇÃO MÁXIMA DA LINHA. PRESENÇA DE FINANCIAMENTO PÚBLICO NA ESTRUTURA DE CAPITAL. CONHECIMENTO E PROVIMENTO PARCIAL. MANTENÇA DE ALGUNS ITENS E REFORMA DOS DEMAIS. 1. Compete à Agência Nacional de Energia Elétrica prover a regulamentação da forma de auferimento de receitas advindas de atividades outras que não as inerentes ao objeto da concessão e sua contribuição para a modicidade das tarifas do serviço. 2. Carece de fundamento a revisão tarifária de contratos de serviços públicos concedidos, para repasse dos ganhos de eficiência empresarial, ao argumento de que o concessionário ostenta Passivo de longo prazo formado predominantemente por empréstimos públicos. 3. Nos contratos de concessão dos serviços de transmissão de energia elétrica baseados na disponibilização de uma determinada infraestrutura de transmissão, e não no volume de energia transmitida, o tempo total de disponibilização da rede não se presta a aferir os ganhos de eficiência empresarial para fins de repasse às tarifas do serviço, tendo em vista que tal parâmetro se confunde com o próprio objeto da concessão. 4. A intocabilidade da equação econômico-financeira dos contratos de concessão de serviços públicos não impede que o órgão regulador competente, com a participação dos concessionários, estabeleça regras destinadas a conferir eficácia aos dispositivos contratuais tendentes à garantir a prevalência do princípio da modicidade tarifária.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, a partir da

alteração da redação do Acórdão 649/2005 – Plenário.

8. Acórdão 200/2007 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: VALMIR CAMPELO

Sumário: Acompanhamento DO PROCESSO DE REVISÃO TARIFÁRIA PERIÓDICA DA CEMIG. PEDIDOS DE REEXAME INTERPOSTOS CONTRA O ACÓRDÃO N. 1756/2003-TCU-PLENÁRIO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. INSUBSISTÊNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA AO MINISTRO DE ESTADO DE MINAS E ENERGIA, AO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA, ÀS COMISSÕES DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DE SERVIÇOS DE INFRA-ESTRUTURA DO SENADO FEDERAL, ÀS COMISSÕES DE MINAS E ENERGIA E DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E AOS INTERESSADOS RECORRENTES.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, ao tornar sem efeito o Acórdão 1756/2003 – Plenário, que havia também interferido na regulação setorial. Além disso, determina à ANEEL que considere efeitos decorrentes da utilização do valor das receitas de uso do sistema de distribuição nos processos de revisão tarifária, bem como que promova a motivação dos pedidos aceitos ou rejeitados.

9. Acórdão 127/2007 – Plenário

Tipo de Processo: Denúncia (DEN)

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: Denúncia. DESCUMPRIMENTO DE METAS PELA CEMAR. SUPOSTA INÉRCIA DA ANEEL. INSPEÇÃO NA AGÊNCIA REGULADORA. ADOÇÃO PELA AGÊNCIA DAS MEDIDAS NECESSÁRIAS. APLICAÇÃO DE MULTA À CONCESSIONÁRIA. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO PELA ANEEL. Denúncia IMPROCEDENTE.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

2008

Sumário

Total de resultados da pesquisa:	36
Total de decisões identificadas em matéria regulatória	29
Decisões por tipos de processos:	
• Denúncia (DEN)	5
• Desestatização (DES)	19
• Relatório de Auditoria (RA)	2
• RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)	1

• Solicitação do Congresso Nacional (SCN)	2
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	12

1. Acórdão 35/2008 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: RAIMUNDO CARREIRO
Sumário: DESESTATIZAÇÃO. ANÁLISE DO QUARTO ESTÁGIO. APROVAÇÃO. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

2. Acórdão 620/2008 – Plenário
Tipo de Processo: Denúncia (DEN)
Relator: BENJAMIN ZYMLER
Sumário: Denúncia. PEDIDO DE CAUTELAR. CONHECIMENTO. AUTORIZAÇÃO PARA CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS DE FORNECIMENTO DE ENERGIA COM PRAZO DE VIGÊNCIA SUPERIOR AO ESTABELECIDO NO CONTRATO DE CONCESSÃO. ATUAÇÃO REGULAR DA ANEEL. INEXISTÊNCIA DE PERICULUM IN MORA E FUMUS BONI JURIS. CAUTELAR NEGADA. Denúncia IMPROCEDENTE. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

3. Acórdão 881/2008 – Plenário
Tipo de Processo: Solicitação do Congresso Nacional (SCN)
Relator: BENJAMIN ZYMLER
Sumário: SOLICITAÇÃO DE AUDITORIA NA ANEEL. PROGRAMA LUZ PARA TODOS. EXISTÊNCIA DE OUTRO PROCESSO QUE TRATA DE Denúncia NESSE PROGRAMA NO ESTADO DO MARANHÃO. SOBRESTAMENTO DESTESSE PROCESSO. CIÊNCIA AO SOLICITANTE. DETERMINAÇÕES
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

4. Acórdão 888/2008 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: BENJAMIN ZYMLER
Sumário: ACOMPANHAMENTO. LEILÃO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. EXCLUSÃO DE EMPREENDIMENTO DA LICITAÇÃO. PRESTAÇÃO DO SERVIÇO POR INTERMÉDIO DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADE. INDEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

5. Acórdão 923/2008 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)

Relator: GUILHERME PALMEIRA

Sumário: Monitoramento. AUDITORIA. CONTA DE CONSUMO DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS DOS SISTEMAS ISOLADOS/CCC-ISOL. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO EFETIVA NA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS. ADOÇÃO DE MEDIDAS PONTUAIS. NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO DO CONTROLE. DETERMINAÇÕES DIVERSAS. AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE AUDITORIA OPERACIONAL E NOVO Monitoramento. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO DO PRESENTE PROCESSO

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, determinando à ANEEL que adote medidas para garantir o cumprimento da REN n. 163/2005, que apure valores entendidos como indevidos e preste informações ao TCU.

6. Acórdão 976/2008 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
--

Relator: GUILHERME PALMEIRA

Sumário: ACOMPANHAMENTO. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. OUTORGA DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA - EDITAL 005/2006. APROVAÇÃO DOS PRIMEIRO, SEGUNDO, TERCEIRO E QUARTO ESTÁGIOS. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO. LT Cascavel Oeste - Foz do Iguaçu - 230 kV; LT Jauru - Vilhena - 230 kV; LT Vinhena - Pimenta Bueno - 230 kV; LT Pimenta Bueno - Ji-Paraná - 230 kV; LT Ji-Paraná - Ariquemes - 230 kV; LT Ariquemes - Samuel - 230 kV; LT Funil - Itapebi - 230 kV; LT São Simão - Marimbondo - 500 kV; LT Marimbondo - Ribeirão Preto - 500 kV; LT Ribeirão Preto - Poços de Caldas - 500 kV; LT Jaguará - Estreito - 500 kV; Estreito - Ribeirão Preto - 500 kV; LT Neves 1 - Mesquita - 500 kV; Mascarenhas - Verona - 230 kV

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, com reiteração das recomendações do Acórdão 649/2005.

7. Acórdão 1032/2008 – Plenário
--

Tipo de Processo: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)
--

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. COLETA DE INFORMAÇÕES PARA SUBSIDIAR A ESCOLHA DE FISCALIZAÇÕES, PARA O EXERCÍCIO

DE 2008, COM ENFOQUE NOS EMPREENDIMENTOS DE GERAÇÃO E TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. DIFICULDADE DE PREVISÃO DAS DATAS DE CONCLUSÃO DOS CÁLCULOS DA TARIFA TETO E DA RECEITA ANUAL PERMITIDA. DETERMINAÇÕES.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

8. Acórdão 1476/2008 – Plenário

Tipo de Processo: Denúncia (DEN)
Relator: BENJAMIN ZYMLER
Sumário: Representações acerca de eventuais irregularidades no Leilão Público n. 005/2008 ANEEL. Conhecimento. Fatos representados ainda não materializados. Determinação à SEFID, para que acompanhe os desdobramentos do Leilão. Diligências a serem implementadas se aperfeiçoado o objeto da representação. Apensamento ao processo de Acompanhamento correspondente. Comunicação aos interessados.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

9. Acórdão 1478/2008 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: RAIMUNDO CARREIRO
Sumário: ACOMPANHAMENTO. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. REVISÃO TARIFÁRIA PERIÓDICA DO 1º CICLO. PRIMEIRO E SEGUNDO ESTÁGIOS. REGULARIDADE DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS. DETERMINAÇÃO
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, para determinar que a ANEEL reveja procedimentos adotados nas revisões tarifárias.

10. Acórdão 1479/2008 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: RAIMUNDO CARREIRO
Sumário: ACOMPANHAMENTO. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. REVISÃO TARIFÁRIA PERIÓDICA DO 1º CICLO. PRIMEIRO E SEGUNDO ESTÁGIOS. REGULARIDADE DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS. DETERMINAÇÃO.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, para determinar que a ANEEL reveja procedimentos adotados nas revisões tarifárias.

11. Acórdão 1480/2008 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
--

Relator: RAIMUNDO CARREIRO
Sumário: ACOMPANHAMENTO. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. REVISÃO TARIFÁRIA PERIÓDICA DO 1º CICLO. PRIMEIRO E SEGUNDO ESTÁGIOS. REGULARIDADE DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS. DETERMINAÇÃO.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, para determinar que a ANEEL reveja procedimentos adotados nas revisões tarifárias.

12.Acórdão 1481/2008 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: RAIMUNDO CARREIRO
Sumário: ACOMPANHAMENTO. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. REVISÃO TARIFÁRIA PERIÓDICA DO 1º CICLO. PRIMEIRO E SEGUNDO ESTÁGIOS. REGULARIDADE DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS. DETERMINAÇÃO.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, para determinar que a ANEEL reveja procedimentos adotados nas revisões tarifárias.

13.Acórdão 1719/2008 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: GUILHERME PALMEIRA
Sumário: ACOMPANHAMENTO. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. REVISÃO TARIFÁRIA PERIÓDICA DO 1º CICLO. PRIMEIRO E SEGUNDO ESTÁGIOS. REGULARIDADE DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS. DETERMINAÇÃO.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, para determinar que a ANEEL reveja procedimentos adotados nas revisões tarifárias.

14.Acórdão 1719/2008 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: GUILHERME PALMEIRA
Sumário: ACOMPANHAMENTO. PROCESSO DE REVISÃO TARIFÁRIA DA COMPANHIA PARAENSE (sic) DE ENERGIA - COPEL. CONSIDERAÇÕES SOBRE O MÉTODO DE CÁLCULO DO FATOR "X". PROCEDIMENTOS ADOTADOS EM CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO VIGENTE. LEVANTAMENTO DE SOBRESTAMENTO. ARQUIVAMENTO.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, para determinar que a ANEEL reveja procedimentos adotados nas revisões

tarifárias.

15.Acórdão 1799/2008 – Plenário
--

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
--

Relator: GUILHERME PALMEIRA

Sumário: ACOMPANHAMENTO. PROCESSO DE REVISÃO TARIFÁRIA DA CENTRAIS ELÉTRICAS DE SANTA CATARINA - CELESC. CONSIDERAÇÕES SOBRE O MÉTODO DE CÁLCULO DO FATOR "X". PROCEDIMENTOS ADOTADOS EM CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO VIGENTE. ARQUIVAMENTO.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, para determinar que a ANEEL reveja procedimentos adotados nas revisões tarifárias.
--

16.Acórdão 1800/2008 – Plenário
--

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
--

Relator: GUILHERME PALMEIRA

Sumário: ACOMPANHAMENTO. PROCESSO DE REVISÃO TARIFÁRIA DA COMPANHIA ESTADUAL DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA - CEEE. CONSIDERAÇÕES SOBRE O MÉTODO DE CÁLCULO DO FATOR "X". PROCEDIMENTOS ADOTADOS EM CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO VIGENTE. ARQUIVAMENTO.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, para determinar que a ANEEL reveja procedimentos adotados nas revisões tarifárias.
--

17.Acórdão 1865/2008 – Plenário
--

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
--

Relator: GUILHERME PALMEIRA

Sumário: ACOMPANHAMENTO. PROCESSO DE REVISÃO TARIFÁRIA DA COMPANHIA ENERGÉTICA DE BRASÍLIA - CEB. CONSIDERAÇÕES SOBRE O MÉTODO DE CÁLCULO DO FATOR "X". PROCEDIMENTOS ADOTADOS EM CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO VIGENTE. ARQUIVAMENTO.
--

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, para determinar que a ANEEL reveja procedimentos adotados nas revisões tarifárias.
--

18.Acórdão 1913/2008 – Plenário
--

Tipo de Processo: Denúncia (DEN)

Relator: RAIMUNDO CARREIRO

Sumário: Denúncia. CONTRATO DE CONCESSÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES EM CLÁUSULAS CONTRATUAIS. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

19.Acórdão 1945/2008 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: BENJAMIN ZYMLER
Sumário: Acompanhamento DO 1O ESTÁGIO DA CONCESSÃO DE LINHAS DE TRANSMISSÃO DO COMPLEXO DO RIO MADEIRA (LEILÃO N. 007/2008 - ANEEL). APROVAÇÃO COM RESSALVA. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendações para que proceda revisão do valor dos investimentos do leilão, considerando aspectos avaliados pelo TCU.

20.Acórdão 2164/2008 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: BENJAMIN ZYMLER
Sumário: Acompanhamento DO 1O ESTÁGIO DA CONCESSÃO DE LINHAS DE TRANSMISSÃO DO COMPLEXO DO RIO MADEIRA (LEILÃO N. 007/2008 - ANEEL). APROVAÇÃO COM RESSALVA. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendações para que proceda revisão do valor dos investimentos do leilão, considerando aspectos avaliados pelo TCU.

21.Acórdão 2210/2008 – Plenário
Tipo de Processo: Solicitação do Congresso Nacional (SCN)
Relator: BENJAMIN ZYMLER
Sumário: SOLICITAÇÃO DE AUDITORIA ORIUNDA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. METODOLOGIA ADOTADA PELA ANEEL, PARA REAJUSTAMENTO DE CONTRATOS DE CONCESSIONÁRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. SOLICITAÇÕES DE NATUREZA IDÊNTICA APENSADAS. CONHECIMENTO. INCONSISTÊNCIAS NA METODOLOGIA EXAMINADA. APROPRIAÇÃO INDEVIDA DE GANHOS PELAS CONCESSIONÁRIAS, SEM COMPARTILHAMENTO COM O CONSUMIDOR FINAL. AFRONTA A DISPOSITIVO LEGAL QUE REGE A CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. EXERCÍCIO DE CONTROLE REPRESSIVO PELO TRIBUNAL. DETERMINAÇÃO DE MEDIDAS CORRETIVAS, EXTENSIVAS ÀS DEMAIS CONCESSIONÁRIAS DE

DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. ATENDIMENTO A QUESTIONAMENTOS FORMULADOS. COMUNICAÇÕES. REMESSA DE CÓPIAS. ARQUIVAMENTO. CONSTITUIÇÃO DE PROCESSO DE Monitoramento.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, determinando à ANEEL que ajuste a metodologia de reajuste tarifário do contrato de concessão celebrado com distribuidora e que estenda os ajustes metodológicos às demais concessionárias de energia elétrica do país.

22.Acórdão 2211/2008 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: Auditoria Operacional. Energia elétrica. Perdas. Recomendações.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendações para que implemente dispositivos regulatórios relativos a perdas de energia.

23.Acórdão 2379/2008 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: Acompanhamento. Processo de revisão tarifária da Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo SA. Exercício de 2007. Regularidade dos procedimentos adotados. Arquivamento.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendações para que reavalie o critério utilizado na valoração das sobras de energia elétrica expurgadas do balanço.

24.Acórdão 2380/2008 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: ACOMPANHAMENTO. OUTORGA. CONCESSÃO PARA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. PRIMEIRO, SEGUNDO, TERCEIRO E QUARTO ESTÁGIOS DE LICITAÇÃO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS DO PRIMEIRO ESTÁGIO. APROVAÇÃO PLENA DOS DEMAIS ESTÁGIOS. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

25.Acórdão 2386/2008 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: Acompanhamento DO 10 ESTÁGIO DA CONCESSÃO DE LINHAS DE TRANSMISSÃO DOS EMPREENDIMENTOS DE INTERLIGAÇÃO AO SISTEMA INTERLIGADO NACIONAL DE CENTRAIS DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA A PARTIR DE PEQUENAS E MÉDIAS CENTRAIS HIDRELÉTRICAS E TERMELÉTRICAS À BIOMASSA (LEILÃO N. 008/2008 - ANEEL). APROVAÇÃO COM RESSALVA. RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÕES.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendação para que a ANEEL, em futuros leilões, avalie a pertinência de se adotar fluxos de caixa separados quando da determinação das Receitas Anuais Permitidas (RAP) de infra-estruturas de transmissão da Rede Básica e das ICG"s, quando estas forem juntas a leilão;

26.Acórdão 2467/2008 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: BENJAMIN ZYMLER
Sumário: SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. OUTORGA. CONCESSÃO PARA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. PRIMEIRO, SEGUNDO E TERCEIRO ESTÁGIOS DE LICITAÇÃO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS DO PRIMEIRO ESTÁGIO. APROVAÇÃO PLENA DOS DEMAIS ESTÁGIOS. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

27.Acórdão 2542/2008 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: BENJAMIN ZYMLER
Sumário: Acompanhamento. Processo de revisão tarifária da Companhia Energética do Ceará - Coelce. Exercício de 2007. Regularidade dos procedimentos adotados. Recomendações. Arquivamento.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendação de que a ANEEL reavalie o critério utilizado na valoração das sobras de energia elétrica expurgadas do balanço, visando com isso aumentar a eficiência, estimular a modicidade tarifária e criar incentivos à melhor gestão dos contratos de compra de energia por parte das concessionárias distribuidoras de energia elétrica.

28.Acórdão 2577/2008 – Plenário
Tipo de Processo: Denúncia (DEN)
Relator: BENJAMIN ZYMLER
Sumário: Denúncia ACERCA DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA

IMPLANTAÇÃO DO UHE DE JIRAU. FATOS AINDA NÃO CONCRETIZADOS. IMPOSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO CONCLUSIVA DO TCU. MATÉRIA ANÁLOGA JÁ TRATADA EM PROCESSOS DE REPRESENTAÇÃO. APENSAMENTO AO PROCESSO ESPECÍFICO DE ACOMPANHAMENTO. CIÊNCIA AO INTERESSADO E ÀS ENTIDADES ENVOLVIDAS.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

29. Acórdão 2577/2008 – Plenário
Tipo de Processo: Denúncia (DEN)
Relator: BENJAMIN ZYMLER
Sumário: Denúncia ACERCA DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA IMPLANTAÇÃO DO UHE DE JIRAU. FATOS AINDA NÃO CONCRETIZADOS. IMPOSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO CONCLUSIVA DO TCU. MATÉRIA ANÁLOGA JÁ TRATADA EM PROCESSOS DE REPRESENTAÇÃO. APENSAMENTO AO PROCESSO ESPECÍFICO DE ACOMPANHAMENTO. CIÊNCIA AO INTERESSADO E ÀS ENTIDADES ENVOLVIDAS.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

2009

Sumário	
Total de resultados da pesquisa:	49*
Total de decisões identificadas em matéria regulatória	12
Decisões por tipos de processos:	
• Desestatização (DES)	9
• Relatório de Auditoria (RA)	1
• Representação	2
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	3

*A partir deste ano, passam a constar da pesquisa diversos “Acórdãos de Relação” com matérias não regulatórias (arquivamento de processos, avaliação de atos de admissão de pessoal, etc.), o que pode influenciar no número de casos identificado na pesquisa. Portanto, a elevação do número de casos não representa necessariamente atuação mais ativa do TCU em face da regulação do setor elétrico.

