

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 009.957/2024-3

Natureza: Desestatização

Unidades: Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL; Empresa de Pesquisa Energética - EPL; Ministério de Minas e Energia - MME; Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS

Representação legal: não há

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. ACOMPANHAMENTO DE LEILÃO DE TRANSMISSÃO 2/2024. ANEEL. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NA IN-TCU 81/2018. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), a qual contou com a anuência do corpo dirigente da unidade instrutiva (peças 36-38):

“I. Introdução

1. *Trata-se de acompanhamento do Leilão de Transmissão Aneel 2/2024, em conformidade com Instrução Normativa – TCU 81/2018 (IN-TCU 81/2018), para a concessão da prestação de serviço público de transmissão de energia elétrica, por um período de trinta anos, prorrogáveis por igual período, cujo objeto abrange a construção, operação e manutenção de instalações de transmissão que passarão a integrar a Rede Básica do Sistema Interligado Nacional (SIN).*

1.1. Visão Geral

1.1.1. Histórico

2. *Em atendimento ao art. 2º, § 2º, da IN-TCU 81/2018, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) protocolou o Ofício 4/2024-SEL/Aneel, de 21/3/2024 (peça 1), por meio do qual encaminhou o extrato de planejamento da presente desestatização contendo a relação dos empreendimentos previstos para serem licitados por meio do Leilão Aneel 2/2024, com previsão de realização da sessão pública do leilão em 27/9/2024.*

3. *Por meio da Portaria Normativa 73, de 8/4/2024, o Ministério de Minas e Energia (MME) estabeleceu o cronograma com prazo para realização dos leilões de transmissão de energia elétrica para 2024, 2025 e 2026.*

4. *As instalações de transmissão que compõem o Leilão Aneel 2/2024 foram objeto de indicação por parte do Poder Concedente, no exercício da função de planejamento setorial, para serem licitados, por meio dos Ofícios 160, 247, 311, 325, 330, 335/2023 e 29/2024/DPOTI/SNTEP-MME. Nesses expedientes foram ainda encaminhados os estudos realizados pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE, assim como os estudos complementares, para a licitação da expansão de instalações de transmissão de Rede Básica.*

5. *Na 4ª Reunião Pública Ordinária da Diretoria Colegiada da Aneel, realizada em 20/2/2024, decidiu-se pela instauração da Consulta Pública por intercâmbio documental, entre 23 de fevereiro de 2024 e 8 de abril de 2024, com o objetivo de colher subsídios e contribuições para aperfeiçoar a minuta do Edital do Leilão 2/2024-ANEEL*

6. *Após a finalização da Consulta Pública 4/2024 e a análise das contribuições recebidas, a Aneel encaminhou os documentos do leilão para apreciação deste Tribunal, por meio do Ofício 10/2024-SEL/ANEEL, de 15/5/2024 (peça 2). Essa documentação, que compreendia quatro lotes a serem licitados em 27/9/2024, é o objeto de análise deste acompanhamento de desestatização. Na fase de execução da presente fiscalização, houve ainda reunião da equipe de fiscalização com representantes da Aneel, a qual resultou no encaminhamento pela autarquia de esclarecimentos acerca da estratificação dos lotes, aspectos ambientais e de avaliação dos ativos inerentes à análise do Leilão de Transmissão.*

1.1.2. Legislação aplicável

7. *As licitações para concessão de empreendimentos de transmissão de energia elétrica são regidas pelo art. 175 da Constituição Federal de 1988, pela legislação setorial específica, especialmente pelas Leis 10.848/2004, 9.427/1996, 9.074/1995 e 8.987/1995 e, subsidiariamente, pela Lei 8.666/1993.*

8. No âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), a matéria está disciplinada pela IN-TCU 81/2018, que dispõe sobre o acompanhamento concomitante de privatizações de empresas, concessões e permissões de serviço público, contratação das Parcerias Público-Privadas (PPP) e de outorgas de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado, por meio de análise da documentação remetida pelo Poder Concedente.

1.1.3. Entrega da documentação

9. Ao menos os documentos descritos no art. 3º da IN-TCU 81/2018 devem ser encaminhados ao TCU, de sorte que tais documentos assumem a condição de balizadores do planejamento da ação de controle.

10. Após o exame da documentação entregue pela Aneel por meio do Ofício 10/2024-SEL/ANEEL (peça 2), recebido em 16/5/2024, verificou-se que os documentos apresentados atendiam, de modo geral, aos requisitos constantes no supracitado dispositivo. As planilhas de formação de custos não foram juntadas aos autos em face do formato dos arquivos apresentados (planilhas em formato Excel). Também não foram juntados os relatórios técnicos (Análises Técnico-Econômica de Alternativas, Detalhamentos Elétrico e Econômico das Alternativas Escolhidas, Estudos Socioambientais de Detalhamento da Solução Escolhida, Detalhamentos da Integração Elétrica com as Redes Existentes e Custos Fundiários), entregues em **pen drive**. No entanto, o que limitou tal procedimento fora o tamanho dos arquivos apresentados, muito superior à capacidade máxima unitária de inserção no sistema eletrônico desta Corte de Contas.

11. Nota-se que a juntada de toda a documentação apresentada de forma parcelada apenas tornaria o processo confuso e relativamente extenso, não agregando efetivo valor ao objetivo para o qual o feito foi constituído. Desta forma, a equipe de fiscalização optou por selecionar a documentação mais importante e juntar ao final da análise tais peças aos autos (peças 18 a 34). Convém frisar, entretanto, que a documentação recebida foi arquivada em sua integralidade na intranet desta Corte de Contas, estando à disposição para ser acessada a qualquer tempo.