1. Acórdão 675/2009 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: RAIMUNDO CARREIRO
Sumário: Acompanhamento DO 4º ESTÁGIO DE LICITAÇÃO, CONFORME PREVISTO NO INCISO IV DO ART. 7º DA IN/TCU N. 27/1998, PARA

CONTRATAÇÃO DE ENERGIA PROVENIENTE DE NOVOS EMPREENDIMENTOS DE GERAÇÃO, COM POSTERIOR OUTORGA DE CONCESSÃO OU AUTORIZAÇÃO, E DOS EMPREENDIMENTOS ENQUADRADOS NOS TERMOS DO ART. 17 DA LEI N.º 10.848, DE 15 DE MARÇO DE 2004, PARA O SISTEMA INTERLIGADO NACIONAL - SIN, NO AMBIENTE DE CONTRATAÇÃO REGULADA - ACR. APROVAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

2. Acórdão 1181/2009 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

Sumário: Acompanhamento DO 1º ESTÁGIO DA CONCESSÃO DE LINHAS DE TRANSMISSÃO E DE SUBESTAÇÕES DE ENERGIA ELÉTRICA. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. ALTERAÇÃO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU N. 27/1998. PRAZO DIFERENCIADO PARA APRECIÇÃO DE CONCESSÕES DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA E USO DE BEM PÚBLICO DESTINADO À EXPLORAÇÃO E APROVEITAMENTO HIDRELÉTRICO, COM INVESTIMENTOS SUPERIORES A UM BILHÃO DE REAIS. DETERMINAÇÃO. COMUNICAÇÕES.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas identificando inconsistências nas metodologias e cálculo do investimento.

3. Acórdão 1201/2009 – Plenário

Tipo de Processo: Representação (REPR)

Relator: AROLDO CEDRAZ

Sumário: REPRESENTAÇÃO. TARIFAS PÚBLICAS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. 1. Cabe ao administrador e tão-somente a ele, amparado no poder discricionário que a norma lhe confere, definir, em última instância, diante do caso concreto que lhe é apresentado, qual a solução que melhor atende à finalidade da norma e ao interesse público. No entanto, compete ao Tribunal de Contas da União, observando as competências que os arts. 70 e 71 da Constituição Federal lhe confere, fazer as recomendações que compreender oportunas, após a realização dos estudos técnicos pertinentes. 2. Constatado que o ato discricionário viola a finalidade da norma, sendo por isso mesmo ilegal, poderá o Tribunal de Contas da União, com fundamento nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, fazer as determinações que compreender pertinentes para corrigir as ilegalidades detectadas. 3. A ausência dos motivos para a prática de qualquer ato discricionário constitui

grave infração à norma, o que poderá ensejar, inclusive, a nulidade do ato. 4. A falta de embasamento técnico para a fixação do percentual de revisão tarifária constitui grave infração à norma legal, que enseja as determinações pertinentes por parte do Tribunal de Contas da União. 5. O poder discricionário conferido aos administradores das agências e de qualquer outro ente público não constitui fator impeditivo para o exercício das competências desta Corte.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por alterar determinações da Decisão 1483/2002 – Plenário.

4. Acórdão 1543/2009 – Plenário

Tipo de Processo: Representação (REPR)

Relator: AROLDO CEDRAZ

Sumário: REPRESENTAÇÃO. TARIFAS PÚBLICAS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. 1. Cabe ao administrador e tão-somente a ele, amparado no poder discricionário que a norma lhe confere, definir, em última instância, diante do caso concreto que lhe é apresentado, qual a solução que melhor atende à finalidade da norma e ao interesse público. No entanto, compete ao Tribunal de Contas da União, observando as competências que os arts. 70 e 71 da Constituição Federal lhe confere, fazer as recomendações que compreender oportunas, após a realização dos estudos técnicos pertinentes. 2. Constatado que o ato discricionário viola a finalidade da norma, sendo por isso mesmo ilegal, poderá o Tribunal de Contas da União, com fundamento nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, fazer as determinações que compreender pertinentes para corrigir as ilegalidades detectadas. 3. A ausência dos motivos para a prática de qualquer ato discricionário constitui grave infração à norma, o que poderá ensejar, inclusive, a nulidade do ato. 4. A falta de embasamento técnico para a fixação do percentual de revisão tarifária constitui grave infração à norma legal, que enseja as determinações pertinentes por parte do Tribunal de Contas da União. 5. O poder discricionário conferido aos administradores das agências e de qualquer outro ente público não constitui fator impeditivo para o exercício das competências desta Corte.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por alterar determinações da Decisão 1483/2002 – Plenário e intervir em ato discricionário.

5. Acórdão 1543/2009 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)

Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

Sumário: AUDITORIA. VERIFICAÇÃO DO CUSTO DO APAGÃO ENERGÉTICO 2001. PROCEDIMENTOS ADOTADOS PELA ANEEL. NÃO-

COMPROVAÇÃO DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES. MELHORIA DAS CONDIÇÕES DA AGÊNCIA. ELEVADOS PREJUÍZOS À NAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

6. Acórdão 1569/2009 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: ACOMPANHAMENTO. OUTORGA. CONCESSÃO PARA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. QUARTO ESTÁGIO DE LICITAÇÃO. APROVAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

7. Acórdão 1574/2009 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: ACOMPANHAMENTO. OUTORGA. CONCESSÃO PARA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. PRIMEIRO, SEGUNDO, TERCEIRO E QUARTO ESTÁGIOS DE LICITAÇÃO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS DO PRIMEIRO ESTÁGIO. APROVAÇÃO PLENA DOS DEMAIS ESTÁGIOS. ARQUIVAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

8. Acórdão 1637/2009 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: ACOMPANHAMENTO. OUTORGA. CONCESSÃO PARA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. SEGUNDO, TERCEIRO E QUARTO ESTÁGIOS DE LICITAÇÃO. APROVAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

9. Acórdão 1637/2009 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: ACOMPANHAMENTO. OUTORGA. CONCESSÃO PARA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. SEGUNDO, TERCEIRO E QUARTO ESTÁGIOS DE LICITAÇÃO. APROVAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

10. Acórdão 2196/2009 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
--

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: ACOMPANHAMENTO. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. REVISÃO TARIFÁRIA PERIÓDICA SEGUNDO CICLO DE REVISÃO. COELBA. REGULARIDADE DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS. ARQUIVAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

11. Acórdão 2522/2009 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
--

Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

Sumário: Acompanhamento DO 1º ESTÁGIO DE FISCALIZAÇÃO DE PROCESSO DE OUTORGA DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. APROVAÇÃO. RECOMENDAÇÃO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendação para que a ANEEL que analise a oportunidade e conveniência de revisar os valores de investimentos previstos para o Leilão n. 5/2009-ANEEL, em virtude da manifestação da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob) do TCU a respeito do Banco de Preços de Referência dessa autarquia.

12. Acórdão 2895/2009 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
--

Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

Sumário: CONCESSÃO DE LINHAS DE TRANSMISSÃO. DETERMINAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. PROVIMENTO PARCIAL. 1. O cumprimento de determinação ou recomendação exarada não autoriza a reforma da decisão recorrida.
--

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, pela reforma de Acórdão que havia imposto determinações à ANEEL e intervenção em ato discricionário.
--

2010

Sumário	
---------	--

Total de resultados da pesquisa:	39
----------------------------------	----

Total de decisões identificadas em matéria regulatória	13
--	----

Decisões por tipos de processos:	
----------------------------------	--

• Desestatização (DES)	7
• Acompanhamento (ACOM)	2
• Representação (REPR)	2
• Monitoramento (MON)	1
• Relatório de Auditoria (RA)	1
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	3

1. Acórdão 324/2010 – Plenário

Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: ACOMPANHAMENTO. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. REVISÃO TARIFÁRIA PERIÓDICA SEGUNDO CICLO DE REVISÃO. AMPLA ENGENHARIA LTDA. REGULARIDADE DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS. ARQUIVAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

2. Acórdão 471/2010 – Plenário

Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: ACOMPANHAMENTO. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. REVISÃO TARIFÁRIA PERIÓDICA. SEGUNDO CICLO DE REVISÃO. COMPANHIA ENERGÉTICA DE MINAS GERAIS. REGULARIDADE DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

3. Acórdão 547/2010 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: ACOMPANHAMENTO. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. REVISÃO TARIFÁRIA PERIÓDICA SEGUNDO CICLO DE REVISÃO. ELEKTRO ELETRICIDADE E SERVIÇOS. REGULARIDADE DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS. ARQUIVAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

4. Acórdão 857/2010 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: Acompanhamento DO 2º, 3º e 4º ESTÁGIOS DA CONCESSÃO DE LINHAS DE TRANSMISSÃO DOS EMPREENDIMENTOS DE

INTERLIGAÇÃO AO SISTEMA INTERLIGADO NACIONAL DE CENTRAIS DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA A PARTIR DE PEQUENAS E MÉDIAS CENTRAIS HIDRELÉTRICAS E TERMELÉTRICAS À BIOMASSA (LEILÃO N. 008/2008 - ANEEL). APROVAÇÃO. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

5. Acórdão 1169/2010 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: BENJAMIN ZYMLER
Sumário: ACOMPANHAMENTO. OUTORGA. CONCESSÃO DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. PRIMEIRO, SEGUNDO E TERCEIRO ESTÁGIOS. APROVAÇÃO. REMESSA DOS AUTOS À SEFID PARA ANÁLISE DO QUARTO ESTÁGIO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

6. Acórdão 1196/2010 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)
Relator: AUGUSTO SHERMAN
Sumário: Relatório de Auditoria - TEMAS DE MAIOR SIGNIFICÂNCIA - SEGURANÇA ENERGÉTICA - RECOMENDAÇÕES - DETERMINAÇÕES.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por gerar recomendações e determinações à ANEEL, EPE e MME, acerca do planejamento setorial.

7. Acórdão 1397/2010 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Sumário: PRIMEIRO ESTÁGIO DE Acompanhamento DO LEILÃO DE ENERGIA NOVA A-5. ANÁLISE PRELIMINAR. APROVAÇÃO DO 1º ESTÁGIO. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, com determinação apenas para que os estudos técnicos sejam apresentados em única versão, e não por adendos.

8. Acórdão 1523/2010 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: BENJAMIN ZYMLER
Sumário: ACOMPANHAMENTO. OUTORGA. CONCESSÃO DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. PRIMEIRO, SEGUNDO E TERCEIRO ESTÁGIOS. APROVAÇÃO. REMESSA DOS AUTOS À SEFID PARA ANÁLISE DO QUARTO ESTÁGIO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

9. Acórdão 1906/2010 – Plenário
--

Tipo de Processo: Monitoramento (MON)

Relator: JOSÉ JORGE

Sumário: Monitoramento. AUDITORIA. CONTA DE CONSUMO DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS DOS SISTEMAS ISOLADOS/CCC-ISOL. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO NA AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS PARA ABASTECIMENTO DAS USINAS DO SISTEMA ISOLADO. NÃO IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DIGITAL DE COLETA DE DADOS. APLICAÇÃO DE SANÇÕES POUCO EFICAZES. DETERMINAÇÕES DIVERSAS. ARQUIVAMENTO DO PRESENTE PROCESSO.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, para que a ANEEL adote medidas eficazes para cumprir resoluções e apresente estudos sobre o impactos do encargo da Conta de Consumo de Combustíveis – CCC.
--

10. Acórdão 2386/2010 – Plenário

Tipo de Processo: Representação (REPR)
--

Relator: AUGUSTO NARDES

Sumário: REPRESENTAÇÃO. acompanhamento do primeiro ciclo do processo de revisão tarifária periódica das tarifas de energia elétrica. primeiro ciclo de revisão, conduzido pela aneel. pedido de reexame. MUDANÇA DE CRITÉRIOS E METODOLOGIAS. PROVIMENTO TOTAL. ARQUIVAMENTO.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por deferir o recurso ao entender que a ANEEL logrou afastar as inconsistências verificadas anteriormente no Acórdão 1757/2003 – Plenário e tornar insubsistentes os subitens 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6 e 9.2.7 daquele Acórdão.

11. Acórdão 3036/2010 – Plenário

Tipo de Processo: Representação (REPR)
--

Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

Sumário: LEILÃO PARA CONTRATAÇÃO DE ENERGIA PROVENIENTE DE NOVOS EMPREENDIMENTOS DE GERAÇÃO, NO AMBIENTE DE CONTRATAÇÃO REGULADA (A-5). APROVEITAMENTOS HIDRELÉTRICOS DE TELES PIRES, SINOP, ESTREITO, RIBEIRO GONÇALVES E CACHOEIRA. ANÁLISE DOS ESTUDOS DE VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA. NECESSIDADE DE REAVALIAÇÃO DOS ORÇAMENTOS PADRÃO ELETROBRAS. APROVAÇÃO DOS ESTUDOS. RECOMENDAÇÕES. ALERTA.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendações de revisão e alteração dos orçamentos detalhados de futuras

licitações.

12. Acórdão 3096/2010 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
--

Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

Sumário: Acompanhamento DO SEGUNDO, TERCEIRO E QUARTO ESTÁGIOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROCESSO DE OUTORGA DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. APROVAÇÃO. PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE RECOMENDAÇÃO PROPOSTA PELA SECOB1. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

13. Acórdão 3157/2010 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
--

Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

Sumário: Acompanhamento DO SEGUNDO, TERCEIRO E QUARTO ESTÁGIOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROCESSO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. APROVAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. ALERTA. ARQUIVAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendação de avaliação das propostas econômico financeiras de licitantes cujos valores sejam 70% inferiores ao orçamento pela Administração.

2011
Sumário

Total de resultados da pesquisa:	27
Total de decisões identificadas em matéria regulatória	9
Decisões por tipos de processos:	
• Desestatização (DES)	4
• Solicitação do Congresso Nacional (SCN)	2
• Acompanhamento (ACOM)	1
• RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)	1
• Representação (REPR)	1
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	3

1. Acórdão 49/2011 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
--

Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

Sumário: Acompanhamento DE REVISÃO TARIFÁRIA
--

PERIÓDICA. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. SEGUNDO CICLO DE REVISÃO. CELG DISTRIBUIÇÃO S.A. - CELG D. REGULARIDADE DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS. COMUNICAÇÃO À UNIDADE. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

2. Acórdão 371/2011 – Plenário

Tipo de Processo: Solicitação do Congresso Nacional (SCN)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. Relatório de Auditoria OPERACIONAL NO PROGRAMA LUZ PARA TODOS. DETERMINAÇÕES. REMESSA DE CÓPIAS. ARQUIVAMENTO.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por determinações à ANEEL para que elabore e encaminhe ao TCU, Plano de Ação, com vistas a analisar a oportunidade e a viabilidade de criação e/ou adequação de processos de trabalho relacionados à fiscalização sistemática de informações utilizadas nos cálculos de reajustes tarifários anuais recebidas dos agentes executores do Programa Luz para Todos; e que elabore em conjunto com o MME plano de ação detalhado sobre o público alvo do programa Luz para Todos e a necessidade de alteração de resoluções normativas da ANEEL.

3. Acórdão 373/2011 – Plenário

Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: ACOMPANHAMENTO. OUTORGA. CONCESSÃO PARA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. PRIMEIRO, SEGUNDO, TERCEIRO E QUARTO ESTÁGIOS DE LICITAÇÃO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS DO PRIMEIRO ESTÁGIO. APROVAÇÃO PLENA DOS DEMAIS ESTÁGIOS. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

4. Acórdão 956/2011 – Plenário

Tipo de Processo: Representação (REPR)
Relator: RAIMUNDO CARREIRO
Sumário: REPRESENTAÇÃO. ANEEL. 3º CICLO DE REVISÃO TARIFÁRIA. DESCONSIDERAÇÃO DOS PRAZOS DA IN/TCU 43/2002. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com determinação de envio de informações para acompanhamento pelo TCU.

5. Acórdão 1140/2011 – Plenário
Tipo de Processo: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)
Relator: UBIRATAN AGUIAR
Sumário: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA COM O FITO DE SUBSIDIAR A SELEÇÃO DE FISCALIZAÇÕES NO SETOR ELÉTRICO. COLETA DE DADOS DE CUSTOS REFERENCIAIS. Acompanhamento DAS PROVIDÊNCIAS DETERMINADAS PELO ACÓRDÃO 1032/2008 - PLENÁRIO. VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO PARCIAL DAS PROVIDÊNCIAS DETERMINADAS. NECESSIDADE DE Monitoramento DE QUESTÕES AINDA EXISTENTES. - São monitoráveis as determinações de adoção de providências corretivas previstas no inciso II do art. 250 do Regimento Interno e as recomendações de implementação das providências de que trata o inciso III do mesmo artigo, exceto aquelas que se refiram, de forma genérica, ao cumprimento de normas.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por meio de determinações e recomendações à ANEEL, sobre custos referenciais e banco de preços.

6. Acórdão 1939/2011 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: RAIMUNDO CARREIRO
Sumário: ACOMPANHAMENTO. LEILÃO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA. APROVA O 1º ESTÁGIO COM RESSALVA. RECOMENDAÇÃO. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA PROSSEGUIMENTO DO ACOMPANHAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendações de que a ANEEL considere as especificidades dos empreendimentos a serem instaladas em distintas regiões do país.

7. Acórdão 2261/2011 – Plenário
Tipo de Processo: Solicitação do Congresso Nacional (SCN)
Relator: RAIMUNDO CARREIRO
Sumário: AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL. GOVERNANÇA REGULATÓRIA NO ÂMBITO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DE INFRAESTRUTURA. OPORTUNIDADES DE MELHORIA. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. IDENTIFICAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS. DISSEMINAÇÃO. COMUNICAÇÃO.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por ensejar determinações e recomendações nas estruturas de governança das agências

reguladoras.

8. Acórdão 2742/2011 – Plenário
--

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
--

Relator: RAIMUNDO CARREIRO

Sumário: Acompanhamento DE revisão tarifária PERIÓDICA. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). SEGUNDO CICLO DE REVISÃO. Companhia Energética de Pernambuco (Celpe). REGULARIDADE DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS. COMUNICAÇÃO À UNIDADE. ARQUIVAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

9. Acórdão 3006/2011 – Plenário
--

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
--

Relator: RAIMUNDO CARREIRO

Sumário: DESESTATIZAÇÃO. OUTORGA DE CONCESSÃO. EXPLORAÇÃO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA. PRIMEIRO ESTÁGIO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.
--

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendações à ANEEL que promova revisão dos atos justificatórios e das estimativas de custos e que considere, nos próximos leilões, as particularidades das distintas regiões e biomas brasileiros na composição de custos ambientais.
--

2012

Sumário

Total de resultados da pesquisa:	15
Total de decisões identificadas em matéria regulatória	6
Decisões por tipos de processos:	
• Desestatização (DES)	5
• Solicitação do Congresso Nacional (SCN)	1
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	2

1. Acórdão 1163/2012 – Plenário
--

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
--

Relator: RAIMUNDO CARREIRO

Sumário: DESESTATIZAÇÃO. OUTORGA DE CONCESSÃO. EXPLORAÇÃO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA. PRIMEIRO ESTÁGIO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.
--

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

2. Acórdão 1921/2012 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: RAIMUNDO CARREIRO

DESESTATIZAÇÃO. ACOMPANHAMENTO. REVISÃO TARIFÁRIA. PRIMEIRO ESTÁGIO. PROCEDIMENTOS REGULARES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA Acompanhamento DO SEGUNDO ESTÁGIO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

3. Acórdão 1922/2012 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: RAIMUNDO CARREIRO

Sumário: DESESTATIZAÇÃO. ACOMPANHAMENTO. REVISÃO TARIFÁRIA. PRIMEIRO ESTÁGIO. PROCEDIMENTOS REGULARES. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA Acompanhamento DO SEGUNDO ESTÁGIO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

4. Acórdão 1924/2012 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: RAIMUNDO CARREIRO

Sumário: DESESTATIZAÇÃO. ACOMPANHAMENTO. LEILÃO PARA OUTORGA DE CONCESSÃO. SEGUNDO, TERCEIRO E QUARTO ESTÁGIOS. PROCEDIMENTOS REGULARES. APROVAÇÃO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

5. Acórdão 2072/2012 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: RAIMUNDO CARREIRO

Sumário: DESESTATIZAÇÃO. PRIMEIRO ESTÁGIO. LEILÃO ANEEL 7/2012. CONCESSÃO DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. APROVAÇÃO. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÕES.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por meio de determinações e recomendações sob justificativa de “aprimorar o procedimento licitatório ora em análise”.

6. Acórdão 3438/2012 – Plenário

Tipo de Processo: Solicitação do Congresso Nacional (SCN)

Relator: VALMIR CAMPELO
Sumário: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. APENSADAS SOLICITAÇÕES DE IDÊNTICA NATUREZA. REAJUSTE DOS CONTRATOS DAS CONCESSIONÁRIAS DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. FALHA METODOLÓGICA DA ANEEL. GANHOS IRREGULARES ENTRE CONCESSIONÁRIA E CONSUMIDOR FINAL. AFRONTA À DISPOSITIVO LEGAL QUE REGE A CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. CORREÇÃO A PARTIR DE FEVEREIRO DE 2010, MEDIANTE ADITIVOS CONTRATUAIS. CONHECIMENTO. ATENDIMENTO. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÕES. Monitoramento. ARQUIVAMENTO.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, com determinação para que a ANEEL, caso identifique distorção no modelo regulatório, adote medidas corretivas necessárias para manter o regime regulatório definido para o setor de distribuição de energia.

2013

Sumário	
Total de resultados da pesquisa:	33
Total de decisões identificadas em matéria regulatória	6
Decisões por tipos de processos:	
• Desestatização (DES)	5
• Solicitação do Congresso Nacional (SCN)	1
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	3

1. Acórdão 494/2013 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: RAIMUNDO CARREIRO
Sumário: DESESTATIZAÇÃO. PROCESSO DE REVISÃO TARIFÁRIA PERIÓDICA. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS FORMAIS DA IN N. 43/2002-TCU APLICÁVEIS AO SEGUNDO ESTÁGIO. CORRETA APLICAÇÃO DA METODOLOGIA PREVISTA. REGULARIDADE DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS. DETERMINAÇÃO. REMESSA DE CÓPIAS. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

2. Acórdão 963/2013 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: RAIMUNDO CARREIRO
Sumário: DESESTATIZAÇÃO. PRIMEIRO ESTÁGIO DE FISCALIZAÇÃO.

LEILÃO ANEEL N. 1/2013. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA Acompanhamento DOS DEMAIS ESTÁGIOS.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por determinação para que a ANEEL avalie especificações contraditórias dos estudos que subsidiam os editais e inconsistências nos documentos encaminhados.

3. Acórdão 1319/2013 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: RAIMUNDO CARREIRO

Sumário: DESESTATIZAÇÃO. REVISÃO TARIFÁRIA. AES ELETROPAULO. SEGUNDO ESTÁGIO. PROCEDIMENTOS REGULARES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

4. Acórdão 1755/2013 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: RAIMUNDO CARREIRO

Sumário: DESESTATIZAÇÃO. PRIMEIRO ESTÁGIO DE Acompanhamento DOS PROCEDIMENTOS DE REVISÃO TARIFÁRIA PERIÓDICA DA COMPANHIA DE ENERGIA ELÉTRICA DO ESTADO DO TOCANTINS. APROVAÇÃO. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA PROSSEGUIMENTO DO ACOMPANHAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

5. Acórdão 3405/2013 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)

Relator: AROLDO CEDRAZ

Sumário: AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL. ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NAS QUESTÕES RELACIONADAS COM OS DIREITOS DOS CONSUMIDORES NOS SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS DE TELEFONIA MÓVEL, TELEFONIA FIXA, TV POR ASSINATURA, TRANSPORTE AÉREO DE PASSAGEIROS, DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA, DISTRIBUIÇÃO E REVENDA DE COMBUSTÍVEIS. NECESSIDADE DE MELHORIAS NO QUE TANGE À QUALIDADE E EFETIVIDADE DE ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS NO ATENDIMENTO AOS INTERESSES DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS POR ELAS REGULADOS. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO. RECOMENDAÇÃO À CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. DETERMINAÇÃO PARA Monitoramento E PARA

PLANEJAMENTO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE. ARQUIVAMENTO.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, com determinação para a ANEEL (dentre outras agências abrangidas pela auditoria) implemente plano de ação para incrementar a qualidade e efetividade de sua atuação no atendimento dos interesses dos usuários de serviços públicos, indicando diversos aspectos que o TCU entendeu como pertinentes.

6. Acórdão 3640/2013 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: JOSÉ JORGE
Sumário: DESESTATIZAÇÃO. LEILÃO ANEEL 11/2013 - TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. ACOMPANHAMENTO DO PRIMEIRO ESTÁGIO. REMESSA AO TRIBUNAL DOS ESTUDOS DE IMPACTO E DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E DE CUSTOS SOCIOAMBIENTAIS, ASSIM COMO DOS ESTUDOS ACERCA DA VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA DO EMPREENDIMENTO. APRESENTAÇÃO DE TAXA DE RETORNO (WACC) PROVISÓRIA. NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO DA TAXA QUE SERÁ EFETIVAMENTE ADOTADA. POSSIBILIDADE DE APRIMORAMENTO DA METODOLOGIA ADOTADA PARA A ESTIMAÇÃO DOS CUSTOS SOCIOAMBIENTAIS DE PROJETOS DE SISTEMA DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. DETERMINAÇÃO À ANEEL, NO SENTIDO DE QUE SE ABSTENHA DE PUBLICAR O EDITAL DA LICITAÇÃO ANTES DE TRANSCORRIDO O PRAZO DE CINCO DIAS ÚTEIS APÓS O COMPROVADO ENVIO AO TRIBUNAL DO CÁLCULO DA TAXA DE RETORNO DEFINITIVA. RECOMENDAÇÕES VISANDO O APRIMORAMENTO DA ACIMA REFERIDA METODOLOGIA.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por recomendações e determinações à ANEEL, para que reveja a metodologia utilizada na estrutura de capital do Leilão e sua estimativa de custos e, caso não implemente as alterações propostas, encaminhe o resultado dos respectivos estudos.

2014

Sumário	
Total de resultados da pesquisa:	43
Total de decisões identificadas em matéria regulatória	9
Decisões por tipos de processos:	
• Relatório de Auditoria (RA)	4
• Solicitação do Congresso Nacional (SCN)	2
• Desestatização (DES)	1

• RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)	1
• RELATÓRIO DE Monitoramento (RMON).	1
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	7

1. Acórdão 336/2014 – Plenário
Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)
Relator: RAIMUNDO CARREIRO
Sumário: Auditoria Operacional SOBRE OS impactos nas tarifas de energia elétrica no Brasil em decorrência de políticas aplicáveis aos Sistemas Isolados, com enfoque na Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis (CCC) e nas perdas elétricas. DETERMINAÇÕES. recomendação. ARQUIVAMENTO.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, com recomendações e determinações para que a ANEEL adote providências para que seja fixado o preço regulatório do combustível gás natural associado ao Contrato de Compra e Venda de Gás Natural OC 1902/2006 para fins de reembolso pela Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis (CCC).

2. Acórdão 444/2014 – Plenário
Tipo de Processo: Solicitação do Congresso Nacional (SCN)
Relator: JOSÉ JORGE
Sumário: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. PEDIDO DE AUDITORIA NO PROCESSO DE REVISÃO TARIFÁRIA PERIÓDICA, 3º CICLO, PROMOVIDO PELA COMPANHIA ENERGÉTICA DE PERNAMBUCO (CELPE), EM 2013. QUESTIONAMENTOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO DA ATUAÇÃO DA ANEEL NO EXAME DE TAL REVISÃO. APENSAMENTO DO PROCESSO AUTUADO COM A FINALIDADE DE PROMOVER O Acompanhamento ORDINÁRIO PELO TCU DE TAL REVISÃO À ESTE PROCESSO DE SOLICITAÇÃO. APROVAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS REFERENTES AO PRIMEIRO E SEGUNDO ESTÁGIOS DE Acompanhamento PREVISTOS NA IN-TCU 43/2002 NO PROCESSO DE REVISÃO TARIFÁRIA PERIÓDICA DA CELPE. RECOMENDAÇÕES À ANEEL. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES AO SOLICITANTE.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendações à ANEEL que avalie a oportunidade de desenvolver novos mecanismos no sentido de imprimir mais eficiência na redução gradual dos índices de perdas não técnicas das concessionárias de distribuição de energia elétrica.

3. Acórdão 1163/2014 – Plenário
--

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA).
Relator: JOSÉ JORGE
Sumário: Relatório de Auditoria DE NATUREZA OPERACIONAL. BANCO DE PREÇOS DE REFERÊNCIA DA ANEEL. FRAGILIDADES. OPORTUNIDADES DE MELHORIA. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, com diversas recomendações e determinações para que a ANEEL avalie a conveniência e oportunidade de implementar as recomendações, ou justifique tecnicamente a não implementação.

4. Acórdão 1171/2014 – Plenário
Tipo de Processo: RELATÓRIO DE Monitoramento (RMON).
Relator: AUGUSTO SHERMAN
Sumário: Relatório de Auditoria - TEMAS DE MAIOR SIGNIFICÂNCIA - SEGURANÇA ENERGÉTICA - ACÓRDÃO 1.196/2010-PLENÁRIO (TC021.247/2008-5). AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE Monitoramento (TC004.475/2013-5). APRECIÇÃO DO RELATÓRIO DE Monitoramento (TC012.949/2013-2). ALTERAÇÕES NO CONTEXTO DA SEGURANÇA ENERGÉTICA. CIÊNCIA AO CNPE. DETERMINAÇÕES.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, com diversas determinações ao MME, CMSE, ONS e EPE.

5. Acórdão 1317/2014 – Plenário
Tipo de Processo: Solicitação do Congresso Nacional (SCN).
Relator: AUGUSTO SHERMAN
Sumário: Relatório de Auditoria - TEMAS DE MAIOR SIGNIFICÂNCIA - SEGURANÇA ENERGÉTICA - ACÓRDÃO 1.196/2010-PLENÁRIO (TC021.247/2008-5). AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE Monitoramento (TC004.475/2013-5). APRECIÇÃO DO RELATÓRIO DE Monitoramento (TC012.949/2013-2). ALTERAÇÕES NO CONTEXTO DA SEGURANÇA ENERGÉTICA. CIÊNCIA AO CNPE. DETERMINAÇÕES.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, com diversas determinações ao MME, CMSE, ONS e EPE.

6. Acórdão 2159/2014 – Plenário
Tipo de Processo: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL).
Relator: JOSÉ JORGE
Sumário: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. CONFIABILIDADE E CONTINUIDADE DO SUPRIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA NA REDE BÁSICA DO SISTEMA INTERLIGADO NACIONAL - SIN. INFORMAÇÕES

COM VISTAS A SUBSIDIAR AÇÕES DE CONTROLE FUTURAS. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA DA DELIBERAÇÃO AOS ÓRGÃOS COMPETENTES. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

7. Acórdão 2316/2014 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA).
Relator: JOSÉ JORGE
Sumário: AUDITORIA OPERACIONAL. SISTEMA ELÉTRICO BRASILEIRO. AVALIAÇÃO DA SINCRONIA NA ENTRADA EM OPERAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS DE GERAÇÃO E TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. ATRASOS NA CONCLUSÃO DOS EMPREENDIMENTOS. DESCOMPASSO ENTRE A ENTREGA DAS OBRAS DE GERAÇÃO E DE TRANSMISSÃO. IMPACTOS FINANCEIROS DECORRENTES DA FALTA DE SINCRONIA. RISCO À SEGURANÇA DO SISTEMA. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES AOS AGENTES RESPONSÁVEIS. COMUNICAÇÕES.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, com determinações à ANEEL e MME.

8. Acórdão 2565/2014 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA).
Relator: JOSÉ JORGE
Sumário: AUDITORIA OPERACIONAL. IMPACTO DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 579/2012 - CONVERTIDA NA LEI N. 12.783/2013 - NA CONTA DE DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO - CDE E NO SISTEMA ELÉTRICO BRASILEIRO. CONHECIMENTO DA ESTRUTURA TARIFÁRIA. CANCELAMENTO DO LEILÃO DE ENERGIA. EXPOSIÇÃO INVOLUNTÁRIA DAS DISTRIBUIDORAS. AUDIÊNCIA. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÃO. ENVIO DE CÓPIA DO ACÓRDÃO AOS ÓRGÃOS COMPETENTES.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, com determinações ao MME e recomendações à ANEEL.

9. Acórdão 3025/2014 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES).
Relator: JOSÉ JORGE
Sumário: DESESTATIZAÇÃO. PRIMEIRO ESTÁGIO DE FISCALIZAÇÃO DO LEILÃO DE TRANSMISSÃO - ANEEL 4/2014, PARA CONCESSÃO DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA, PRECEDIDA DA CONSTRUÇÃO DE

EMPREENHIMENTOS DE TRANSMISSÃO QUE COMPORÃO A REDE BÁSICA (RB) DO SISTEMA INTERLIGADO NACIONAL (SIN). IDENTIFICAÇÃO DE FALHAS QUE NÃO IMPEDEM Acompanhamento DOS DEMAIS ESTÁGIOS REFERENTES AO LEILÃO - ANEEL 4/2014. APROVAÇÃO COM RESSALVAS DO PRIMEIRO ESTÁGIO. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, com determinações e recomendações à ANEEL.

2015

Sumário

Total de resultados da pesquisa:	40
Total de decisões identificadas em matéria regulatória	11
Decisões por tipos de processos:	
• Desestatização (DES)	6
• RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)	2
• Monitoramento (MON)	1
• Relatório de Auditoria (RA)	1
• Representação (REPR)	1
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	3

1. Acórdão 44/2015 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES).

Relator: RAIMUNDO CARREIRO

Sumário: DESESTATIZAÇÃO. Acompanhamento DOS SEGUNDO, TERCEIRO E QUARTO ESTÁGIOS DO LEILÃO 1/2013. CONCESSÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA PRECEDIDA DE OBRA PÚBLICA. Monitoramento DO CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES DOS ITENS 9.2 E 9.4 DO ACÓRDÃO 963/2013 - PLENÁRIO. APROVAÇÃO DOS ESTÁGIOS. CUMPRIMENTO DO ACÓRDÃO MONITORADO. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, com determinações à ANEEL restritas a exigências e procedimentos da Lei 8.666/1993.

2. Acórdão 240/2015 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA).

Relator: RAIMUNDO CARREIRO

Sumário: AUDITORIA OPERACIONAL. AGÊNCIAS REGULADORAS DE

INFRAESTRUTURA. AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DA REGULAÇÃO. RECOMENDAÇÕES.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, com recomendações de elaboração de planos estratégicos.

3. Acórdão 489/2015 – Plenário

Tipo de Processo: Representação (REPR)

Relator: RAIMUNDO CARREIRO

Sumário: REPRESENTAÇÃO. ANEEL. PROJETOS DE PEQUENAS CENTRAIS HIDROELÉTRICAS (PCH). FALHAS NA ANÁLISE. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÕES.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, com recomendações de aperfeiçoamento pela ANEEL.

4. Acórdão 853/2015 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: RAIMUNDO CARREIRO

Sumário: DESESTATIZAÇÃO. EXPLORAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. ANÁLISE DO SEGUNDO, TERCEIRO E QUARTO ESTÁGIOS. APROVAÇÃO. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, com determinações de aperfeiçoamento pela ANEEL, reiterando o que fora determinado no Acórdão 2072/2012 - Plenário.

5. Acórdão 910/2015 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: VITAL DO RÊGO

Sumário: AVALIAÇÃO DO SEGUNDO, TERCEIRO E QUARTO ESTÁGIOS DO Acompanhamento DO LEILÃO ANEEL 11/2013, QUE TEM POR OBJETO A CONCESSÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA, PRECEDIDA DE OBRA PÚBLICA, INCLUINDO CONSTRUÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE LINHAS DE TRANSMISSÃO, SUBESTAÇÕES E DEMAIS INSTALAÇÕES A SEREM INTEGRADAS À REDE BÁSICA DO SISTEMA INTERLIGADO NACIONAL (SIN). INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS RELEVANTES NAS MINUTAS DE CONTRATO, NA EXECUÇÃO DO LEILÃO, NO CONTRATO, NOS RELATÓRIOS DE HABILITAÇÃO E DE RESULTADO E NO ATO DE OUTORGA. EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÃO E RECOMENDAÇÃO À ANEEL, COM O INTUITO DE BALIZAR FUTUROS CERTAMES VISANDO A CONCESSÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO

PÚBLICO SOB SUA CONDUÇÃO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, com determinações à ANEEL restritas à exigências e procedimentos da Lei 8.666/1993.

6. Acórdão 993/2015 – Plenário
Tipo de Processo: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)
Relator: VITAL DO RÊGO
Sumário: RELATÓRIO SISTÊMICO DE FISCALIZAÇÃO DE INFRAESTRUTURA DE ENERGIA ELÉTRICA (FISC-ENERGIA ELÉTRICA). PANORAMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA O SETOR ELÉTRICO. SUMÁRIO DAS PRINCIPAIS AÇÕES DE CONTROLE DESENVOLVIDAS PELO TCU NOS ÚLTIMOS ANOS. FISCALIZAÇÕES DIAGNOSTICARAM COM PRECISÃO OS PROBLEMAS ATUAIS E REFLETEM AS FRAGILIDADES E INCONSISTÊNCIAS DO SETOR. DETERMINAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE NOVAS FISCALIZAÇÕES. CIÊNCIA DOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, apesar de realizar uma avaliação sistêmica do setor.

7. Acórdão 1293/2015 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Sumário: DESESTATIZAÇÃO. Acompanhamento DO PRIMEIRO ESTÁGIO DO LEILÃO ANEEL 7/2015. LINHAS DE TRANSMISSÃO E SUBESTAÇÕES DO 2º BIPOLO DA USINA DE BELO MONTE/PA. ALTERAÇÃO, PELA ANEEL, DA METODOLOGIA DE CÁLCULO DA TAXA DE REMUNERAÇÃO DO EMPREENDIMENTO. UTILIZAÇÃO DE BETA DISTINTO NA FASE DE CONSTRUÇÃO. CONSIDERAÇÃO DE NÍVEL MENOS EFICIENTE DE ALAVANCAGEM DAS EMPRESAS. INCONSISTÊNCIAS NA ESTIMATIVA DO VALOR DO EQUIPAMENTO. DETERMINAÇÃO PARA QUE SE UTILIZE O MENOR VALOR DE COTAÇÃO E SE ATUALIZE O INVESTIMENTO PELA VARIAÇÃO CAMBIAL. DETERMINAÇÃO PARA QUE REAVALIE O MODELO DE PRECIFICAÇÃO DA RAP QUANTO AO NÍVEL DE ALAVANCAGEM DAS EMPRESAS E AO BETA. APROVAÇÃO DO PRIMEIRO ESTÁGIO COM AS RESSALVAS MENCIONADAS.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, determinando que a ANEEL reavalie a formulação da estrutura de capital e do modelo de precificação das receitas (RAP).