1.1.4. Cronograma previsto

12. Constam do Ofício 10/2024-SEL/ANEEL, de 15/5/2024 (peça 2), os marcos previstos no cronograma para realização do Leilão Aneel 1/2022, conforme Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 – Cronograma de atividades elaborado pela Aneel, referente ao Leilão Aneel 2/2022.

Eventos	Data
Divulgação, no site da Aneel, da MINUTA do Edital aprovada após as contribuições da Consulta Pública e encaminhamento para o TCU	16/5/2024
Reunião Pública da Diretoria para APROVAR E AUTORIZAR A PUBLICAÇÃO do EDITAL	20/8/2024
Publicação, no D.O.U., do AVISO DE LICITAÇÃO e divulgação de COMUNICADO RELEVANTE com as sociedades impedidas de participar do Leilão	21/8/2024
SESSÃO PÚBLICA do Leilão	27/9/2024
Assinatura dos Contratos de Concessão	20/12/2024

Fonte: Ofício 10/2024-SEL/ANEEL (peça 2).

1.1.5. Informações dos lotes

13. A Tabela 2, a seguir, mostra informações sobre os quatro lotes então previstos para o leilão, detalhando os empreendimentos previstos, a finalidade de cada um, bem como os prazos para entrada em operação comercial das instalações:

Tabela 2 – Discriminação dos empreendimentos previstos para cada lote objeto do Leilão Aneel 2/2024, suas finalidades e prazos para entrada em operação comercial.

<i>Lot e</i>	<i>Empreendimentos</i>	<i>UF(s)</i>	<i>Prazo (meses)</i>	<i>Finalidade</i>
1	<p>Sublote 1A: Instalações novas: - LT 525 kV Abdon Batista 2 – Curitiba Oeste C1, CS, com 258,7 km; - LT 525 kV Abdon Batista - Abdon Batista 2, C1 e C2, CD, com 2 x 4,7 km; - LT 345 kV Jaguará - Araxá 3 C1, com 58 km. - SE 525 kV Curitiba Oeste; - SE 525 kV Abdon Batista 2; - Trechos de LT 525 kV entre o seccionamento da LT 525 kV Bateias - Ponta Grossa, C1, na SE Curitiba Oeste, com 18,3 km.</p> <p>Instalações existentes para continuidade da prestação de serviço público de transmissão (3) (4): - LT 230 kV Aimorés - Conselheiro Pena C1, com 72 km; - LT 230 kV Aimorés - Mascarenhas C1, com 13,6 km; - LT 230 kV Conselheiro Pena - Governador Valadares 6 C1, com 71 km; - LT 230 kV Governador Valadares 2 - Governador Valadares 6 C2, com 6 km; - SE 230/138 kV Mascarenhas - 300 MVA; - SE 230 kV Aimorés</p> <p>Sublote 1B: - LT 525 kV Abdon Batista 2 - Segredo C1, CS, com 230 km; - LT 525 kV Cascavel Oeste - Segredo C1, com 187,2 km;</p>	SC/PR/MG/ES	60	Reforços para o Sistema Elétrico dos estados do Paraná e de Santa Catarina. Continuidade da prestação de serviço público de transmissão para atendimento ao estado do Espírito Santo e área leste do estado de Minas Gerais. Atendimento à região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba no estado de Minas Gerais
2	- LT 230 kV Ivoti 2 - São Sebastião do Cai 2, com 19,26 km; - LT 230 kV Caxias - São Sebastião do Cai 2 C1, com 44 km; - SE 230/138 kV São Sebastião do Cai 2 - 2 x 150 MVA; - SE 230/138 kV Ivoti 2 - 2 x 150 MVA; - Trechos de LT 230 kV entre a SE Ivoti 2 e a LT 230 kV Caxias - Campo Bom C1, com 1,2 km; - Trechos de LT 230 kV entre a SE Ivoti 2 e a LT 230 kV Caxias - Campo Bom C2, com 1,2 km.	RS	48	Atendimento Elétrico ao Estado do Rio Grande do Sul: Região Metropolitana de Porto Alegre.

<i>Lot e</i>	<i>Empreendimentos</i>	<i>UF(s)</i>	<i>Prazo (mese s)</i>	<i>Finalidade</i>
3	- SE 440/138 kV Estância - (6+1R) x 100 MVA; - Trechos de LT 440 kV entre a SE Estância e o seccionamento da LT 440 kV Bauru - Salto, C1, com 2 x 1,2 km.	SP	51	Atendimento à região de Jaú-SP.
4	- SE 500/138 kV Barra II - (6+1R) x 66,6 MVA e novo setor de 138 kV	BA	42	Atendimento à região de Barra (Médio São Francisco).

Fonte: Nota Técnica 7/2024-SEL-SCT/ANEEL (peça 19, p. 8).

1.1.6. Investimentos previstos e valores máximos para a Receita Anual Permitida (RAP)

14. A Tabela 3, na sequência, apresenta os valores dos investimentos previstos para cada lote, bem como as correspondentes máximas quantias de Receita Anual Permitida (RAP). A estimativa dos investimentos é derivada dos estudos realizados pela EPE para a licitação da expansão do parque de transmissão e encaminhada pelo MME à Aneel. Os estudos que compõem a documentação do Edital são: Relatórios Técnicos R1 - Análise Técnico-Econômica de Alternativas; R2 - Detalhamento Elétrico e Econômico da Alternativa Escolhida; R3 - Estudo Socioambiental de Detalhamento da Solução Escolhida; R4 - Detalhamento da Integração Elétrica com a Rede Existente; e R5 - Custos Fundiários.

Tabela 3 - Valores estimados e locais de implantação – Leilão Aneel 2/2024.

<i>Lote</i>	<i>UF</i>	<i>Estimativa de investimentos</i>	<i>RAP Prevista</i>	<i>Representatividade</i>
1	SC/ PR/ MG	2.933.612.926,94	486.413.673,06	78,07%
Sublote 1A		1.712.262.173,59	283.905.121,04	45,57%
Sublote 1B	/ES	1.221.350.753,35	202.508.552,02	32,50%
2	RS	411.796.099,07	65.123.552,82	10,96%
3	SP	244.012.905,07	38.156.421,15	6,49%
4	BA	168.242.692,25	28.353.212,51	4,48%
TOTAL		3.757.664.623,33	618.046.859,54	

Fonte: Nota Técnica 7/2024-SEL-SCT/ANEEL (peça 19, p. 9).

15. Para o cálculo da RAP Máxima, foi adotada a metodologia vigente do submódulo 9.8 do Proret (Procedimentos de Regulação Tarifária – revisão 1.2), aprovado pela Resolução Normativa-Aneel 831/2018, e foram utilizados os valores do Banco de Preços Aneel vigente, aprovado pela Resolução Homologatória-Aneel 2.514/2019, referenciados a março de 2024.

16. A metodologia adotada para o cálculo da RAP Máxima é o método do Fluxo de Caixa Livre da Firma, que contempla como resultado o fluxo de caixa gerado pela operação da empresa, deduzido dos reinvestimentos necessários para sua manutenção. Assim, adotando-se essa metodologia, o investidor teria como remuneração exatamente o custo de seu capital próprio estimado.

17. O investimento estimado para execução dessas obras alcança a cifra de cerca de R\$ 3,7 bilhões e a soma das Receitas Anuais Permitidas (RAPs) é de aproximadamente R\$ 618 milhões/ano.

18. O pagamento da RAP dar-se-á em doze parcelas mensais, na forma prevista no Contrato de Prestação de Serviços de Transmissão – CPST (a ser celebrado com o ONS) e no Contrato de Uso do Sistema de Transmissão – CUST (firmado entre o ONS, representando as concessionárias de transmissão, e cada agente usuário).

1.1.7. Critérios para reajustamento da RAP

19. A RAP será objeto de reajustes a cada doze meses pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA e estará sujeita a revisões a cada cinco anos, conforme procedimentos e parâmetros

estabelecidos no Contrato de Concessão.

20. Nas revisões, serão recalculados o custo do capital de terceiros e o custo de operação e manutenção. O protocolo estabelecido para as revisões determina que se leve em conta a atualização de parâmetros previamente definidos quando do cálculo da RAP e que se preserve o investimento inicial com base em premissas regulatórias estabelecidas no momento do Leilão (peça 21, Cláusula Sétima do Anexo 1 das minutas contratuais, p. 20).

21. O regulamento do processo de revisão de receita das concessionárias de transmissão estabelece que serão reavaliados os custos percentuais de operação e manutenção, em função da evolução dos procedimentos operativos e do desenvolvimento de novas tecnologias que resultem em reduções desses custos, de acordo com regulamentação específica sobre o tema.

22. O parâmetro regulatório relacionado à Operação e Manutenção (O&M) poderá também vir a ser revisado para a determinação do ganho de eficiência empresarial, quando da revisão de receita, contribuindo para a modicidade tarifária.

23. A fixação de novos valores para a RAP, decorrentes de reajustes e revisões, conforme definidos na legislação e no Contrato de Concessão, somente será realizada por meio de resolução da Aneel.

1.1.8. Edital do Leilão Aneel 2/2024

24. A sessão pública do leilão será realizada nas instalações da B3 S.A. Tem por objetivo a contratação da concessão do serviço pela menor receita anual requerida. Os lances serão apresentados em envelope fechado. Caso a diferença entre os valores da menor proposta financeira e da segunda melhor oferta seja igual ou inferior a 5% (cinco por cento), conforme sistemática constante no item B2 do Edital, haverá lances a viva-voz (peça 20, p. 26).

25. Haverá inversão das fases do leilão, sendo, portanto, a habilitação etapa subsequente à realização da sessão pública. Na fase de habilitação, serão examinados os documentos das proponentes que se sagrarem vencedoras, com o fim de se verificar o atendimento às condições de habilitação jurídica, técnica, econômico-financeira e fiscal fixadas no Edital (peça 20, pp. 27-34).

26. Os documentos exigidos para a habilitação jurídica, econômico-financeira e para a comprovação da regularidade fiscal são aqueles previstos nas Leis 8.666/1993 e 8.987/1995.

27. A verificação do adimplemento de obrigações setoriais de que tratam as Leis 8.631/1993 e 9.427/1999, se a proponente for autorizada, concessionária, ou permissionária de serviço público de energia elétrica no Brasil, será feita pela comissão especial de licitação, no momento da análise dos documentos de habilitação (item 10.12 do Edital; peça 20, p. 34).