8. Acórdão 2253/2015 – Plenário
--

Tipo de Processo: Monitoramento (MON)
Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Sumário: Monitoramento. ITEM 9.3.2 DO ACÓRDÃO 1.836/2013-PLENÁRIO. PRORROGAÇÃO DAS CONCESSÕES DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA QUE VENCEM ATÉ 2017. AÇÕES ADOTADAS PELO PODER PÚBLICO. RECOMENDAÇÕES. DEMORAS NO ATENDIMENTO A DETERMINAÇÕES DO TRIBUNAL. CONSTITUIÇÃO DE APARTADO PARA APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADES.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por determinações ao MME e ANEEL, inclusive sobre matérias afetas aos contratos de concessão (regulação por contrato).

9. Acórdão 2519/2015 – Plenário

Tipo de Processo: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)
Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Sumário: LEVANTAMENTO. MEDIDAS EMERGENCIAIS E ESTRUTURANTES NO ÂMBITO DO SETOR ELÉTRICO. IDENTIFICAÇÃO DE POSSÍVEIS APERFEIÇOAMENTOS. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. LEVANTAMENTO DE SIGILO. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendações de aperfeiçoamento ao MME.

10. Acórdão 2526/2015 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Sumário: DESESTATIZAÇÃO. LEILÃO ANEEL 12/2015 - LICITAÇÃO PARA A OUTORGA DE USINAS HIDROELÉTRICAS EM OPERAÇÃO. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU 27/1998. FALHAS QUE NÃO COMPROMETEM A CONTINUIDADE DO LEILÃO. DETERMINAÇÃO À ANEEL. RECOMENDAÇÃO AO MME. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA Acompanhamento DAS DEMAIS FASES DO PROCESSO DE CONCESSÃO. CIÊNCIA AOS ENTES INTERESSADOS.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

11. Acórdão 2899/2015 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Sumário: DESESTATIZAÇÃO. Acompanhamento DOS QUATRO ESTÁGIOS DO LEILÃO ANEEL 2/2014. CONCESSÃO DA OPERAÇÃO DA USINA HIDRELÉTRICA TRÊS IRMÃOS, LOCALIZADA NO MUNICÍPIO DE PEREIRA

BARRETO/SP. AUSÊNCIA DE DESCONFORMIDADES. CIÊNCIA À ANEEL. ARQUIVAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

2016

Sumário

Total de resultados da pesquisa:	45
Total de decisões identificadas em matéria regulatória	16
Decisões por tipos de processos:	
• Desestatização (DES)	6
• Relatório de Auditoria (RA)	6
• Monitoramento (MON)	3
• Representação (REPR)	1
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	5

1. Acórdão 288/2016 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

Sumário: LEILÃO ANEEL 13/2015. CONCESSÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA, INCLUINDO CONSTRUÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE INSTALAÇÕES QUE COMPORÃO A REDE BÁSICA DO SISTEMA INTERLIGADO NACIONAL. ACOMPANHAMENTO. PRIMEIRO ESTÁGIO. APROVAÇÃO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA Acompanhamento DOS DEMAIS ESTÁGIOS.

Resultado: com intervenção direta na regulação, por determinação à ANEEL que promova alterações para precificação da RAP, que constitui remuneração dos concessionários, em conformidade com critérios eleitos pelo TCU. As determinações foram depois convertidas em recomendações, após recurso da ANEEL, por meio do Acórdão 2832/2016.

2. Acórdão 587/2016 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS/2016. FISCALIZAÇÃO DAS OBRAS E SERVIÇOS NECESSÁRIOS AO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA PARA OS JOGOS OLÍMPICOS E PARALÍMPICOS DE 2016. DEFICIÊNCIAS NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DAS OBRAS E SERVIÇOS. INTEMPESTIVIDADE NA

DEFINIÇÃO DA FORMA DE CUMPRIMENTO DOS COMPROMISSOS ASSUMIDOS PERANTE O COMITÊ RIO 2016. INDEFINIÇÃO DA FONTE E DO VOLUME DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA A EXECUÇÃO DO OBJETO AUDITADO. determinações. ARQUIVAMENTO.

Resultado: com intervenção direta na regulação, por determinação à ANEEL que promova fiscalização sobre concessionária, efetuando cotejamento dos preços dos insumos e serviços objeto de contratos.

3. Acórdão 644/2016 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

Sumário: PEDIDO DE REEXAME. DESESTATIZAÇÃO. APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, DO PRIMEIRO ESTÁGIO DO LEILÃO ANEEL 7/2015. DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA DA AGÊNCIA REGULADORA. USO DO MENOR VALOR DE COTAÇÃO OBTIDO PARA ESTIMATIVA DO MONTANTE DE INVESTIMENTO NECESSÁRIO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

4. Acórdão 651/2016 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)

Relator: VITAL DO RÊGO

Sumário: Relatório de Auditoria OPERACIONAL. QUALIDADE DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. PROCEDIMENTOS DA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA PARA ESTIMULAR A MELHORIA DA QUALIDADE. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por determinações à ANEEL que aprimore processos relacionados à aferição de qualidade dos serviços de distribuição.

5. Acórdão 652/2016 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)

Relator: VITAL DO RÊGO

Sumário: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. AUDITORIA PARA VERIFICAR O NÍVEL DE QUALIDADE DO SERVIÇO DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA NO ESTADO DE ALAGOAS. BAIXA QUALIDADE DO SERVIÇO OFERECIDO À POPULAÇÃO. INDICADORES DE DESEMPENHO AQUÉM DOS PADRÕES MÍNIMOS ESTIPULADOS PELA ANEEL. ÍNDICES DE QUALIDADE ENTRE OS PIORES VERIFICADOS NO PAÍS. INCAPACIDADE FINANCEIRA DA EMPRESA EM IMPLEMENTAR OBRAS INDISPENSÁVEIS PARA MELHORAR A QUALIDADE DA DISTRIBUIÇÃO.

DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. REMESSA DE RELATÓRIO. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

6. Acórdão 946/2016 – Plenário
Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)
Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Sumário: Solicitação do Congresso Nacional ORIGINÁRIA DA COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS PARA QUE O TCU FISCALIZE OS ATRASOS OCORRIDOS NAS OBRAS DAS USINAS HIDRELÉTRICAS DE BELO MONTE, JIRAU E SANTO ANTÔNIO. CONHECIMENTO. AUTORIZAÇÃO DA AÇÃO DE CONTROLE. ACÓRDÃO 3.321/2015 - PLENÁRIO. INSPEÇÃO NA ANEEL. FORNECIMENTO À COMISSÃO DE INFORMAÇÕES ATUALIZADAS SOBRE A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA NOS PEDIDOS DE EXCLUSÃO DE RESPONSABILIDADE DAS CONCESSIONÁRIAS POR ATRASOS NA IMPLANTAÇÃO DAS UHES. DETERMINAÇÕES À ANEEL E AO MME. SOLICITAÇÃO INTEGRALMENTE ATENDIDA. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

7. Acórdão 946/2016 – Plenário
Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)
Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Sumário: DESESTATIZAÇÃO. Acompanhamento DOS SEGUNDO, TERCEIRO E QUARTO ESTÁGIOS DO LEILÃO ANEEL 7/2015. CONCESSÃO DE LINHAS DE TRANSMISSÃO E SUBESTAÇÕES DO BIPOLO-2 DA UHE DE BELO MONTE/PA. Monitoramento DO ACÓRDÃO 1.293/2015 - PLENÁRIO. INEXISTÊNCIA DE DESCONFORMIDADES. APROVAÇÃO. IDENTIFICAÇÃO DE PONTOS PASSÍVEIS DE MELHORIA. RECOMENDAÇÃO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

8. Acórdão 947/2016 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Sumário: DESESTATIZAÇÃO. Acompanhamento DOS SEGUNDO, TERCEIRO E QUARTO ESTÁGIOS DO LEILÃO ANEEL 7/2015. CONCESSÃO DE LINHAS DE TRANSMISSÃO E SUBESTAÇÕES DO BIPOLO-2 DA UHE DE BELO MONTE/PA. Monitoramento DO ACÓRDÃO 1.293/2015 - PLENÁRIO. INEXISTÊNCIA DE DESCONFORMIDADES. APROVAÇÃO. IDENTIFICAÇÃO DE PONTOS PASSÍVEIS DE MELHORIA.

RECOMENDAÇÃO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

9. Acórdão 1253/2016 – Plenário

Tipo de Processo: Monitoramento (MON)
Relator: RAIMUNDO CARREIRO
Sumário: Monitoramento. Denúncia. MME. ANEEL. USINA HIDRELÉTRICA ENG. SÉRGIO MOTTA (OU UHE PORTO PRIMAVERA). DESCONFORMIDADE ENTRE A COTA OPERACIONAL DA REPRESA (257 METROS) E A COTA PREVISTA NO RESPECTIVO PROJETO (259 METROS). REDUÇÃO DO POTENCIAL DE GERAÇÃO DE ENERGIA (GARANTIA FÍSICA) DA UHE. NECESSIDADE DE REAVALIAÇÃO DAS GARANTIAS FÍSICAS DE OUTRAS USINAS. DETERMINAÇÕES CUMPRIDAS OU EM FASE DE CUMPRIMENTO. NOVAS DETERMINAÇÕES À ANEEL E AO MME. CONTINUIDADE DO Monitoramento. CIÊNCIA.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, para que ANEEL proceda a adoção de medidas de adequação da capacidade operacional da UHE Porto Primavera às condições pactuadas no contrato de concessão, especialmente em relação ao licenciamento ambiental.

10. Acórdão 1407/2016 – Plenário

Tipo de Processo: Representação (REPR)
Relator: VITAL DO RÊGO
Sumário: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM FACE DE DELIBERAÇÃO QUE CONFIRMOU A SUJEIÇÃO DO OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO - ONS À JURISDIÇÃO DO TCU. ESCLARECIMENTOS. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com entendimento relevante de que o ONS está sujeito à fiscalização do TCU.

11. Acórdão 1489/2016 – Plenário

Tipo de Processo: Monitoramento (MON)
Relator: VITAL DO RÊGO
Sumário: Monitoramento das determinações expedidas em decorrência de auditoria realizada no Sistema Elétrico Brasileiro para avaliar o cumprimento e a sincronia do cronograma para a entrada em operação dos empreendimentos de geração e de transmissão de energia outorgados no período de 2005 a 2013, bem como os impactos de atrasos e descompassos de obras específicas sobre o Sistema Elétrico Brasileiro (SEB), e os mecanismos existentes para coibir tais ocorrências. Análise da diligência.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendações para que ANEEL e MME reavaliem a viabilidade de implantação de linha de transmissão (LT 500 kV Araraquara 2-Taubaté).

12.Acórdão 1739/2016 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

Sumário: DESESTATIZAÇÃO. Acompanhamento DA SEGUNDA ETAPA DO LEILÃO ANEEL 13/2015. CONCESSÃO DE LINHAS DE TRANSMISSÃO AGRUPADAS EM 22 LOTES QUE NÃO PARTICIPARAM DA PRIMEIRA ETAPA DO LEILÃO. NÃO SUBMISSÃO TEMPESTIVA DAS INFORMAÇÕES REQUERIDAS. FRACIONAMENTO DE LOTES COM O OBJETIVO DE AMPLIAR O UNIVERSO DE INTERESSADOS. ADOÇÃO DE VARIÁVEL BETA QUESTIONADA PELO TCU. APROVAÇÃO COM RESSALVA. EXPEDIÇÃO DE ALERTAS À AGÊNCIA REGULADORA. DISPENSA DO Acompanhamento DOS PRÓXIMOS ESTÁGIOS DO LEILÃO. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

13.Acórdão 1868/2016 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)

Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

Sumário: Relatório de Auditoria OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DOS INVESTIMENTOS DAS CONCESSIONÁRIAS NECESSÁRIOS À EXPANSÃO DO SISTEMA ELÉTRICO E À MELHORIA DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENERGIA. QUEDA DOS INVESTIMENTOS EM TRANSMISSÃO. DIFICULDADES ECONÔMICAS, FINANCEIRAS E OPERACIONAIS DAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS SOB CONTROLE ACIONÁRIO DA ELETROBRAS. ELEVADO ENDIVIDAMENTO DA MAIORIA DAS GRANDES DISTRIBUIDORAS DE ENERGIA ELÉTRICA BRASILEIRAS. ALTO CUSTO DAS PERDAS ELÉTRICAS E DA INADIMPLÊNCIA DE CONSUMIDORES. AUMENTO DO CUSTO DA EXPOSIÇÃO INVOLUNTÁRIA DAS DISTRIBUIDORAS, DEVIDO À INTENSA MIGRAÇÃO DE GRANDES CONSUMIDORES PARA O MERCADO DE CONSUMIDORES LIVRES E ESPECIAIS. OITIVA DA ANEEL. RECOMENDAÇÕES À ANEEL E AO MME. CIÊNCIA À SECRETARIA DO CONSELHO DO PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, À ELETROBRAS, AO BNDES, AO SENADO FEDERAL, À CÂMARA DOS DEPUTADOS E AO MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE. ARQUIVAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com

recomendações para que a ANEEL adote providências no sentido de estender às concessionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica, que ainda não assinaram aditivos contratuais para prorrogação de sua concessão, regras e mecanismos similares aos estabelecidos para as concessões já prorrogadas no âmbito da Lei 12.783/2013.

14. Acórdão 1739/2016 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Sumário: DESESTATIZAÇÃO. Acompanhamento DA SEGUNDA ETAPA DO LEILÃO ANEEL 13/2015. CONCESSÃO DE LINHAS DE TRANSMISSÃO AGRUPADAS EM 22 LOTES QUE NÃO PARTICIPARAM DA PRIMEIRA ETAPA DO LEILÃO. NÃO SUBMISSÃO TEMPESTIVA DAS INFORMAÇÕES REQUERIDAS. FRACIONAMENTO DE LOTES COM O OBJETIVO DE AMPLIAR O UNIVERSO DE INTERESSADOS. ADOÇÃO DE VARIÁVEL BETA QUESTIONADA PELO TCU. APROVAÇÃO COM RESSALVA. EXPEDIÇÃO DE ALERTAS À AGÊNCIA REGULADORA. DISPENSA DO Acompanhamento DOS PRÓXIMOS ESTÁGIOS DO LEILÃO. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

15. Acórdão 2736/2016 – Plenário

Tipo de Processo: Monitoramento (MON)
Relator: VITAL DO RÊGO
Sumário: Monitoramento. CONTA DE DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO. DELIBERAÇÕES CUMPRIDAS. CONSIDERAÇÕES SOBRE O REALISMO TARIFÁRIO. ESTUDO COMPARATIVO DAS TARIFAS DE ENERGIA ELÉTRICA PRATICADAS EM DIVERSOS PAÍSES. ERRO NO CÁLCULO DE INDENIZAÇÕES ÀS CONCESSIONÁRIAS. INCORPORAÇÃO INDEVIDA DE VALORES À TARIFA. NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por intervir nos valores repassados às tarifas vida CDE, por erros de cálculo da Eletrobras.

16. Acórdão 2832/2016 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: VITAL DO RÊGO
Sumário: PEDIDO DE REEXAME. DESESTATIZAÇÃO. PRIMEIRO ESTÁGIO DO LEILÃO 13/2015-ANEEL. COMPETÊNCIA DO TCU PARA DETERMINAR A ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS PELAS AGÊNCIAS REGULADORAS. ADOÇÃO DE PARÂMETRO INCONSISTENTE. OFENSA AO PRINCÍPIO DA

MODICIDADE TARIFÁRIA. DISCRICIONARIEDADE DA AGÊNCIA PARA OPTAR ENTRE ALTERNATIVAS TÉCNICA E JURIDICAMENTE VÁLIDAS. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. CONVERSÃO DE DETERMINAÇÃO EM RECOMENDAÇÃO.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, alterar o disposto no Acórdão n. 288/2016 em relação à discricionariedade.

2017

Sumário

Total de resultados da pesquisa:	32
Total de decisões identificadas em matéria regulatória	9
Decisões por tipos de processos:	
• Desestatização (DES)	5
• Denúncia (DEN)	2
• Relatório de Auditoria (RA)	2
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	5

1. Acórdão 366/2017 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

Sumário: Acompanhamento DO LEILÃO ANEEL 1/2015. CONCESSÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. SEGUNDO AO QUARTO ESTÁGIOS DA IN - TCU 27/1998. REGULARIDADE DOS ATOS. IRREGULARIDADE NO ADIAMENTO DA ASSINATURA DE CONTRATOS DE DOIS LOTES. CIÊNCIA E DETERMINAÇÕES.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com determinações acerca de vedações expressas do Edital.

2. Acórdão 1190/2017 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)

Relator: ANDRÉ DE CARVALHO

Sumário: AUDITORIA. OBRAS INERENTES AO LEILÃO DE TRANSMISSÃO ANEEL N. 3/2012 HOMOLOGADO EM FAVOR DA CHESF. EXTRAPOLAÇÃO DOS PRAZOS E PROCEDIMENTOS ADOTADOS PARA FINS DE EMISSÃO DAS DECLARAÇÕES DE UTILIDADE PÚBLICA. AUDIÊNCIA DO RESPONSÁVEL. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. CIÊNCIA. DETERMINAÇÃO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

3. Acórdão 1598/2017 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: ANDRÉ DE CARVALHO
Sumário: DESESTATIZAÇÃO. LEILÃO ANEEL 1/2017 - LICITAÇÃO PARA A OUTORGA DE QUATRO USINAS HIDRELÉTRICAS EM OPERAÇÃO. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU 27/1998. FALHAS QUE NÃO IMPEDEM A CONTINUIDADE DO CERTAME. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA ACOMPANHAR OS DEMAIS ESTÁGIOS DO PROCESSO DE CONCESSÃO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

4. Acórdão 1732/2017 – Plenário

Tipo de Processo: Denúncia (DEN)
Relator: ANDRÉ DE CARVALHO
Sumário: DENÚNCIA. EXPLORAÇÃO DE CENTRAIS GERADORAS DE ENERGIA HIDROELÉTRICA. VENCIMENTO DE PRAZO CONTRATUAL. AUSÊNCIA DE PRORROGAÇÃO. CONTINUIDADE DA EXPLORAÇÃO EM DESACORDO COM LEGISLAÇÃO SETORIAL. PREJUÍZOS À MODICIDADE TARIFÁRIA E À EFICIÊNCIA ENERGÉTICA. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

5. Acórdão 2206/2017 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: VITAL DO RÊGO
Sumário: DESESTATIZAÇÃO. LEILÃO ANEEL 4/2014. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. SEGUNDO AO QUARTO ESTÁGIOS DA IN - TCU 27/1998. REGULARIDADE DOS ATOS. CIÊNCIA.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

6. Acórdão 2442/2017 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: AROLDO CEDRAZ
Sumário: LEILÃO ANEEL 2/2017. CONCESSÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA, INCLUINDO CONSTRUÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE INSTALAÇÕES QUE COMPORÃO A REDE BÁSICA DO SISTEMA INTERLIGADO NACIONAL. ACOMPANHAMENTO. PRIMEIRO ESTÁGIO. RISCOS ASSOCIADOS AO EMPREENDIMENTO DO LOTE 11. ALTERAÇÃO SUPERVENIENTE DO EDITAL. RECOMENDAÇÕES. RESTITUIÇÃO DOS

AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA Acompanhamento DOS DEMAIS ESTÁGIOS.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendações para que a ANEEL avalie formas alternativas de definir a proporção de capital de terceiros frente ao capital próprio e realize estudos para dimensionamento de estruturas de linha de transmissão.