1.1.9. Síntese das inovações/alterações em comparação ao Leilão 1/2024

28. O exame comparativo do Edital do Leilão de Transmissão 2/2024 em relação ao anterior (1/2024) revela algumas alterações, podendo-se destacar os pontos a seguir:

(i) O Lote 1 será leiloadado de forma integral e, também, de forma segregada em dois sublotes (1A e 1B). O proponente deverá fazer três propostas financeiras ou manifestações de não-interesse, uma para o lote integral e outras duas para os sublotes. No entanto, a contratação do Sublote 1B é condicionada ao Sublote 1A;

(ii) O item 4.7 do Edital inseriu expressamente no rol de obrigações do proponente a submissão do seu projeto básico para as instalações de transmissão à Aneel e ao ONS de forma concomitante, nos termos das Diretrizes para Elaboração de Projetos, no prazo de 180 dias. Foi retirada disposição do Edital anterior que determinava prazo de noventa dias à Aneel para se manifestar sobre a conformidade dos projetos. Por outro lado, foi mantido dispositivo (4.7.1) que esclarece que o tempo transcorrido entre a manifestação da Aneel e ONS sobre a não conformidade do projeto não pode ser usado como escusa pela transmissora pelo atraso na entrada em operação comercial das instalações;

(iii) O item 4.12 do Edital inseriu previsão, para o Lote 1/Sublote 1A, que a transmissora vencedora deverá, no prazo entre celebração do contrato e a data de 17/7/2025, realizar tratativas, aditivos e novos contratos visando a assunção da prestação de serviços de transmissão das instalações existentes. Durante este período, a transmissora pode ter acesso às instalações, às informações e documentações necessárias, podendo inclusive acompanhar a prestação de serviços da Interligação Elétrica Evrecy, conforme acordo entre as partes;

(iv) O item 4.24 do Edital estabelece que a transmissora vencedora do Lote 1/Sublote 1A deverá pagar, a título de indenização pelos ativos existentes recebidos da Interligação Elétrica Evrecy, a quantia de R\$ 43.811.071,58 (quarenta e três milhões, oitocentos e onze mil e setenta e um reais e cinquenta e oito centavos), nos termos do disposto no art. 8º da Lei 12.783/2013, e no Decreto 11.314/2022;

- (v) O item 4.25 estabelece que a transmissora vencedora do Lote 1/Sublote 1A deverá considerar valores a título de Parcela de Ajuste – Rede Básica nas receitas a serem apuradas durante o ciclo 2024-25 para a Interligação Elétrica Evrecy S.A., devendo tais valores residuais serem compensados e acertados junto à Evrecy;
- (vi) Foi inserido item 4.26, que define que as responsabilidades de cunho trabalhista, ambientais, cíveis e fiscais prévias à celebração do Contrato de Concessão e que não possuam vínculo direto com a concessão, não resultando em óbices para a concessão, não estão contempladas entre as obrigações presentes no objeto do Contrato de Concessão do Lote 1/Sublote 1A do Edital do Leilão de Transmissão 2/2024. As obrigações diretas e continuadas vinculadas à Concessão são sua responsabilidade, podendo renegociá-las, atendidas as condições previstas na legislação e regulamentação existentes;
- (vii) No tópico relativo à Garantia de Proposta (item 8 do Edital), foi incluída previsão de utilização da garantia em caso de penalidade, no caso de a proponente ser inabilitada pela Comissão Permanente de Licitações – CPL, em razão de não atender a quaisquer exigências do Edital (item 8.16.7);
- (viii) No item 9.4, que versa sobre a validade da proposta financeira pelo prazo de 180 dias, foi incluído subitem (9.4.1) com previsão de que a validade da proposta poderá ser prorrogada para conclusão do processo licitatório, a pedido da CPL e com a concordância da proponente;
- (ix) Foi acrescentada uma seção para detalhar o procedimento específico do Leilão para o Lote 1 e seus Sublotes (seção 'B1' dentro da seção 'Instruções sobre a sessão pública do leilão'). Os principais pontos são:
- as proponentes estarão obrigadas a entregar, simultaneamente, três envelopes fechados, contendo o lance ou a manifestação de não interesse em apresentar proposta financeira para o Lote 1 e para cada um dos Sublotes, 1A e 1B;
 - caso haja proposta válida para o Lote 1 e para o Sublote 1A, será dada continuidade à abertura dos envelopes de propostas do Sublote 1B, os quais deverão, necessariamente, conter, pelo menos, uma proposta válida para continuidade do Leilão do Lote 1, mediante Competição Cruzada;
 - na ausência de pelo menos uma proposta válida para o Lote 1, e havendo proposta(s) válida(s) para o Sublote 1A, será dada continuidade à licitação do Sublote 1B;
 - caso o Sublote 1A não possua proposta válida, não serão abertos os envelopes de propostas do Sublote 1B;
 - caso haja propostas válidas para o Lote 1 e para os Sublotes 1A e 1B, haverá Competição Cruzada. Serão lidas publicamente e classificadas as propostas para o Lote e para os Sublotes, para definição da modalidade de contratação da(s) concessão(ões), sendo escolhida aquela em que for ofertado o menor valor de RAP entre a menor proposta apresentada para o Lote 1 e o somatório das menores propostas apresentadas para os Sublotes 1A e 1B.
- (x) No item 10.9, que trata sobre Qualificação Técnica e requisitos para comprovação de implementação de obras similares, foi incluído subitem 10.9.5.2, o qual esclarece que a comprovação por parte da controladora da proponente pode incluir suas demais controladas;
- (xi) A proponente deverá comprovar a implementação de obra similar correspondente a, pelo menos, 30% do porte dos empreendimentos do Edital para os quais venha a se sagrar vencedora. No caso de Linha de Transmissão, esse percentual será correspondente à extensão do empreendimento na mesma tensão. No caso de Subestação ou de instalação de equipamentos, será considerada a potência do empreendimento ou do equipamento. No item 10.9 consta a Tabela seguinte com as grandezas para comprovação;