7. Acórdão 2602/2017 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: AROLDO CEDRAZ

Sumário: DESESTATIZAÇÃO. EXPLORAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. ANÁLISE DO SEGUNDO, TERCEIRO E QUARTO ESTÁGIOS. APROVAÇÃO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ACOLHIMENTO PARCIAL. REFORMULAÇÃO DE DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

8. Acórdão 2723/2017 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)

Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

Sumário: AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL. PROCESSO DE ESTRUTURAÇÃO DE GRANDES EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS. DEFICIÊNCIAS RELACIONADAS AO TRATAMENTO DAS VARIÁVEIS SOCIOAMBIENTAIS E À ANÁLISE DA ADEQUABILIDADE DOS EVTES REALIZADA PELO PODER PÚBLICO. POSSIBILIDADE DE ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com determinações à Casa Civil da Presidência da República e recomendações ao MME acerca do planejamento setorial.

9. Acórdão 2752/2017 – Plenário

Tipo de Processo: Denúncia (DEN)

Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

Sumário: Denúncia. SUPOSTAS FALHAS NA ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL), NO ÂMBITO DO CONTRATO DE COMPRA E VENDA DE ENERGIA ELÉTRICA FIRMADO ENTRE A CENTRAL GERADORA TERMELÉTRICA FORTALEZA S.A. (CGTF) E A COMPANHIA ENERGÉTICA DO CEARÁ (COELCE), COM PREJUÍZO À MODICIDADE TARIFÁRIA. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. INÉRCIA REGULATÓRIA. GANHOS EXTRAORDINÁRIOS DO GERADOR SEM

QUALQUER TRANSFERÊNCIA DO BÔNUS AOS CONSUMIDORES. DETERMINAÇÕES À ANEEL. ARQUIVAMENTO.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, para que a ANEEL adote as medidas regulatórias entendidas como pertinentes para regularizar os despachos de geradores térmicos.

2018

Sumário	
Total de resultados da pesquisa:	34
Total de decisões identificadas em matéria regulatória	8
Decisões por tipos de processos:	
• Relatório de Auditoria (RA)	6
• Desestatização (DES)	1
• Monitoramento (MON)	1
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	5

1. Acórdão 28/2018 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: Auditoria operacional. Sistema elétrico brasileiro. Avaliação da sincronia na entrada em operação dos empreendimentos de geração e transmissão de energia elétrica. Atrasos na conclusão dos empreendimentos. Descompasso entre a entrega das obras de geração e de transmissão. Impactos financeiros decorrentes da falta de sincronia. Riscos para a segurança do sistema. Determinações e recomendações. Pedido de Reexame. Autonomia decisória das agências reguladoras. Instrução do processo relativo à empresa Santo Antônio Energia S/A. Negativa de Provimento.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

2. Acórdão 523/2018 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)

Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

Sumário: AUDITORIA OPERACIONAL. ATIVIDADE DE SUPORTE À VIABILIDADE SOCIOAMBIENTE DE REDES DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. DEFICIÊNCIAS NA AVALIAÇÃO DE RELATÓRIOS DE VIABILIDADE AMBIENTAL POR PARTE DO PODER CONCEDENTE. INFORMAÇÕES DESATUALIZADAS CONSTANTES DOS RELATÓRIOS. GRAVE DEFICIÊNCIA NO GERENCIAMENTO DE PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO AMBITO DO IBAMA. DETERMINAÇÕES

E RECOMENDAÇÕES.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por determinar ao MME que contemple, em consulta pública, revisão dos métodos e diretrizes para elaboração de relatórios técnicos de leilões.

3. Acórdão 582/2018 – Plenário
Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)
Relator: AROLDO CEDRAZ
Sumário: AUDITORIA OPERACIONAL REALIZADA COM O OBJETIVO DE VERIFICAR, POR MEIO DA AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE BANDEIRAS TARIFÁRIAS NA CONTA DE ENERGIA ELÉTRICA, A EFETIVIDADE DESSA MEDIDA COMO SINAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR E MECANISMO INDUTOR DE EFICIÊNCIA NOS REAJUSTES TARIFÁRIOS DE ENERGIA ELÉTRICA, BEM COMO A SUA CONDUÇÃO POR PARTE DO PODER PÚBLICO. FALHAS DIVERSAS. DESTAQUE PARA A CONSTATAÇÃO DE QUE O REFERIDO SISTEMA TEM ASSUMIDO UM PAPEL CADA VEZ MAIS IMPORTANTE DE ANTECIPAR RECEITAS PARA EVITAR UM ACÚMULO DE CUSTOS PARA AS DISTRIBUIDORAS DE ENERGIA, DEIXANDO O PAPEL DE SINALIZADOR PARA REDUÇÃO DE CONSUMO EM SEGUNDO PLANO. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, com determinações para realinhamento do Sistema de Bandeiras Tarifárias, medidas de transparência e publicação de relatórios, além de recomendações.

4. Acórdão 1039/2018 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: AROLDO CEDRAZ
Sumário: LEILÃO ANEEL 2/2018. CONCESSÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA, INCLUINDO CONSTRUÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE INSTALAÇÕES QUE COMPORÃO A REDE BÁSICA DO SISTEMA INTERLIGADO NACIONAL. ACOMPANHAMENTO. PRIMEIRO ESTÁGIO. INOVAÇÕES NA MODELAGEM ECONÔMICO-FINANCEIRA. NECESSIDADE DE APROFUNDAMENTO. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA Acompanhamento DOS DEMAIS ESTÁGIOS.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por determinações para que a ANEEL avalie formas alternativas de definir o custo de capital próprio e a estrutura de capital dos leilões.

5. Acórdão 1631/2018 – Plenário
--

Tipo de Processo: Monitoramento (MON)
Relator: AUGUSTO SHERMAN
Sumário: Monitoramento. TEMAS DE MAIOR SIGNIFICÂNCIA: SEGURANÇA ENERGÉTICA - Monitoramento DOS ACÓRDÃOS 184/2015, 1.171/2014 E 1.196/2010, TODOS DO PLENÁRIO. ANÁLISE DE INFORMAÇÕES APRESENTADAS PELOS DIVERSOS ÓRGÃOS. DELIBERAÇÕES EM ATENDIMENTO E ATENDIDAS. REVISÃO DAS GARANTIAS FÍSICAS. NECESSIDADE DE GERAÇÃO X ALTERNATIVAS. ENTRAVES AO LICENCIAMENTO SÓCIOAMBIENTAL. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. MATRIZ DE REFERÊNCIA. JUSTIFICATIVA DAS DECISÕES DE EXPANSÃO.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por determinações para que a ANEEL em conjunto com a CCEE adotem medidas para compatibilização entre resoluções normativas e Procedimentos de Rede, para sanar incompatibilidades entre carga total prevista e carga total do sistema.

6. Acórdão 2452/2018 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: AROLDO CEDRAZ
Sumário: LEILÃO ANEEL 2/2017. CONCESSÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA, INCLUINDO CONSTRUÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE INSTALAÇÕES QUE COMPORÃO A REDE BÁSICA DO SISTEMA INTERLIGADO NACIONAL. ACOMPANHAMENTO. SEGUNDO, TERCEIRO E QUARTO ESTÁGIOS. AUSÊNCIA DE DESCONFORMIDADES. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

7. Acórdão 2458/2018 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Sumário: DESESTATIZAÇÃO. LEILÃO ANEEL 12/2015 - LICITAÇÃO PARA A OUTORGA DE USINAS HIDROELÉTRICAS EM OPERAÇÃO. ANÁLISE DOS DOCUMENTOS QUE COMPÕEM OS 2º, 3º E 4º ESTÁGIOS PREVISTOS NA INSTRUÇÃO NORMATIVA 27/1998. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS FORMAIS. AUSÊNCIA DE IMPROPRIEDADES OU IRREGULARIDADES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

8. Acórdão 2543/2018 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: AROLDO CEDRA
Sumário: LEILÃO ANEEL 4/2018. CONCESSÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA, INCLUINDO CONSTRUÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE INSTALAÇÕES QUE COMPORÃO A REDE BÁSICA DO SISTEMA INTERLIGADO NACIONAL. ACOMPANHAMENTO. PRIMEIRO ESTÁGIO. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU 27/1998. RESSALVAS QUE NÃO IMPEDEM A CONTINUIDADE DO CERTAME. DETERMINAÇÕES. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA ACOMPANHAR OS DEMAIS ESTÁGIOS DO PROCESSO DE CONCESSÃO.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por reiterar e avaliar o cumprimento das determinações de diversos outros Acórdãos, inclusive n. 288/2016 – Plenário, que gerou intervenção setorial.

2019

Sumário	
Total de resultados da pesquisa:	23
Total de decisões identificadas em matéria regulatória	9
Decisões por tipos de processos:	
• Relatório de Auditoria (RA)	5
• Desestatização (DES)	3
• Monitoramento (MON)	1
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	5

1. Acórdão 1166/2019 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)
Relator: AUGUSTO NARDES
Sumário: AUDITORIA OPERACIONAL. avaliação do Sistema de Bandeiras Tarifárias na conta de energia elétrica. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. alteração do conteúdo de uma das determinações E TRANSFORMAÇÃO EM RECOMENDAÇÃO. INSUBSISTÊNCIA DE um SUBITEM DO ACÓRDÃO RECORRIDO. CIÊNCIA.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por alterar disposição de Acórdão anterior que gerou efeitos sobre a regulação (Acórdão 582/2018 – Plenário).

2. Acórdão 1530/2019 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)
Relator: AROLDO CEDRAZ
Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA. AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INSERÇÃO DE FONTES RENOVÁVEIS NA MATRIZ ELÉTRICA BRASILEIRA. COMPROMISSOS INTERNACIONAIS ASSUMIDOS PARA EXPANSÃO DE ENERGIAS RENOVÁVEIS. DIRETRIZES GOVERNAMENTAIS ESTABELECIDAS EM PROL DA EXPANSÃO. POLÍTICAS PÚBLICAS DIVERSAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DESSAS DIRETRIZES. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por determinações ao MME para que defina sistemática com base em critérios técnicos objetivos para a escolha das fontes a serem levadas aos leilões de energia nova, considerando: (I) os objetivos estratégicos para a matriz elétrica brasileira; (II) os atributos de cada fonte quanto ao custo, despachabilidade, segurança energética e externalidades; e (III) as metas internacionais de cunho ambiental.

3. Acórdão 1589/2019 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)
Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES
Sumário: AUDITORIA OPERACIONAL. EXISTÊNCIA DE LACUNAS EM TERMOS DE FISCALIZAÇÃO E VALIDAÇÃO DOS VALORES REFERENTES A AMORTIZAÇÃO E ENCARGOS DE EMPRESTIMOS E FINANCIAMENTOS, REPASSADOS AOS CONSUMIDORES BRASILEIROS NO CUSTO DA ENERGIA PRODUZIDA POR ITAIPU. EXISTÊNCIA DE DÉFICIT NA CONTA DE COMERCIALIZAÇÃO DA ENERGIA DE ITAIPU EM 2015 E 2016 GEROU IMPACTOS NO CÁLCULO DA TARIFA DE REPASSE DOS ANOS SUBSEQUENTES, EM DECORRÊNCIA DE ALTERAÇÕES NO MECANISMO DE REALOCAÇÃO DE ENERGIA. QUADRO PERSISTENTE DE INDEFINIÇÕES REGULATÓRIAS NO SETOR ELÉTRICO. REDUÇÕES SUCESSIVAS DA GARANTIA FÍSICA DA UHE ITAIPU CONTRASTAM COM O AUMENTO DA CAPACIDADE INSTALADA DA USINA NO MESMO PERÍODO. FALTA DE MEDIDAS CONCRETAS APTAS A PROPICIAR AMBIENTE FAVORÁVEL À DEFESA DOS INTERESSES NACIONAIS NAS NEGOCIAÇÕES RELATIVAS À REVISÃO DO ANEXO C DO TRATADO DE ITAIPU, CUJA VALIDADE EXPIRA NO ANO DE 2023. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por determinações à ANEEL em relação à política de definição da garantia física e destinação da energia produzida por Itaipu e em relação à regulação e gestão

da comercialização desta energia.

4. Acórdão 1946/2019 – Plenário
--

Tipo de Processo: Monitoramento (MON)

Relator: RAIMUNDO CARREIRO

Sumário: Monitoramento. VENCIMENTO DE CONCESSÕES. CUMPRIMENTO DA MAIOR PARTE DAS DETERMINAÇÕES DO TCU. CUMPRIMENTO DE OUTRAS DETERMINAÇÕES EM ANDAMENTO. NOVA DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por determinações à ANEEL e MME para que definam com urgência a situação da concessão de distribuição de energia no estado do Tocantins.
--

5. Acórdão de Relação 1970/2019 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)
--

Relator: AROLDO CEDRAZ

Sumário: Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso XV, e art. 151, inc. I, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), de acordo com o parecer emitido nos autos, em considerar regulares os procedimentos relativos aos segundo, terceiro e quarto estágios do Leilão Aneel 2/2018-Aneel, nos termos da IN TCU 27/1998 e arquivar os presentes autos, com base no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU.
--

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

6. Acórdão 2242/2019 – Plenário
--

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)

Relator: AUGUSTO NARDES

Sumário: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE BANDEIRAS TARIFÁRIAS NA CONTA DE ENERGIA ELÉTRICA. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. ALTERAÇÃO DO CONTEÚDO DE UMA DAS DETERMINAÇÕES E TRANSFORMAÇÃO EM RECOMENDAÇÃO. INSUBSISTÊNCIA DE UM SUBITEM DO ACÓRDÃO RECORRIDO. CIÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. ACOLHIMENTO PARCIAL. ALTERAÇÃO NA REDAÇÃO DA RECOMENDAÇÃO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com alteração de recomendação anterior, para que a ANEEL e MME avaliem a conveniência e oportunidade de adotar procedimento diverso em relação às bandeiras tarifárias.

7. Acórdão 2501/2019 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: AROLDO CEDRAZ
Sumário: LEILÃO ANEEL 4/2018. CONCESSÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA, INCLUINDO CONSTRUÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE INSTALAÇÕES QUE COMPORÃO A REDE BÁSICA DO SISTEMA INTERLIGADO NACIONAL. ACOMPANHAMENTO. SEGUNDO, TERCEIRO E QUARTO ESTÁGIOS. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU 27/1998. CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES RELATIVAS À MATÉRIA. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

8. Acórdão 2637/2019 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: BRUNO DANTAS
Sumário LEILÃO ANEEL 2/2019. CONCESSÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA, POR 30 ANOS, REFERENTE À CONSTRUÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE EMPREENDIMENTOS QUE COMPORÃO A REDE BÁSICA DO SISTEMA INTERLIGADO NACIONAL, INCLUINDO A GESTÃO SOCIOAMBIENTAL E FUNDIÁRIA ASSOCIADA. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NA INSTRUÇÃO NORMATIVA-TCU 81/2018. NÃO CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADES OU IMPROPRIEDADES QUE DESACONSELHEM O REGULAR PROSSEGUIMENTO DO LEILÃO. RECOMENDAÇÕES.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendações à ANEEL para aperfeiçoamento dos editais.

9. Acórdão 2877/2019 – Plenário
Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)
Relator: AROLDO CEDRAZ
Sumário: AUDITORIA OPERACIONAL REALIZADA COM O OBJETIVO DE VERIFICAR A EFICIÊNCIA DO CUSTEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COM BASE EM SUBSÍDIOS DA CONTA DE DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO (CDE). FALTA DE PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SUBSÍDIOS CUSTEADOS PELA CDE. BENEFÍCIOS TARIFÁRIOS DESALINHADOS DO REGIME JURÍDICO DO SETOR, INCLUSIVE EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CRESCIMENTO DAS DESPESAS DO ORÇAMENTO DA CDE, EM GRANDE PARTE SUPORTADO PELOS CONSUMIDORES. FALTA DE TRANSPARÊNCIA NA DIVULGAÇÃO

DOS SUBSÍDIOS E AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO DA REFERIDA POLÍTICA. DEFICIÊNCIAS NA FISCALIZAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE PARA RECEBIMENTO DE BENEFÍCIOS TARIFÁRIOS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES (ACÓRDÃO 1.215/2019-TCU-PLENÁRIO). EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EXISTÊNCIA DE OMISSÃO NA DELIBERAÇÃO EMBARGADA. DECLARATÓRIOS CONHECIDOS E ACOLHIDOS COM EFEITO MODIFICATIVO.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por alterar Acórdão que anteriormente gerou impactos na regulação.

2020

Sumário	
Total de resultados da pesquisa:	54
Total de decisões identificadas em matéria regulatória	15
Decisões por tipos de processos:	
• RELATÓRIO DE Acompanhamento (RACOM)	4
• Relatório de Auditoria (RA)	4
• Monitoramento (MON)	3
• Representação (REPR)	2
• Denúncia (DEN)	1
• Desestatização (DES)	1
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	5

1. Acórdão 726/2020 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)
Relator: ANA ARRAES
Sumário: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. RISCOS EM SEGURANÇA DE BARRAGENS DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. COMPETÊNCIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA PARA FISCALIZAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS COM POTÊNCIA IGUAL OU INFERIOR A 5.000 KW. RISCOS DECORRENTES DE NORMATIZAÇÃO, LEGISLAÇÃO E CONTROLES INTERNOS DECIFIENTES. RECOMENDAÇÕES E CIÊNCIA.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendações à ANEEL, que revise a regulação destinada à segurança de barragens.

2. Acórdão 726/2020 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)
Relator: ANA ARRAES
Sumário: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. RISCOS EM SEGURANÇA DE

BARRAGENS DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. COMPETÊNCIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA PARA FISCALIZAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS COM POTÊNCIA IGUAL OU INFERIOR A 5.000 KW. RISCOS DECORRENTES DE NORMATIZAÇÃO, LEGISLAÇÃO E CONTROLES INTERNOS DECIFIENTES. RECOMENDAÇÕES E CIÊNCIA.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendações à ANEEL, que revise a regulação destinada à segurança de barragens.

3. Acórdão 1346/2020 – Plenário

Tipo de Processo: RELATÓRIO DE Acompanhamento (RACOM)

Relator: ANA ARRAES

Sumário: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. IMPACTOS DA PANDEMIA DA COVID-19 NO SETOR ELÉTRICO. MEDIDAS EM RESPOSTA À CRISE. POSSÍVEIS PONTOS DE CONTROLE. Indicadores utilizados para avaliar a situação financeira das distribuidoras em face da crise. RECOMENDAÇÃO AO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA E À AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendações à ANEEL e MME, sobre transparência dos indicadores utilizados para tomada de decisões.

4. Acórdão de Relação 1382/2020 – Plenário

Tipo de Processo: Denúncia (DEN)

Relator: ANA ARRAES

Sumário: Trata-se de denúncia acerca de possíveis irregularidades ocorridas na Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel relativas a desperdício de recursos públicos na realização da Audiência Pública 1/2019, que buscava colher subsídios para o Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) quanto ao aprimoramento das regras aplicáveis à microgeração e minigeração distribuída (MMGD).