Tabela 6 – Grandezas para comprovação

LOTE / SUBLOTE	km de LT em nível de tensão maior ou igual a 230 kV	MVA de transformação para Subestações
1	234	0
1-A	108	0
1-B	125	0
2	20	180
3	0	180
4	0	120

- (xii) Em linha com a alteração feita no Edital do Leilão 1/2024 e a análise feita pela unidade técnica do TCU no TC 039.605/2023-0, o atual certame retirou a exigência de apresentação de demonstrações financeiras 'acompanhadas por parecer de auditor independente registrado na Comissão de Valores Mobiliários – CVM', independentemente do tipo de sociedade constituída. Assim, o item 10.10.2 prevê apresentação das demonstrações contábeis 'exigíveis na forma da lei', especificando nos subitens os

requisitos para as sociedades de capital aberto, de capital fechado, as sociedades limitadas e os Fundos de Investimento em Participações – FIP;

(xiii) Em linha com princípio estabelecido no art. 90 da Lei 14.133/2021, em fase anterior à homologação e adjudicação do objeto, caso o proponente vencedor seja declarado inabilitado ou sua proposta financeira desclassificada, mediante conveniência do interesse público, poderão ser convocados os proponentes remanescentes para apresentarem documentação de habilitação, desde que aceite a proposta financeira do participante inabilitado (itens 10.16 e 10.17 do Edital);

(xiv) Outro ponto destacado na Nota Técnica 4/2024-SCE-SEL/ANEEL (peça 18) foi a inclusão, na minuta dos contratos de concessão, da exigência de prestação de informações dos custos na implantação de instalações de transmissão com vista a realimentar o Banco de Preços de Referência Aneel – BPR. Isso configurou a inclusão de Subcláusula na Cláusula Quarta – Obrigações e Encargos da Transmissora, de forma a estabelecer a obrigação de envio dessas informações pelas Transmissoras, por meio de sistema informatizado (SIGC – Sistema de Informação de Gastos da Construção), no qual a informação a ser prestada será padronizada e comporá banco de dados para os processos de atualização do BPR. A prestação da informação passará a ser requisito para a obtenção do Termo de Liberação Definitivo – TLD.

I.2. Limitações

29. Por meio de análise da significância dos lotes (em atendimento aos critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco do § 1º do art. 2º da IN-TCU 81/2018), foi definido, com relação ao exame pontual dos lotes, que o escopo da presente fiscalização alcançaria apenas o Lote 1 e seus respectivos sublotes. Como ressaltado no tópico I.1.6, o conjunto dos sublotes do Lote 1 representava 78% dos investimentos estimados para o Leilão, bem como cerca de 78,7% da RAP Máxima então prevista para o conjunto dos empreendimentos. Após a decisão da Aneel de retirar o Lote 2 do presente leilão (vide seção IV.4), os investimentos previstos para o Lote 1 passaram a representar cerca de 87,68% do total, bem como a RAP estimada passou a ser equivalente a 87,97% do total.

30. No entanto, no decorrer da fiscalização optou-se por realizar o exame também de aspectos do Lote 2, considerando a situação de sensibilidade ambiental e incertezas geradas pela ocorrência de eventos climáticos extremos no Sul do Brasil, durante o mês de maio de 2024.

31. Com relação à análise dos cálculos apresentados para a definição das RAP Máximas, é oportuno ressaltar que o exame realizado teve como objetivo tão somente a conferência nas planilhas apresentadas dos lançamentos efetuados (verificando a compatibilidade destes com as informações constantes na documentação apresentada). O fato de as planilhas apresentadas seguirem a mesma modelagem adotada nos últimos leilões de transmissão permitiu que a equipe de fiscalização adotasse tal paradigma sem, no entanto, aumentar significativamente o risco de auditoria.

32. Ao fim e ao cabo, as limitações atreladas às premissas utilizadas atenderam aos critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco previstos no art. 2º, § 1º, da IN-TCU 81/2018.

I.3. Volume de Recursos fiscalizados

33. O montante de investimento acumulado dos lotes que compõem o Leilão Aneel 2/2024 totalizava, inicialmente, R\$ 3,7 bilhões, passando a ser de R\$ 3,3 bilhões após a retirada do Lote 2, o que equivale ao volume de recursos fiscalizados (VRF).

I.4. Benefícios estimados da fiscalização

34. Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar o aprimoramento dos processos de desestatização realizados por meio de licitação para contratação de concessões do serviço público de transmissão de energia elétrica, auxiliando na identificação de falhas/erros, bem como aumentando a segurança quanto ao sucesso desses processos de desestatização (mitigando os riscos de os leilões se tornarem desertos). Há reflexos diretos no caso concreto, em função da percepção que o mercado tem da aprovação do processo por esta Corte de Contas.

I.5. Referência normativa do trabalho realizado

35. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2011) e com a Instrução Normativa TCU 81/2018..