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendações à ANEEL para, após a edição de nova norma acerca da tarifa binômica aos consumidores do grupo B, faça as adaptações necessárias na norma que regula o acesso à microgeração e minigeração distribuída e o Sistema de Compensação de Energia Elétrica, atual Resolução Normativa Aneel 482/2012, com vistas ao seu aperfeiçoamento.

5. Acórdão 1552/2020 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)

Relator: ANA ARRAES
Sumário: Relatório de Auditoria OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DA ADEQUAÇÃO DAS POLÍTICAS E AÇÕES DOS AGENTES DO SETOR ELÉTRICO PARA GARANTIR O ABASTECIMENTO DO MERCADO DE ENERGIA EM RORAIMA, COM SEGURANÇA, EFICIÊNCIA E SUSTENTABILIDADE. DETERMINAÇÃO.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por determinações ao MME, para adoção de medidas e ações com vistas a garantir o abastecimento energético em Roraima.

6. Acórdão 1905/2020 – Plenário
Tipo de Processo: RELATÓRIO DE Acompanhamento (RACOM)
Relator: ANA ARRAES
Sumário: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. SEGUNDO RELATÓRIO PARCIAL. IMPACTOS DA PANDEMIA DA COVID-19 NO SETOR ELÉTRICO. MEDIDAS EM RESPOSTA À CRISE. ANÁLISE DA RESOLUÇÃO NORMATIVA DA ANEEL 885/2020. COMPETÊNCIA PARA ESTABELECIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DAS CONCESSÕES RECÉM-PRIVATIZADAS. REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS. CIÊNCIA. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com acompanhamento contínuo da regulação do setor em relação às medidas em face da COVID-19.

7. Acórdão 2006/2020 – Plenário
Tipo de Processo: RELATÓRIO DE Acompanhamento (RACOM)
Relator: AROLDO CEDRAZ
Sumário: ACOMPANHAMENTO. NOVA CONCESSÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. USINA HIDRELÉTRICA PORTO PRIMAVERA. CONCESSIONÁRIA COMPANHIA ENERGÉTICA DE SÃO PAULO (CESP), À ÉPOCA, EM PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO. OUTORGA DE CONCESSÃO LEVADA A EFEITO MEDIANTE DISPENSA DE LICITAÇÃO. REGULARIDADE DOS PROCEDIMENTOS SOB O PONTO DE VISTA FORMAL. CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES DO ACÓRDÃO 1.587/2018-TCU-PLENÁRIO. APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS PARA O NÃO ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES OBJETO DAQUELE DECISUM. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

8. Acórdão 2109/2020 – Plenário

Tipo de Processo: RELATÓRIO DE Acompanhamento (RACOM)

Relator: AROLDO CEDRAZ

Sumário: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DE METODOLOGIA UTILIZADA PARA ANÁLISE DE FATOR CONSIDERADO NA REVISÃO TARIFÁRIA E NA DEFINIÇÃO DE VALORES DE INDENIZAÇÕES REFERENTES A CONCESSÕES DO SETOR ELÉTRICO. METODOLOGIA CONSIDERADA ADEQUADA. ARQUIVAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

9. Acórdão 2821/2020 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: DESESTATIZAÇÃO. CONCESSÃO DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. LEILÃO ANEEL. ANÁLISE DA LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E ECONOMICIDADE. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS ESTABELECIDOS NA IN 81/2018. DETECTADAS FALHAS QUE NÃO IMPEDEM A CONTINUIDADE DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

10. Acórdão 2835/2020 – Plenário

Tipo de Processo: Monitoramento (MON)

Relator: RAIMUNDO CARREIRO

Sumário: Monitoramento PARCIAL DETERMINAÇÕES DE ACÓRDÃO RELACIONADO À AUDITORIA OPERACIONAL REALIZADA NO PROCESSO DE ESTRUTURAÇÃO DE GRANDES EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com determinações ao MME para que apresente estudos acerca dos custos e benefícios dos reservatórios em empreendimentos hidrelétricos.

11. Acórdão 2915/2020 – Plenário

Tipo de Processo: Monitoramento (MON)

Relator: RAIMUNDO CARREIRO

Sumário: Monitoramento. VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DE CONTRATOS DE CONCESSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA PELAS DISTRIBUIDORAS DE PEQUENO PORTE. CASO DA EFLUL E DA EFLJC. CONSTATAÇÃO DE DIFERENÇA RELEVANTE A MAIOR ENTRE O PREÇO MÉDIO DA ENERGIA CONTRATADA MEDIANTE SUPRIMENTO E O PREÇO MÉDIO DA ENERGIA ORIUNDA DAS ALTERNATIVAS. INEXISTÊNCIA DE

CONTROLES DA ANEEL PARA VERIFICAR SE AS DISTRIBUIDORAS DE PEQUENO PORTE ESTÃO ADQUIRINDO ENERGIA PELO MENOR CUSTO EFETIVO AOS CONSUMIDORES. DETERMINAÇÕES. PROSSEGUIMENTO DO Monitoramento.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, para que a ANEEL regulamente os controles necessários para verificar periodicamente o cumprimento das disposições contidas nos contratos de concessão celebrados com as distribuidoras que possuem mercado próprio anual inferior a 700 GWh (gigawatts-hora).

12. Acórdão 2954/2020 – Plenário

Tipo de Processo: Monitoramento (MON)

Relator: AROLDO CEDRAZ

Sumário: Monitoramento. ACÓRDÃOS 184/2015, 1.171/2014 E 1.196/2010, TODOS DO PLENÁRIO. TEMAS DE MAIOR SIGNIFICÂNCIA: SEGURANÇA ENERGÉTICA. ANÁLISE DE INFORMAÇÕES APRESENTADAS POR DIVERSOS ÓRGÃOS. DELIBERAÇÕES EM ATENDIMENTO E ATENDIDAS. DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E CIÊNCIA (ACÓRDÃO 1.631/2018-TCU-PLENÁRIO). PEDIDO DE REEXAME. PODER DISCRICIONÁRIO CONFERIDO ÀS AGÊNCIAS REGULADORAS. MANUTENÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DO TCU, NO QUE CONCERNE À ADERÊNCIA DA ATUAÇÃO DESSAS ENTIDADES AO ORDENAMENTO JURÍDICO A ELAS APLICÁVEL. NECESSIDADE DE ORGANIZAR E MANTER ATUALIZADO O ACERVO DAS INFORMAÇÕES E DADOS TÉCNICOS RELATIVOS ÀS ATIVIDADES ESTRATÉGICAS DO SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA, COM O DETALHAMENTO NECESSÁRIO PARA DAR EFICÁCIA AOS DADOS ARMAZENADOS. COMPETÊNCIA DA ANEEL. INCOMPATIBILIDADES ENTRE A CARGA PREVISTA E A CARGA TOTAL DO SISTEMA INTERLIGADO NACIONAL. POSSIBILIDADE DE DESVIOS DE PROJEÇÃO DECORRENTES DA NATUREZA ESTOCÁSTICA DOS CÁLCULOS REALIZADOS, SEM QUE ESSA PREMISSA AFASTE A NECESSIDADE DE APRIMORAMENTOS EM FACE DE POSSÍVEIS FALHAS METODOLÓGICAS. SUPERVENIENTE EDIÇÃO DE NORMA (RESOLUÇÃO NORMATIVA-ANEEL 843, DE 2/4/2019) APARENTEMENTE APTA A ELIDIR AS REFERIDAS FALHAS METODOLÓGICAS. PROVIMENTO PARCIAL. ALTERAÇÃO DE DETERMINAÇÕES E EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÃO.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por alterar determinações que impactaram na regulação e expedir recomendações.

13. Acórdão 3063/2020 – Plenário

Tipo de Processo: Representação (REPR)

Relator: ANA ARRAES
Sumário: Representação DO Ministério Público junto ao TCU. Consulta Pública ANEEL 25/2019. Alteração da Resolução ANEEL 482/2012, que regula a micro e a minigeração distribuídas de energia elétrica. Violação aos PRINCÍPIOS da segurança jurídica, da confiança legítima e da boa-fé. Conhecimento. Improcedência. Diferenciação Tarifária para consumidores que aderiram, ou não, Ao sistema de compensação de energia elétrica. Violação ao disposto no art. 13 da Lei Geral de Concessões. DETERMINAÇÃO À ANEEL PARA CORREÇÃO DA DIFERENCIAÇÃO TARIFÁRIA. Preservação dos atos constituídos. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. RECOMENDAÇÃO À ANEEL PARA QUE DÊ TRANSPARÊNCIA AOS SUBSÍDIOS CRUZADOS.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, com determinação para que a ANEEL apresente plano de ação para retirar a diferenciação tarifária percebida entre consumidores de energia elétrica, promovida em função de sua adesão, ou não, ao sistema de compensação de energia elétrica (SCEE).

14. Acórdão 3249/2020 – Plenário
Tipo de Processo: Representação (REPR)
Relator: RAIMUNDO CARREIRO
Sumário: REPRESENTAÇÃO. TERMO COMPROMISSO DE AJUSTE DE CONDUTA. ADEQUAÇÃO DE OBRIGAÇÕES DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. FALHAS. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendações para que a ANEEL promova alterações em seu arcabouço normativo.

15. Acórdão 4070/2020 – Plenário
Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)
Relator: ANA ARRAES
Sumário: Relatório de Auditoria OPERACIONAL. PARTICIPAÇÃO DAS TERMELÉTRICAS NA MATRIZ ELÉTRICA NACIONAL, CONSIDERANDO A RELEVÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO DO SETOR E A SEGURANÇA ENERGÉTICA. DETERMINAÇÃO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

2021

Sumário	
Total de resultados da pesquisa:	41

Total de decisões identificadas em matéria regulatória	8
Decisões por tipos de processos:	
• Desestatização (DES)	3
• Relatório de Auditoria (RA)	3
• Acompanhamento (ACOM)	1
• Representação (REPR)	1
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	1

1. Acórdão 1112/2021 – Plenário

Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)

Relator: JORGE OLIVEIRA

Sumário: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DA ANEEL E DO MME SOBRE OS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE DISTRIBUIDORAS DA ELETROBRAS PRIVATIZADAS. INDICADORES DE DESEMPENHO E ECONÔMICO-FINANCEIROS. AVALIAÇÃO DE ASPECTOS RELACIONADAS ÀS TARIFAS. ENCAMINHAMENTO À COMISSÃO DE INFRAESTRUTURA DO SENADO FEDERAL E À COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

2. Acórdão 1227/2021 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: VITAL DO RÊGO

Sumário: DESESTATIZAÇÃO. OUTORGA DE CONCESSÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. LEILÃO 1/2021. LOTES 1 (AC/RO), 2 (RJ), 3 (MT), 4 (TO) E 5 (SP). NÃO CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADES/IMPROPRIEDADES. PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO CONCESSÓRIO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

3. Acórdão 1311/2021 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA. AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INSERÇÃO DE FONTES RENOVÁVEIS NA MATRIZ ELÉTRICA BRASILEIRA. COMPROMISSOS INTERNACIONAIS ASSUMIDOS PARA EXPANSÃO DE FONTES RENOVÁVEIS. DIRETRIZES GOVERNAMENTAIS ESTABELECIDAS EM PROL DA EXPANSÃO. POLÍTICAS PÚBLICAS DIVERSAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DESSAS

DIRETRIZES. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. ALTERAÇÃO DA REDAÇÃO DO SUBITEM 9.5 DO ACÓRDÃO 1.530/2019- PLENÁRIO. DETERMINAÇÃO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

4. Acórdão 1638/2021 – Plenário
Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)
Relator: JORGE OLIVEIRA
Sumário: AUDITORIA OPERACIONAL. GOVERNANÇA DO SETOR ELÉTRICO, COM ÊNFASE NO PLANEJAMENTO. MEDIDAS JÁ EM CURSO NO MME PARA DEFINIÇÃO DOS CENÁRIOS E RESULTADOS ESPERADOS PARA O SETOR. OPORTUNIDADE DE MELHORIA NA ATUAÇÃO DO CNPE E DA SAE. RECOMENDAÇÕES.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

5. Acórdão 2101/2021 – Plenário
Tipo de Processo: Representação (REPR)
Relator: AUGUSTO SHERMAN
Sumário: REPRESENTAÇÃO. METODOLOGIA PARA CÁLCULO DA COMPENSAÇÃO AOS TITULARES DAS USINAS HIDRELÉTRICAS PARTICIPANTES DO MECANISMO DE REALOCAÇÃO DE ENERGIA. LEI 14.052/2020. REGULAMENTAÇÃO. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. RESOLUÇÃO NORMATIVA 930/2021. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE. CONHECIMENTO. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO EM RELAÇÃO A PARTE DOS INDÍCIOS. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

6. Acórdão 2609/2021 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES
Sumário: DESESTATIZAÇÃO. TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. LEILÃO 2/2021. AUSÊNCIA DE IMPROPRIEDADES. PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendações para que a ANEEL avalie a metodologia de apuração do custo de capital de terceiros.

7. Acórdão 2674/2021 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: JORGE OLIVEIRA
Sumário: AUDITORIA OPERACIONAL. APLICAÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS À POLÍTICA PÚBLICA DE INVESTIMENTOS EM PESQUISA E DESENVOLVIMENTO (P&D) NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO (SEB) INSTITUÍDA PELA LEI 9.991/2000. IRREGULARIDADES. FALHAS E IMPROPRIEDADES. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com determinações para que a ANEEL adote maior transparência e recomendações para que aprimore o programa de P&D.

8. Acórdão 2806/2021 – Plenário
Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)
Relator: JORGE OLIVEIRA
Sumário: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE AUTORIZAÇÃO DOS REFORÇOS E MELHORIAS DA TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. TEMPO REQUERIDO PARA IDENTIFICAÇÃO DAS NECESSIDADES SISTÊMICAS, AUTORIZAÇÃO E ENTRADA EM OPERAÇÃO DOS ATIVOS INCOMPATÍVEL COM AS DEMANDAS DO SISTEMA INTERLIGADO NACIONAL. FALTA DE CLAREZA PARA DEFINIÇÃO DA FORMA DE OUTORGA DOS EMPREENDIMENTOS DE TRANSMISSÃO. POSSÍVEL IMPACTO TARIFÁRIO E OPERACIONAL NA TROCA DE GRANDE QUANTIDADE DE EQUIPAMENTOS NO FIM DA VIDA ÚTIL REGULATÓRIA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, com determinações à ANEEL e NOS que encaminhem relatórios, implantem soluções integradas nos sistemas de gerenciamento, promovam aprimoramento em sistemas e implantem a Base de Dados das Instalações de Energia Elétrica (BDIT).

2022

Sumário	
Total de resultados da pesquisa:	37
Total de decisões identificadas em matéria regulatória	5
Decisões por tipos de processos:	
• Representação (REPR)	2
• Acompanhamento (ACOM)	1
• Desestatização (DES)	1
• RELATÓRIO DE Acompanhamento (RACOM)	1
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	1

1. Acórdão 1164/2022 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: JORGE OLIVEIRA
Sumário: DESESTATIZAÇÃO. Acompanhamento DO LEILÃO ANEEL 1/2022. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. CONSTRUÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE EMPREENDIMENTOS QUE COMPORÃO A REDE BÁSICA DO SISTEMA INTERLIGADO NACIONAL. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NA INSTRUÇÃO NORMATIVA-TCU 81/2018. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES OU IMPROPRIEDADES QUE DESACONSELHEM O REGULAR PROSSEGUIMENTO DO LEILÃO. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendações sobre o modelo de precificação.

2. Acórdão 1567/2022 – Plenário
Tipo de Processo: RELATÓRIO DE Acompanhamento (RACOM)
Relator: BENJAMIN ZYMLER
Sumário: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. AÇÕES RELATIVAS AO ATENDIMENTO ELETROENERGÉTICO DO SISTEMA INTERLIGADO NACIONAL (SIN) DIANTE DO CENÁRIO HIDROLÓGICO DESFAVORÁVEL. ANÁLISE DAS MEDIDAS ADOTADAS PELO GOVERNO FEDERAL PARA LIDAR COM A CRISE HIDROENERGÉTICA. AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA, TEMPESTIVIDADE E SUFICIÊNCIA DAS AÇÕES PLANEJADAS E EFETIVAMENTE ADOTADAS PARA FAZER FRENTE À SITUAÇÃO CRÍTICA DO SIN. EXAME DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL PARA LIDAR COM O RISCO DE DESABASTECIMENTO, O EFEITO DAS MEDIDAS ADOTADAS, OS IMPACTOS TARIFÁRIOS DECORRENTES, BEM COMO AS CAUSAS ESTRUTURAIS QUE CONTRIBUÍRAM PARA A SITUAÇÃO DO AUMENTO DO RISCO DE DESABASTECIMENTO. CONSTATAÇÃO DAS PIORES AFLUÊNCIAS HIDROLÓGICAS NO PAÍS EM 91 ANOS DE HISTÓRICO. MEDIDAS EXCEPCIONAIS ADOTADAS E MANTIDAS EM 2022. CONSTATAÇÃO DA INEXISTÊNCIA DE UM PLANO ESTRATÉGICO DE CONTINGÊNCIA PARA SITUAÇÕES DE CRISE HIDROENERGÉTICA. MEDIDAS COM ALTO IMPACTO TARIFÁRIO, ONERANDO AS CONTAS DE LUZ AO LONGO DOS ANOS. OPORTUNIDADES PARA MAPEAR AS "LIÇÕES APRENDIDAS", EM LINHA COM AS MELHORES PRÁTICAS DE GERENCIAMENTO DE CRISES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. Monitoramento. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com

recomendações para elaboração de planos de contingência e relatório de lições aprendidas.

3. Acórdão de Relação 2239/2022 – Plenário

Tipo de Processo: Representação (REPR)

Relator: ANTONIO ANASTASIA

Sumário: denúncia, com pedido de medida cautelar, formulada pela Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista - CTEEP, a respeito de possíveis irregularidades praticadas pela Aneel e pelo MME na condução do Leilão de Transmissão 2/2022-ANEEL, tendo em vista a inclusão do Lote 6 (SE Centro) no referido Leilão e as providências visando à redução unilateral do Contrato de Concessão 59/2001 para outorga de parte de seu objeto no âmbito do citado Leilão;

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com instauração de fiscalização para examinar os fatos narrados na denúncia

4. Acórdão de Relação 7457/2022 – Primeira Câmara

Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)

Relator: JORGE OLIVEIRA

Sumário: Acompanhamento de medidas relacionadas à contratos de concessão das distribuidoras de energia elétrica privatizadas.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendação para que a ANEEL positive contratualmente as alterações nos prazos para aplicação de parâmetros de eficiência na gestão econômica e financeira.

5. Acórdão 2699/2022 – Plenário

Tipo de Processo: Representação (REPR)

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: REPRESENTAÇÃO. PROCEDIMENTO COMPETITIVO SIMPLIFICADO PARA A CONTRATAÇÃO DE RESERVA DE CAPACIDADE (PCS). OBJETIVO DE GARANTIR A SEGURANÇA E A CONTINUIDADE DO SUPRIMENTO ELETROENERGÉTICO EM FACE À CRISE HÍDRICA ENTRE 2020 E 2021. CERTAME REALIZADO EM CONDIÇÕES EXCEPCIONAIS. SIMPLIFICAÇÃO DE PROCEDIMENTOS DIVERSOS EM VISTA DA CELERIDADE NECESSÁRIA À CONTRATAÇÃO. ELEVAÇÃO DO CUSTO DOS COMBUSTÍVEIS. ALTÍSSIMO IMPACTO TARIFÁRIO. MELHORA NAS CONDIÇÕES HÍDRICAS. AUMENTO SIGNIFICATIVO DO NÍVEL DOS RESERVATÓRIOS. CÂMARA DE Monitoramento DO SISTEMA ELÉTRICO ABRANDOU GATILHOS DE ACIONAMENTO DE TERMELÉTRICAS. USINAS ATRASADAS. PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO. PODER DE AUTOTUTELA.