II. Metodologia utilizada

36. O acompanhamento das contratações das concessões de instalações de transmissão é atualmente regulamentado pela IN-TCU 81/2018, que prevê a realização do controle observando o princípio da significância, de acordo com os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco (art. 2º, § 1º). A IN-TCU 81/2018 possibilita ainda a análise a partir de um número selecionado de outorgas, caso

autorizado pelo Ministro-Relator (art. 2º, § 3º).

37. Quanto ao acompanhamento dos processos de desestatização de linhas de transmissão, a estratégia atualmente adotada foi detalhada no tópico II do Relatório que subsidiou o Acórdão 2.637/2019-TCU-Plenário, de Relatoria do Min. Bruno Dantas. No documento, foram listados doze riscos relevantes em processos de desestatização de sistemas de transmissão, dos quais apenas sete deveriam ser tratados no âmbito dos processos de acompanhamento dos leilões de transmissão:

(i) deficiência nos estudos socioambientais e fundiários, por não considerarem em sua plenitude todos os fatores sensíveis à implantação do empreendimento conforme programado;

(ii) falha na elaboração / fornecimento da documentação (inclusive erros nas planilhas para cálculo da RAP);

(iii) orçamento e elementos de projeto básico impróprios ou imprecisos, impedindo a plena caracterização das obras, investimentos e/ou serviços;

(iv) definição de prazos incompatíveis com o objeto da contratação e/ou desconsideração de questões relevantes que podem impactar no prazo e, conseqüentemente, no fluxo de caixa projetado do proponente;

(v) contratação de serviços com restrições legais relacionadas a questões com alta sensibilidade (ambientais, fundiárias, concessões caducadas, dentre outras), havendo necessidade de ajustes diversos;

(vi) sistema de garantias contratuais ineficiente; e

(vii) desconsideração de erros observados por terceiros (audiência pública que precedeu o leilão).'

38. A modelagem proposta frisou que em leilões de transmissão seria pertinente a realização de ações de controle pontuais, com foco em ações, omissões, erros e possibilidades de melhorias, visando assegurar que os resultados dos leilões eventualmente não fossem prejudiciais ao interesse público, como, por exemplo, o exame: (i) da adequação das análises de viabilidade técnica e dos cálculos de viabilidade econômico-financeira, bem como das notas técnicas emitidas pela Aneel; e (ii) do controle e da legalidade das ações e/ou omissões dos órgãos e entidades competentes (Aneel, Empresa de Pesquisa Energética – EPE, Ministério de Minas e Energia – MME e Operador Nacional do Sistema – ONS). A princípio, considera-se como pressuposto que o Banco de Preços da Aneel apresente preços referenciais válidos.

39. É relevante frisar que não houve alterações nos normativos desde o Leilão Aneel 1/2021 e que a Aneel vem se aprimorando e atendendo às determinações e recomendações do TCU para o aperfeiçoamento dos procedimentos relacionados aos leilões de transmissão, como evidenciado nas conclusões contidas no Relatório que subsidiou o julgamento do TC 000.373/2021-4, por meio do Acórdão 1.227/2021-TCU-Plenário, de Relatoria do Min. Vital do Rêgo, relativo ao Acompanhamento do Leilão Aneel 1/2021 (itens 171-174; peça 28, TC 000.373/2021-4).

40. Outrossim, há que se considerar que, no item 118 do Relatório do Acórdão 2.637/2019-TCU-Plenário, de Relatoria do Min. Bruno Dantas (correspondente à análise do Leilão Aneel 2/2019, na qual se definiu a estratégia atualmente adotada nos exames dos processos de desestatização de linhas de transmissão; TC 012.988/2019-7), restou demonstrado que as questões mais relevantes estão atreladas aos tratamentos de riscos socioambientais e fundiários, bem como à qualidade e à confiabilidade dos cálculos apresentados para a determinação das RAP Máximas e dos Relatórios R3 (Estudo Socioambiental de Detalhamento da Solução Escolhida) e R5 (Custos Fundiários).

41. No que diz respeito às RAP Máximas calculadas no Leilão Aneel 2/2019, no correspondente relatório de acompanhamento restaram também demonstradas suas adequações com apenas pequenas variações nos preços adotados para alguns equipamentos. Situação similar é observada nas conclusões contidas no Relatório do Leilão Aneel 1/2020 (TC 003.238/2020-2), em que foram identificadas três constatações decorrentes da falta de uma pesquisa de preços de mercado ampla e atualizada para a definição dos valores de equipamentos não previstos no Banco de Preços da Aneel (item 31, subitem e, peça 83, TC 003.238/2020-2).

42. Em síntese, foi adotada como base a estratégia de acompanhamento destacada no item II.2 do Relatório que subsidiou a prolação do Acórdão TCU 2.637/2019-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas – TC 012.988/2019-7, referente ao Leilão Aneel 2/2019. A referida estratégia prevê que temas como o Banco de Preços da Aneel sejam tratados em processos específicos, estruturados e planejados para tal fim, a exemplo dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do TC 006.335/2013-6 (Fiscalização de Custos / Banco de Preços – Acórdão TCU 1.163/2014-Plenário, de relatoria do Min. José Jorge) e do TC 013.627/2014-7 (Monitoramento das determinações exaradas à Aneel para melhoria do Banco de Preços de Transmissão, conforme Acórdão TCU 1.163/2014-Plenário, que originou o Acórdão 1.029/2020-TCU-

Plenário, de relatoria do Min. Vital do Rêgo).