NECESSIDADE DE HONRAR OS CONTRATOS. EXISTÊNCIA DE CLÁUSULAS DE RESCISÃO, COM MULTA E INDENIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE ANÁLISE E JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS E ECONÔMICAS SOBRE DECISÃO DE RESCINDIR, RENEGOCIAR OU LEVAR ADIANTE OS CONTRATOS. DETERMINAÇÃO. COMUNICAÇÕES.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por determinação ao MME para que com base especialmente no seu poder-dever de motivação e autotutela, em face, entre outros, da melhoria do cenário hidrológico e dos elevados valores envolvidos, realize avaliação individualizada e conclusiva dos contratos decorrentes do PCS, comparando-se as vantagens e desvantagens quanto às possibilidades de manutenção dos contratos, rescisão ou solução negociada, indicando objetivamente a melhor solução para cada contrato, considerando impacto nas tarifas no curto, médio e longo prazos e a segurança do fornecimento de eletricidade, levando-se em conta, também, alternativas que possam substituir o aumento de oferta de energia e potência previsto nos instrumentos.

2023

Sumário

Total de resultados da pesquisa:	46
Total de decisões identificadas em matéria regulatória	18
Decisões por tipos de processos:	
• Desestatização (DES)	7
• Solicitação de Solução Consensual (SSC)	3
• Relatório de Auditoria (RA)	2
• Representação (REPR)	2
• Acompanhamento (ACOM)	1
• Denúncia (DEN)	1
• Monitoramento (MON)	1
• Solicitação do Congresso Nacional (SCN)	1
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	7

1. Acórdão 10/2023 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: ANTONIO ANASTASIA

Sumário: LEILÃO ANEEL 2/2022. CONCESSÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA, POR ATÉ 30 ANOS, REFERENTE À CONSTRUÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE INSTALAÇÕES DE TRANSMISSÃO QUE COMPORÃO A REDE BÁSICA DO SISTEMA INTERLIGADO NACIONAL (SIN). ATENDIMENTO DOS

REQUISITOS PREVISTOS NA INSTRUÇÃO NORMATIVA-TCU 81/2018. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES OU IMPROPRIEDADES QUE DESACONSELHEM O REGULAR PROSSEGUIMENTO DO LEILÃO EM RELAÇÃO AOS LOTES 1 A 5. ALTERAÇÃO UNILATERAL DA CONCESSÃO. EXCLUSÃO DE SERVIÇO E INSTALAÇÕES COM O ÚNICO FIM DE RELICITÁ-LOS. AÇÃO DECORRENTE DE FALHA REGULATÓRIA. INEXISTÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO COMPROVADO. IMPOSSIBILIDADE. Representação APENSADA. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. 1. O regime jurídico dos contratos de concessão permite modificações unilaterais, sempre que necessárias ao interesse público, devidamente demonstrado, sempre respeitado o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste. 2. A lei de concessões prevê expressamente a possibilidade de modificar os contratos com vistas à alteração e expansão do serviço e à consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações. 3. Em que pese o permissivo legal, nem toda alteração contratual, seja ela unilateral ou consensual, é admitida pelo ordenamento jurídico, ainda que respeitado o equilíbrio econômico-financeiro, a exemplo do ocorrido nas obras da Nova Subida da Serra, objeto do TC 014.689/2014-6. 4. Não há óbices para a redução de escopo de contratos de concessão, com a retirada de trechos, serviços ou instalações, quando já não houver interesse público em sua permanência. 5. Não há previsão legal para a encampação parcial de serviços ou instalações, aí entendida como a redução de escopo de contratos de concessão, com a retirada de trechos, serviços e instalações, por ato unilateral e discricionário da administração, para outorga a terceiros, mediante licitação nova, sem que haja falha na prestação do serviço ou interesse público relevante e comprovado que justifique a medida excepcional. 6. A concessionária que sofre alteração unilateral de seu contrato é parte legítima para atuar no feito em que se aprecia a legalidade dessa modificação, ainda que os autos tenham sido apensados a processo de outra natureza.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por retirada de lote do leilão pretendido pela ANEEL.

2. Acórdão 86/2023 – Plenário

Tipo de Processo: Solicitação do Congresso Nacional (SCN)

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. LEI 14.182/2021. PRIVATIZAÇÃO DA ELETROBRAS. CONTRATAÇÃO DE ENERGIA TÉRMICA MOVIDA A GÁS NATURAL NA MODALIDADE LEILÃO DE RESEVA DE CAPACIDADE EM REGIÕES E QUANTIDADE PRÉ-DETERMINADA PELO LEGISLADOR. POTENCIAL INCOMPATIBILIDADE ENTRE O COMANDO LEGAL E DEMAIS LEIS E PRINCÍPIOS DO SETOR ELÉTRICO

BRASILEIRO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ANTINOMIA JURÍDICA. CONTRATAÇÃO EM MONTANTES PRÉ-DETERMINADOS SEM RESPALDO DE ESTUDO OFICIAL INDICANDO NECESSIDADE SISTÊMICA. EVENTUAL DESVIRTUAMENTO DO CONCEITO DA MODALIDADE "ENERGIA DE RESERVA", COM ONERAÇÃO DOS CONSUMIDORES. DEFICIÊNCIA DE MOTIVAÇÃO PARA ALOCAÇÃO DE MONTANTES DE ENERGIA POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO. CARÊNCIA DE ESTUDOS QUANTO ÀS CONSEQUÊNCIAS TARIFÁRIAS E AMBIENTAIS DAS CONTRATAÇÕES. CONHECIMENTO. COMUNICAÇÕES À COMISSÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. CIÊNCIA AO MME. ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS AO MPF. CUMPRIMENTO DA SCN. ARQUIVAMENTO.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por retirada de lote do leilão pretendido pela ANEEL.

3. Acórdão 232/2023 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: VITAL DO RÊGO

Sumário: acompanhamento da renovação da outorga de concessão da Usina Hidrelétrica Governador Bento Munhoz da Rocha Netto (antiga UHE Foz do Areia). alienação da F.D.A. Geração de Energia Elétrica S.A., concessionária da UHE e controlada pela Copel Geração e Transmissão S.A. (GOVERNO DO ESTADO DO paraná). Novo regime de Produtor Independente de Energia. INEXISTÊNCIA DE ÓBICES  CONTINUIDADE DA LICITAÇÃO. recomendação. ciência.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendações à ANEEL e MME, para atualização de valores.

4. Acórdão 232/2023 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: VITAL DO RÊGO

Sumário: acompanhamento da renovação da outorga de concessão da Usina Hidrelétrica Governador Bento Munhoz da Rocha Netto (antiga UHE Foz do Areia). alienação da F.D.A. Geração de Energia Elétrica S.A., concessionária da UHE e controlada pela Copel Geração e Transmissão S.A. (GOVERNO DO ESTADO DO paraná). Novo regime de Produtor Independente de Energia. INEXISTÊNCIA DE ÓBICES  CONTINUIDADE DA LICITAÇÃO. recomendação. ciência.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendações à ANEEL e MME, para atualização de valores.

5. Acórdão 599/2023 – Plenário

Tipo de Processo: Monitoramento (MON)
Relator: ANTONIO ANASTASIA
Sumário: Monitoramento. PROCESSO ORIGINÁRIO CRIADO PARA TRATAR DAS AÇÕES ATINENTES AO TERMO FINAL DOS CONTRATOS DE DIVERSAS CONCESSÕES DO SETOR ELÉTRICO A PARTIR DE 2015. Monitoramento DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES RELATIVAS ÀS CONCESSÕES DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA CUJOS CONTRATOS SE ENCERRARÃO A PARTIR DE 2025. ACÓRDÃO 1.946/2019-TCU-PLENÁRIO CONSIDEROU CUMPRIDAS AS RECOMENDAÇÕES E PARTE DAS DETERMINAÇÕES DO ACÓRDÃO 2.253/2015-TCU-PLENÁRIO, ALÉM DE EXPEDIR NOVOS COMANDOS. DUAS NOVAS DETERMINAÇÕES VEICULADAS PELO ACÓRDÃO 2.915/2020-TCU-PLENÁRIO. CONSIDERAR JUSTIFICADO O DESCUMPRIMENTO DE UMA DAS DETERMINAÇÕES REMANESCENTES, CUMPRIDA PARCIALMENTE OUTRA DELAS E CUMPRIDAS AS DEMAIS. AUTORIZAÇÃO PARA A ABERTURA DE PROCESSO DE Acompanhamento PARA TRATAR DE UMA DAS QUESTÕES ANALISADAS.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

6. Acórdão 922/2023 – Plenário

Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)
Relator: BENJAMIN ZYMLER
Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA. OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. AVALIAÇÃO DA SISTEMÁTICA UTILIZADA NO PLANEJAMENTO DA OPERAÇÃO ELETROENERGÉTICA DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO. CARÊNCIA DE INDICADORES E METAS RELACIONADOS AOS OBJETIVOS DA OPERAÇÃO E À ADERÊNCIA ENTRE O PLANEJAMENTO E A EFETIVA OPERAÇÃO. AUSÊNCIA DE AUDITORIAS PERIÓDICAS DOS SISTEMAS E DOS PROCEDIMENTOS TÉCNICOS SOBRE O PLANEJAMENTO OPERACIONAL E OS MODELOS COMPUTACIONAIS. LIMITAÇÃO NO APRIMORAMENTO DOS MODELOS COMPUTACIONAIS EM DECORRÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO HISTÓRICA DE UMA ÚNICA INSTITUIÇÃO DESENVOLVEDORA DE SOFTWARES. FALTA DE CLAREZA E TRANSPARÊNCIA DAS DELIBERAÇÕES PARA A GERAÇÃO FORA DA ORDEM DO MÉRITO. CARÊNCIA DE SOLUÇÕES TÉCNICAS PARA OS DESAFIOS ESPERADOS COM A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA E AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES. Monitoramento.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por determinações à ANEEL para que elabore um plano para regulamentar temas relacionados à Auditoria realizada, e ao MME para que elabore e publique estudos sobre o tema.

7. Acórdão 1001/2023 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: ANTONIO ANASTASIA

Sumário: ACOMPANHAMENTO. LEILÃO DE TRANSMISSÃO 1/2023. ADERÊNCIA AOS NORMATIVOS. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

8. Acórdão 1030/2023 – Plenário

Tipo de Processo: Solicitação de Solução Consensual (SSC)

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL. CRISE HÍDRICA. RISCO DE FALTA DE ENERGIA EM FACE DE BAIXA AFLUÊNCIA NA VAZÃO DOS RIOS. PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO SIMPLIFICADO DE ENERGIA DE RESERVA PCS-1. USINAS DA KARPOWERSHIP BRASIL ENERGIA LTDA (KPS). INFLEXIBILIDADE OPERATIVA DE 100%. ALTO CUSTO DA ENERGIA PRODUZIDA. CONCENTRAÇÃO DA MAIOR PARTE DA PRODUÇÃO DE ENERGIA GERADA DE JUNHO A SETEMBRO. ATRASOS NA ENTRADA EM OPERAÇÃO. RECUPERAÇÃO DOS RESERVATÓRIOS. REDUÇÃO DO INTERESSE NA CONTRATAÇÃO DE ENERGIA. APLICAÇÃO DE MULTAS ÀS CONTRATADAS. PROCESSOS RECISÓRIOS. RECURSOS NA ANEEL. LIMINARES JUDICIAIS. SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO DE CONSENSO. DIMINUIÇÃO DA INFLEXIBILIDADE OPERATIVA. CONTABILIZAÇÃO DA ENERGIA GERADA EM BASE MENSAL. PRESERVAÇÃO DA EFICÁCIA DAS OUTORGAS E DA GARANTIA FÍSICA DAS USINAS. SUSPENSÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA JUDICIAL. SUSPENSÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS AUTALMENTE EM JULGAMENTO NA ANEEL. VIGÊNCIA DE 180 DIAS. MENORES CUSTOS PARA O SISTEMA. AUMENTO DA SEGURANÇA JURÍDICA. VANTAGEM IMEDIATA AO CONSUMIDOR. APROVAÇÃO DO TERMO DE AUTOCOMPOSIÇÃO. COMUNICAÇÕES.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas gerando impactos por estabelecer solução consensual em matéria afeta à regulação por contrato.

9. Acórdão 1224/2023 – Plenário

Tipo de Processo: Representação (REPR)

Relator: JORGE OLIVEIRA
Sumário: Representação DE UNIDADE TÉCNICA. APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES NA ATUAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS FRENTE AO APAGÃO NO ESTADO DO AMAPÁ AO FINAL DE 2020, DECORRENTE DE FALHAS NOS EQUIPAMENTOS DA SUBESTAÇÃO MACAPÁ. REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO. DETECÇÃO DE FALHAS NA FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA E DE AUSÊNCIA DE PROVIDÊNCIAS POR PARTE DA CONCESSIONÁRIA DOS SERVIÇOS DE TRANSMISSÃO (LMTE) QUE PUDESSEM EVITAR O INCIDENTE. APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADES. APLICAÇÃO DE MULTA PELA ANEEL AO ONS E À LMTE. SUFICIÊNCIA DAS MEDIDAS ADOTADAS PARA APENAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS E PARA A MELHORIA DOS PROCEDIMENTOS DE FISCALIZAÇÃO. AVALIAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES DOS GESTORES DA ANEEL SEGUNDO CRITÉRIOS DA LINDB, COM AFASTAMENTO DE SANÇÃO. IRREGULARIDADES NA PARTICIPAÇÃO DA ELETRONORTE NO GABINETE DE CRISE TRATADAS EM OUTRO PROCESSO. ESSENCIALIDADE DAS AÇÕES DA ELETRONORTE PARA O RESTABELECIMENTO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA. RESPONSABILIDADE PRIMÁRIA DA LMTE QUANTO A AÇÕES JUDICIAIS DECORRENTES DE EVENTUAIS PEDIDOS DE RESSARCIMENTOS E INDENIZAÇÕES. CIÊNCIA À ANEEL DAS IRREGULARIDADES. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com ciência à ANEEL de que foram cometidas irregularidades.

10. Acórdão de Relação 1245/2023 – Plenário
Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM)
Relator: ANTONIO ANASTASIA
Sumário: Acompanhamento de diretrizes, regras e regulamentos no âmbito de processo de delegação das concessões de distribuição.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por determinação ao MME adote as providências necessárias, adequadas e tempestivas para conclusão, publicação e encaminhamento ao TCU, até 6/9/2023, das diretrizes, regras e regulamentos que balizarão a manifestação do Poder Concedente sobre os eventuais requerimentos de prorrogação das concessões de distribuição de energia elétrica não alcançadas pelo art. 7º da Lei 12.783/2013.

11. Acórdão 1393/2023 – Plenário
Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)
Relator: JHONATAN DE JESUS

Sumário: PEDIDO DE REEXAME CONTRA DETERMINAÇÕES PROFERIDAS NA APRECIÇÃO DE AUDITORIA OPERACIONAL. LACUNAS NA FISCALIZAÇÃO E VALIDAÇÃO DOS VALORES REFERENTES À AMORTIZAÇÃO E ENCARGOS DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS REPASSADOS AOS CONSUMIDORES BRASILEIROS NO CUSTO DA ENERGIA PRODUZIDA POR ITAIPU BINACIONAL. EXISTÊNCIA DE DÉFICIT NA CONTA DE COMERCIALIZAÇÃO DA ENERGIA DE ITAIPU EM 2015 E 2016, COM IMPACTOS NO CÁLCULO DA TARIFA DE REPASSE DOS ANOS SUBSEQUENTES, EM DECORRÊNCIA DE ALTERAÇÕES NO MECANISMO DE REALOCAÇÃO DE ENERGIA. QUADRO PERSISTENTE DE INDEFINIÇÕES REGULATÓRIAS NO SETOR ELÉTRICO. SUFICIÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RECURSAIS PARA ALTERAR PARTE DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA. CONHECIMENTO E PROVIMENTO PARCIAL.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por determinação à ANEEL acerca de fiscalizações e da efetividade de sistemas de controle de custos.

12. Acórdão 1573/2023 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: ANTONIO ANASTASIA

Sumário: ACOMPANHAMENTO. NOVA CONCESSÃO DE USINAS HIDRELÉTRICAS NO ESTADO DO PARANÁ. CÁLCULO DO VALOR MÍNIMO DO BÔNUS DE OUTORGA. ADERÊNCIA AOS NORMATIVOS. RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÕES.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

13. Acórdão 1797/2023 – Plenário

Tipo de Processo: Solicitação de Solução Consensual (SSC)

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL. CRISE HÍDRICA. RISCO DE FALTA DE ENERGIA EM FACE DE BAIXA AFLUÊNCIA NA VAZÃO DOS RIOS. PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO SIMPLIFICADO DE ENERGIA DE RESERVA PCS-1. USINAS DA BTG PACTUAL. R\$ 247 MILHÕES DE MULTAS JÁ PAGAS EM RAZÃO DE ATRASO NA PRODUÇÃO DE ENERGIA. USINAS ADIMPLENTES. INFLEXIBILIDADE OPERATIVA DE 100%. ALTO CUSTO DA ENERGIA PRODUZIDA. RECUPERAÇÃO DOS RESERVATÓRIOS. REDUÇÃO DO INTERESSE NA CONTRATAÇÃO DE ENERGIA. INTERESSE DO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME) NA CONSTRUÇÃO DE ACORDO PARA REDUZIR A INFLEXIBILIDADE E OS CUSTOS TOTAIS COM O CONTRATO, EM PROL DA MODICIDADE

TARIFÁRIA. CUSTOS PARA A CONTRATADA COM MULTAS NO CONTRATO DE FORNECIMENTO DE GÁS. CUSTOS PARA DESFAZIMENTO NA OPERAÇÃO FINANCEIRA DE "HEDGE", PARA SECURITIZAR O AUMENTO DO VALOR DO GÁS. SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO DE CONSENSO. COMPENSAÇÃO DOS CUSTOS DE DESFAZIMENTO DOS CONTRATOS DA CONTRATADA EXISTENTES COM O AUMENTO DA PARCELA DE REMUNERAÇÃO RELATIVA À DISPONIBILIDADE DE CAPACIDADE DE GERAÇÃO DE ENERGIA. DIMINUIÇÃO, EM CONTRAPARTIDA DA PARCELA DE REMUNERAÇÃO RELATIVA AOS CUSTOS COM COMBUSTÍVEL, EM CASO DE NECESSIDADE DE ENTRADA EM OPERAÇÃO. AUMENTO DA SEGURANÇA JURÍDICA. VANTAGEM AO CONSUMIDOR SUPERIOR A R\$ 224 MILHÕES. APROVAÇÃO DO TERMO DE AUTOCOMPOSIÇÃO. COMUNICAÇÕES.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas gerando impactos por estabelecer solução consensual em matéria afeta à regulação por contrato.

14. Acórdão de Relação 1831/2023 – Plenário

Tipo de Processo: Denúncia (DEN)

Relator: ANTONIO ANASTASIA

Sumário: denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), relacionadas à regulação instituída para a sazonalização de garantia física de energia dos agentes geradores de energia elétrica para os meses de janeiro e fevereiro no exercício de 2013.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com ciência, à ANEEL, de que a permissão para que grupo de agentes realizasse a sazonalização de garantia física no ano de 2013, feriu o princípio da eficiência.

15. Acórdão 2483/2023 – Plenário

Tipo de Processo: Desestatização (DES)

Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

Sumário: LEILÃO ANEEL 2/2023. CONCESSÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NA INSTRUÇÃO NORMATIVA-TCU 81/2018. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES OU IMPROPRIEDADES QUE DESACONSELHEM O REGULAR PROSSEGUIMENTO DO LEILÃO. COMPETIÇÃO CRUZADA. RECOMENDAÇÕES.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

16.Acórdão 2353/2023 – Plenário
Tipo de Processo: Representação (REPR)
Relator: BENJAMIN ZYMLER
Sumário: REPRESENTAÇÃO. SUBSÍDIOS CONCEDIDOS PELA ANEEL REFERENTES À REDUÇÃO DE 50% A SER APLICADA À TARIFA DE USO DO SISTEMA DE TRANSMISSÃO (TUST) E À TARIFA DE USO DO SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO (TUSD). CONCESSÃO INDEVIDA DE SUBSÍDIOS DE USINAS COM BASE EM ENERGIA SOLAR E EÓLICA. FRACIONAMENTO DE EMPREENDIMENTOS PARA, ARTIFICIALMENTE, ENQUADRAR EMPREENDIMENTOS PARA O RECEBIMENTO DE BENEFÍCIOS. REVELIA AO MENS LEGIS DA LEI 9.427/1996. BENEFÍCIOS ESTIMADOS DE R\$ 10 BILHÕES EM 2023. INEXISTÊNCIA DE TRATAMENTO ESPECÍFICO COM RELAÇÃO À FRAGMENTAÇÃO REFERENTE ÀS FONTES INCENTIVADAS. AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO ESPECÍFICA. OITIVA DA ANEEL. DETERMINAÇÃO PARA ABSTENÇÃO DE NOVAS AUTORIZAÇÕES, ATÉ A REGULAMENTAÇÃO DA MATÉRIA. PLANO DE AÇÃO. Monitoramento. ARQUIVAMENTO.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, determinando à ANEEL que para os projetos pendentes de autorização, abstenha-se de conceder novos descontos de TUSD e TUST, apresente plano de ação para o aprimoramento da regulamentação concernente à concessão de redução de no mínimo 50% TUSD e TUST

17.Acórdão 2445/2023 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES
Sumário: PEDIDO DE REEXAME. LEILÃO ANEEL 2/2022. LOTE 06. SUBESTAÇÃO CENTRO SP. EXCLUSÃO DE PARTE DO SERVIÇO CONCEDIDO PARA SER SUBMETIDO À RELICITAÇÃO. POSSIBILIDADE. RECONHECIMENTO DO PODER DISCRICIONÁRIO DO REGULADOR PARA, MOTIVADAMENTE E PROPORCIONALMENTE, EMPREENDER ALTERAÇÕES UNILATERAIS AO CONTRATO DE CONCESSÃO. PRINCÍPIO DA MODICIDADE TARIFÁRIA. ART 23 DA LINDB. SEGURANÇA JURÍDICA. RECONHECIMENTO DA LEGALIDADE DOS ATOS PRODUZIDOS PELA ANEEL NO ÂMBITO DO LEILÃO DE TRANSMISSÃO 02/2022. CONHECIMENTO DE UM DOS RECURSOS INTENTADOS. NÃO CONHECIMENTO DE OUTRO. PROVIMENTO. REFORMA DO ARESTO RECORRIDO. COMUNICAÇÕES.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, alterando Acórdão que havia suspenso a inclusão de lote em leilão.

18. Acórdão 2508/2023 – Plenário
Tipo de Processo: Solicitação de Solução Consensual (SSC)
Relator: BENJAMIN ZYMLER
Sumário: SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL. CRISE HÍDRICA. RISCO DE FALTA DE ENERGIA EM FACE DE BAIXA AFLUÊNCIA NA VAZÃO DOS RIOS. PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO SIMPLIFICADO DE ENERGIA DE RESERVA PCS-1. USINAS DA KARPOWERSHIP BRASIL ENERGIA LTDA (KPS). INFLEXIBILIDADE OPERATIVA DE 100%. ALTO CUSTO DA ENERGIA PRODUZIDA. CONCENTRAÇÃO DA MAIOR PARTE DA PRODUÇÃO DE ENERGIA GERADA DE JUNHO A SETEMBRO. ATRASOS NA ENTRADA EM OPERAÇÃO. RECUPERAÇÃO DOS RESERVATÓRIOS. REDUÇÃO DO INTERESSE NA CONTRATAÇÃO DE ENERGIA. APLICAÇÃO DE MULTAS ÀS CONTRATADAS. PROCESSOS RECISÓRIOS. RECURSOS NA ANEEL. LIMINARES JUDICIAIS. SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO DE CONSENSO. PROPOSTA DE ACORDO PRELIMINAR. VIGÊNCIA DE 180 DIAS. MENORES CUSTOS PARA O SISTEMA. AUMENTO DA SEGURANÇA JURÍDICA. VANTAGEM IMEDIATA AO CONSUMIDOR. ACÓRDÃO 1130/2023-PLENÁRIO. APROVAÇÃO DO TERMO DE AUTOCOMPOSIÇÃO. CONTINUIDADE DAS NEGOCIAÇÕES. PROPOSTA DE ACORDO DEFINITIVO. REDUÇÃO DAS MULTAS EDITALÍCIAS E CONTRATUAIS. REDUÇÃO DEFINITIVA DA GERAÇÃO INFLEXÍVEL. CONTABILIZAÇÃO DA ENERGIA CONTRATUAL INFLEXÍVEL EM BASE MENSAL. PRESERVAÇÃO DA EFICÁCIA DAS OUTORGAS. AJUSTES DE DATAS DE INÍCIO E DE FIM DO PERÍODO DE SUPRIMENTO DOS CONTRATOS DE ENERGIA DE RESERVA. ENCERRAMENTO DEFINITIVO DO PROCESSO ARBITRAL. RENÚNCIA DO DIREITO DE REALIZAR NOVOS QUESTIONAMENTOS EM JUÍZO. VANTAGEM AO CONSUMIDOR PODENDO CHEGAR A R\$ 1,6 BILHÃO. APROVAÇÃO DA PROPOSTA. Monitoramento. Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas gerando impactos por estabelecer solução consensual em matéria afeta à regulação por contrato.

2024

Sumário	
Total de resultados da pesquisa:	54
Total de decisões identificadas em matéria regulatória	11
Decisões por tipos de processos:	
• Representação (REPR)	5
• Desestatização (DES)	2
• Solicitação de Solução Consensual (SSC)	2

• RELATÓRIO DE Acompanhamento (RACOM)	1
• Relatório de Auditoria (RA)	1
Total de decisões que interferiram diretamente em matéria regulatória:	4

1. Acórdão 129/2024 – Plenário
Tipo de Processo: Representação (REPR)
Relator: BENJAMIN ZYMLER
Sumário: REPRESENTAÇÃO. SUBSÍDIOS CONCEDIDOS PELA ANEEL REFERENTES À REDUÇÃO DE 50% A SER APLICADA À TARIFA DE USO DO SISTEMA DE TRANSMISSÃO (TUST) E À TARIFA DE USO DO SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO (TUSD). CONCESSÃO INDEVIDA DE SUBSÍDIOS DE USINAS COM BASE EM ENERGIA SOLAR E EÓLICA. FRACIONAMENTO DE EMPREENDIMENTOS PARA, ARTIFICIALMENTE, ENQUADRAR EMPREENDIMENTOS PARA O RECEBIMENTO DE BENEFÍCIOS. REVELIA AO MENS LEGIS DA LEI 9.427/1996. BENEFÍCIOS ESTIMADOS DE R\$ 10 BILHÕES EM 2023. INEXISTÊNCIA DE TRATAMENTO ESPECÍFICO COM RELAÇÃO À FRAGMENTAÇÃO REFERENTE ÀS FONTES INCENTIVADAS. AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO ESPECÍFICA. OITIVA DA ANEEL. DETERMINAÇÃO PARA ABSTENÇÃO DE NOVAS AUTORIZAÇÕES, ATÉ A REGULAMENTAÇÃO DA MATÉRIA. PLANO DE AÇÃO. Monitoramento. ARQUIVAMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OBSCURIDADE. CONHECIMENTO. ALTERAÇÃO DO ACÓRDÃO PARA ACLARAMENTO DO JULGADO. COMUNICAÇÕES.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, alterando Acórdão que versou sobre a regulação setorial.

2. Acórdão 442/2024 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: AUGUSTO NARDES
Sumário: ACOMPANHAMENTO. CONCESSÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. LEILÃO ANEEL 1/2024. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS FORMAIS ESTABELECIDOS NA IN-TCU 81/2018. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES OU IMPROPRIEDADES QUE DESACONSELHEM O REGULAR PROSSEGUIMENTO DO LEILÃO. INDEFERIMENTO DE PEDIDO DE INGRESSO NOS AUTOS. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

3. Acórdão 456/2024 – Plenário
Tipo de Processo: Relatório de Auditoria (RA)

Relator: BENJAMIN ZYMLER
Sumário: AUDITORIA OPERACIONAL. POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS VOLTADOS PARA A EFICIÊNCIA ENERGÉTICA NO SETOR ELÉTRICO. CARÊNCIA DE DADOS E INFORMAÇÕES ATUALIZADOS, INTEGRADOS E ACESSÍVEIS. DEFICIÊNCIA NO Monitoramento E AVALIAÇÃO DAS INICIATIVAS. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO.
Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por determinações à ANEEL para que elabora gerenciamento de risco sobre o Programa de Eficiência Energética.

4. Acórdão 597/2024 – Plenário
Tipo de Processo: Solicitação de Solução Consensual (SSC)
Relator: BENJAMIN ZYMLER
Sumário: SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL. CRISE HÍDRICA. RISCO DE FALTA DE ENERGIA EM FACE DE BAIXA AFLUÊNCIA NA VAZÃO DOS RIOS. PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO SIMPLIFICADO DE ENERGIA DE RESERVA PCS-1. USINAS DA ÂMBAR ENERGIA S.A. ALTO CUSTO DA ENERGIA PRODUZIDA. RECUPERAÇÃO DOS RESERVATÓRIOS. REDUÇÃO DO INTERESSE NA CONTRATAÇÃO DE ENERGIA. ATRASOS NA ENTRADA EM OPERAÇÃO DO EMPREENDIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTAS ÀS CONTRATADAS. PROCESSOS RECISÓRIOS. POSSIBILIDADE DE CONSTRUÇÃO DE CONSENSO. CONSTRUÇÃO DE PROPOSTA DE ACORDO PRELIMINAR. MUDANÇA DE OPINIÃO DOS AUDITORES DO TCU COMPONENTES DA COMISSÃO DE CONSENSO, APÓS APROVAÇÃO DA ANEEL. INEXISTÊNCIA DE UNANIMIDADE NA COMISSÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL (CSC). ART. 7º, §5º, DA IN-TCU 91/2022 PREVÊ ARQUIVAMENTO, EM CASO DE NÃO HAVER FORMAÇÃO CONSENSO NA COMISSÃO. QUESTÃO DE ORDEM PROFERIDA EM PLENÁRIO POSSIBILITA A SUBMISSÃO AO PLENÁRIO AINDA QUE EXISTA DISSENSO, MAS SOMENTE PARA INTENÇÕES DE ACORDO FUTURAS. ARQUIVAMENTO. COMUNICAÇÕES.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

5. Acórdão 1637/2024 – Plenário
Tipo de Processo: Desestatização (DES)
Relator: JORGE OLIVEIRA
Sumário: DESESTATIZAÇÃO. Acompanhamento DE LEILÃO DE TRANSMISSÃO 2/2024. ANEEL. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NA IN-TCU 81/2018. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

6. Acórdão 1847/2024 – Plenário
Tipo de Processo: Representação (REPR)
Relator: JORGE OLIVEIRA
Sumário: REPRESENTAÇÃO. DESCONTRATAÇÕES DE MONTANTE DE ENERGIA OBJETOS DE CONTRATOS DE COMERCIALIZAÇÃO NO AMBIENTE REGULADO, CONSIDERADO EM REPACTUAÇÕES QUE TRANSFERIRAM O RISCO HIDROLÓGICO DE GERADORAS PARA OS CONSUMIDORES, SEM AJUSTES NOS VALORES DOS RISCOS. OITIVAS DA ANEEL E DAS EMPRESAS INTERESSADAS. COMPLEXIDADE DA QUESTÃO. RAZOABILIDADE DA FUNDAMENTAÇÃO APRESENTADA NA DECISÃO ADOTADA NO EXERCÍCIO DO PODER REGULATÓRIO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. ARQUIVAMENTO. 1. Havendo divergências sobre questão técnica incerta relativa a prognose ou ainda havendo controvérsias sobre assunto que admite soluções distintas para situações distintas, o TCU deve ser deferente com o órgão regulador e prestigiar a sua posição técnica, desde que devidamente fundamentada. 2. Em se tratando de conceito jurídico de conteúdo indeterminado, sobre o qual há uma zona de incerteza relativamente a hipóteses que não se enquadram facilmente nem na zona de certeza positiva nem na zona de certeza negativa, o TCU deve adotar a autocontenção e prestigiar as escolhas do formulador da política pública, desde que feitas dentro do espaço hermenêutico que o texto da norma permite e acompanhadas das necessárias fundamentações.
Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico.

7. Acórdão 1864/2024 – Plenário
Tipo de Processo: Solicitação de Solução Consensual (SSC)
Relator: BENJAMIN ZYMLER
Sumário: SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL. CRISE HÍDRICA. RISCO DE FALTA DE ENERGIA EM FACE DE BAIXA AFLUÊNCIA NA VAZÃO DOS RIOS. PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO SIMPLIFICADO DE ENERGIA DE RESERVA PCS-1. USINAS DA TRADENER. ALTO CUSTO DA ENERGIA PRODUZIDA. RECUPERAÇÃO DOS RESERVATÓRIOS. REDUÇÃO DO INTERESSE NA CONTRATAÇÃO DE ENERGIA. ATRASOS NA ENTRADA EM OPERAÇÃO. APLICAÇÃO DE SANÇÕES. DISCUSSÃO ADMINISTRATIVA SOBRE EXCLUDENTE DE RESPONSABILIDADE. POSSIBILIDADE DE DISCUSSÃO JUDICIAL SOBRE MULTAS. CONTROVÉRSIA. SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO DE CONSENSO. MENORES CUSTOS PARA O SISTEMA. ELIMINAÇÃO DA INFLEXIBILIDADE CONTRATUAL NA PRODUÇÃO DE ENERGIA.

MANUTENÇÃO DA CAPACIDADE DE OPERAÇÃO. DESCONTO DE 8,77% NO PREÇO TOTAL DE ENERGIA (RECEITA FIXA ANUAL). PAGAMENTO DE R\$ 9 MILHÕES EM MULTAS. DESPACHO DAS USINAS APENAS POR ORDEM DE MÉRITO, COM TRAVA DE CUSTOS. AUMENTO DA SEGURANÇA JURÍDICA. VANTAGEM IMEDIATA AO CONSUMIDOR. ENCERRAMENTO DEFINITIVO DOS LITÍGIOS ADMINISTRATIVOS ABERTOS. RISCO DE AGRAVAMENTO DO CENÁRIO HÍDRICO. APROVAÇÃO DA PROPOSTA. COMUNICAÇÕES.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas gerando impactos por estabelecer solução consensual em matéria afeta à regulação por contrato.

8. Acórdão 1878/2024 – Plenário

Tipo de Processo: RELATÓRIO DE Acompanhamento (RACOM)

Relator: ANTONIO ANASTASIA

Sumário: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE ABERTURA GRADUAL DO MERCADO DE ENERGIA ELÉTRICA BRASILEIRO. VERIFICAÇÃO QUANTO AO TRATAMENTO DOS RISCOS SISTÊMICOS. AUSÊNCIA DE SISTEMÁTICA DE AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DAS AÇÕES TOMADAS NO PROCESSO DE ABERTURA DE MERCADO. FRAGILIDADES NO PROCESSO DE ANÁLISE TÉCNICA QUE RESULTOU NA PORTARIA MME 50/2022 E NA FUNDAMENTAÇÃO DE DISPENSA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR). INTEMPESTIVIDADE NO APERFEIÇOAMENTO REGULATÓRIO DA COMERCIALIZAÇÃO VAREJISTA PARA PERMITIR A MIGRAÇÃO PARA O AMBIENTE DE CONTRATAÇÃO LIVRE EM JANEIRO DE 2024. FRAGILIDADES NO TRATAMENTO DOS RISCOS RELEVANTES À COMPETIÇÃO EFETIVA E À EFICIÊNCIA DE MERCADO NA COMERCIALIZAÇÃO VAREJISTA, À PROTEÇÃO AOS CONSUMIDORES E AO TRATAMENTO DE SEUS DADOS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIAS.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por determinações à ANEEL e MME.

9. Acórdão 2191/2024 – Plenário

Tipo de Processo: Representação (REPR)

Relator: AUGUSTO NARDES

Sumário: REPRESENTAÇÃO. BLECAUTE NA REDE DE DISTRIBUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. ENEL/SP. NOVA OCORRÊNCIA. ELEVADOS PREJUÍZOS. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES. INDICADORES CONTRATUAIS INSUFICIENTES. DETERMINAÇÃO CAUTELAR Á ANEEL.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com determinações de encaminhamento de informações para acompanhamento contínuo pelo TCU.

10. Acórdão 2337/2024 – Plenário

Tipo de Processo: Representação (REPR)

Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

Sumário: AUDITORIA OPERACIONAL. PLANEJAMENTO DA EXPANSÃO DO SISTEMA DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. AUSÊNCIA DE INDICADORES QUANTO AO RESULTADO DO PLANEJAMENTO. OUTRAS FALHAS PONTUAIS. RECOMENDAÇÕES.

Resultado: sem intervenção direta na regulação do setor elétrico, mas com recomendações sobre melhorias e aperfeiçoamento nas informações divulgadas e parcelas da tarifa de energia.

11. Acórdão 2470/2024 – Plenário

Tipo de Processo: Representação (REPR)

Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

Sumário: AUDITORIA OPERACIONAL. POLÍTICAS PÚBLICAS. TRANSIÇÃO ENERGÉTICA. MATRIZ ENERGÉTICA BRASILEIRA. ACORDOS DE PARIS. DECRETO 9.073/2017. CONTRIBUIÇÃO NACIONALMENTE DETERMINADA. MITIGAÇÃO DE GASES DE EFEITO ESTUFA. GOVERNANÇA E GESTÃO. FINANCIAMENTO ENERGÉTICO. JUSTIÇA ENERGÉTICA. INCLUSÃO. FONTES RENOVÁVEIS. EFICIÊNCIA ENERGÉTICA. CAPTURA E ARMAZENAMENTO DE CARBONO. MINERAIS CRÍTICOS. HIDROGÊNIO DE BAIXA EMISSÃO. ELETRIFICAÇÃO DA MOBILIDADE. BIOCOMBUSTÍVEIS. MERCADO DE CARBONO. GÁS NATURAL. ENERGIA NUCLEAR. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO. SEGURANÇA ENERGÉTICA. SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL. EQUIDADE ENERGÉTICA. INOVAÇÃO TECNOLÓGICA. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.

Resultado: com intervenção direta na regulação do setor elétrico, por determinações para estabelecimento de objetivos e parâmetros de justiça energética.