43. No caso em tela, além dos riscos já descritos na metodologia que vem sendo utilizada para o acompanhamento das disposições relativas aos leilões de transmissão anteriores, foram identificados dois pontos de significativa relevância que esta unidade técnica entendeu pertinente analisar, devido a seu caráter transversal nos leilões de transmissão e sua repercussão nos certames futuros: i) aspectos jurídicos sobre a licitação de instalações de transmissão existentes de concessões vincendas, no contexto do Decreto 11.314/2022; e ii) indenização de ativos não amortizados: a nova regulamentação no horizonte de concessões vincendas nos próximos anos.

44. Conforme mencionado, o Lote 1 e seus respectivos Sublotes 1A e 1B foram selecionados para serem objeto de análise. O Lote 1 representa mais de 80% do investimento e da RAP Máxima estimados no certame.

45. Ademais, o Lote 1, mais precisamente em seu Sublote 1A, contém as instalações existentes que representaram os pontos de atenção para aprofundamento da análise efetuada no presente acompanhamento.

46. Especificamente quanto a questões legais atreladas ao Edital e a seus Anexos (em especial à Minuta do Contrato de Concessão), bem como em relação ao restante da documentação apresentada, foram mantidos os exames de conformidade previstos no art. 3º da IN-TCU 81/2018.

47. Os exames foram estruturados em torno de cinco questões de fiscalização no presente acompanhamento (Tabela 4).

Tabela 4. Questões de fiscalização e riscos associados.

<i>Questões de fiscalização</i>	<i>Riscos associados</i>
<i>1 – A licitação de instalações de transmissão de concessões vincendas, sob a égide do Decreto 11.314/2022, possui segurança jurídica e econômica?</i>	<i>Potencial risco de judicialização e questionamentos relativos aos procedimentos adotados pela Aneel</i>
<i>2 – A metodologia de indenização dos ativos de transmissão não amortizados é adequada, tendo em vista a necessidade de regulamentação do art. 6º, parágrafo único, do Decreto 11.314/2022?</i>	<i>Questionamentos judiciais à metodologia adotada, além de possível intempestividade da regulamentação da Aneel, tendo em vista o vencimento de novos contratos nos próximos anos.</i>
<i>3 – O tratamento dado aos relevantes riscos socioambientais e fundiários é apropriado?</i>	<i>Deficiência nos estudos socioambientais e fundiários, por não considerarem em sua plenitude todos os fatores sensíveis à implantação do empreendimento conforme programado.</i>
<i>4 – As RAPs Máximas possuem nível de confiabilidade aceitável?</i>	<i>Erros na alimentação do sistema de orçamentação da Aneel.</i> <i>Adoção de valores impróprios para itens cujos preços não constam no Banco de Preços da Aneel.</i>
<i>5 – Estão presentes no Edital, em seus Anexos e na documentação apresentada ao TCU todos os requisitos previstos na IN-TCU 81/2018?</i>	<i>Descumprimento de requisito formal previsto na IN-TCU 81/2018.</i>

Fonte: Elaboração própria.

III. Consulta Pública

48. O Edital do Leilão de Transmissão 2/2024 foi submetido ao processo de escrutínio e discussão pela Aneel com os agentes do setor elétrico, por meio da Consulta Pública 4/2024, que por sua vez recebeu um total de 211 contribuições de 35 entidades participantes, acompanhadas das correspondentes análises efetuadas pela Aneel (peça 19, pp. 13-317).

49. Por meio da Nota Técnica 7/2022-SEL-SCT/ANEEL (peça 19, p. 3-7), a Agência realizou análise acerca das contribuições recebidas. Dentre as contribuições principais, destacam-se:

- a) Preferência para fornecimento com conteúdo local
50. Foram recebidas diversas manifestações de entidades e associações representativas de segmentos de fornecimento de equipamentos e insumos do setor elétrico, no sentido de que o Edital e os Contratos de Concessão previram exigência ou preferência ao fornecimento de conteúdo local, ou seja, preferência por fornecedores de equipamentos fabricados nacionalmente. Essas contribuições não foram acatadas pelo regulador, com o argumento de que se trata de política pública que deveria estar prevista em lei para ser exigível, e a Aneel não possui esta competência legal.
- b) Período de transição e possibilidade de contratação da concessionária Evrecy para O&M em período pós-contrato
51. Em relação à licitação das instalações existentes, objeto do Contrato de Concessão 20/2008, agentes do setor questionaram os direitos e obrigações previstos em período de transição entre a atual concessionária e a ganhadora do leilão, nos termos do art. 7º do Decreto 11.314/2022, uma vez que a prestação de serviços do novo contrato se inicia somente em 18 de julho de 2025, e o novo contrato será firmado em dezembro de 2024.
52. Após a análise do teor das contribuições, a Aneel decidiu pela extinção do período de transição para este Leilão e estabeleceu mais claramente as obrigações e prerrogativas para que a nova Transmissora possa realizar os atos de gestão para a transferência dos ativos desde a assinatura do contrato até o dia 17 de julho de 2025 junto à Interligação Elétrica Evrecy. Com isso, será possível a assunção dos serviços pela nova concessionária já a partir do dia 18 de julho de 2025, visto que a análise concluiu que os quase sete meses de interstício entre as datas permite uma passagem dos serviços sem a necessidade da transição prevista no Decreto 11.314/2022.
- c) Necessidade de análise de benefícios e motivação para a licitação das concessões vincendas, em relação à opção de prorrogação do contrato
53. Algumas contribuições abordaram entendimento de que seria necessária uma análise que demonstrasse os benefícios da licitação da concessão vincenda, em comparação com a prorrogação da outorga. A Aneel rejeitou, no entanto, essa linha de entendimento, argumentando que o texto do Decreto 11.314/2022 é claro ao indicar decisão do poder concedente de estabelecer a licitação como regra, e que a prorrogação seria uma excepcionalidade, esta sim, sujeita à demonstração da inviabilidade e contrariedade ao interesse público da concorrência.
54. Além disso, aduz que a edição do Decreto foi antecedida de ampla discussão das vantagens do procedimento competitivo no âmbito da Consulta Pública 136/2022, realizada pelo MME. Esse tema será objeto de análise mais pormenorizada adiante, no tópico IV.1 (Exame Técnico) desta instrução.
- d) Insuficiência ou ausência de informações para avaliar de forma adequada as instalações objeto do Contrato 20/2008 (concessão vincenda)
55. Foram recebidas diversas contribuições no sentido de que as informações disponíveis na documentação do Leilão não seriam suficientes para avaliar corretamente os ativos da concessão vincenda, em relação à necessidade de investimentos, vida útil de instalações e equipamentos, dentre outros aspectos técnicos. Ainda que a Aneel entenda que as informações são suficientes para a formulação de propostas adequadas, a Agência indicou que informações complementares sobre as instalações serão disponibilizadas no sítio da documentação do Leilão de forma oportuna, caso existam (peça 19, p. 5).
- e) Proposta de que a RAP das instalações existentes inclua os investimentos em melhorias de grande e pequeno porte
56. A proposta original da Aneel colocada em Consulta Pública previa, na Minuta do Contrato de Concessão, que são de responsabilidade da transmissora as melhorias de pequeno e grande porte nas instalações de transmissão existentes, sem receber receita adicional ou indenização ao final da concessão. Isso, de acordo com diversas contribuições recebidas na Consulta Pública, contrariaria o marco regulatório atual, o qual, no item 5.1.2 do Módulo 3 das Regras de Transmissão de Energia Elétrica da Aneel, prevê expressamente receita pelas melhorias de grande porte, fazendo-se necessário que tal direito conste no contrato de concessão para que a receita seja reconhecida na RAP em processo de revisão periódica.
57. Ao não disporem sobre essa receita, as minutas de contrato seriam contrárias à expectativa econômica legítima dos agentes, o que instauraria uma inovação no comando regulatório, com o condão de gerar incerteza jurídica, de acordo com as contribuições de agentes do setor.
58. Em sua análise das contribuições da Consulta Pública, a Aneel reavaliou sua posição e entendeu pertinente a proposta da grande parte dos agentes, no sentido de haver previsão de receita adicional, no

decorrer da nova concessão, para as melhorias de grande porte, mantendo coerência com a regulação vigente das concessões licitadas.

59. Dessa forma, foi adicionado na RAP teto um valor regulatório associado à obrigação de realizar investimentos em melhoria de pequeno porte, para as quais não haverá receita adicional ao longo da concessão. Já as melhorias de grande porte terão receita adicional tratada nos termos da regulação vigente.

f) Prestação de informações do 'como-construído' para as instalações de transmissão novas

60. Gerou discussão no âmbito da Consulta Pública, refletida em inúmeras contribuições de diferentes agentes do setor, a inclusão de cláusula no contrato que estabelece a obrigatoriedade de prestação de informações à Aneel sobre os gastos na implantação das instalações de transmissão em sistema informatizado, com o objetivo de retroalimentar o Banco de Preços de Referência da Aneel.

61. O próprio ONS apresentou contribuição sugerindo retirar a expressão 'como construído' de todas as minutas do contrato de concessão, para deixar claro que não se trata de etapa de verificação de compatibilidade do projeto básico com os requisitos do Edital. Como abordou o Operador: 'a análise dos dados no processo do 'como construído' via SGBDIT é restrita aos dados técnicos das instalações efetivamente implantadas em campo.' Vale informar que o SGBDIT corresponde ao Sistema de Gestão da Base de Dados das Instalações de Transmissão.

62. Outras contribuições destacaram a importância da atualização do Banco de Preços, porém questionaram que os preços efetivamente incorridos nas obras muitas vezes só são conhecidos posteriormente ao processo de unitização, iniciado após a conclusão da obra e obtenção do TLD – Termo de Liberação Definitivo. Entenderam que a consolidação dos fechamentos físicos e contábeis dos ativos estará em curso no momento da entrada em operação, e que, portanto, não poderia ser requisito para obtenção do TLD.

63. Reavaliando o texto inicialmente proposto, a Aneel entendeu mais adequado reformulá-lo para retirar a dúvida em relação à expressão 'como construído', mas mantendo-se o entendimento da necessidade de prestação de informações e envio em ambiente padronizado no sítio da Agência até a entrada em operação comercial. Segundo a Aneel, haverá tempo suficiente para a transmissora prestar as informações pertinentes, e que 'pressupõe-se que, próximo ao momento de energização para testes e da operação comercial definitiva, a totalidade ou quase totalidade das instalações estejam concluídas e passíveis dos registros serem lançados em sistema' (peça 19, p. 77).

g) Compatibilização de prazos assumidos por distribuidoras nos CUSTs em relação a obras (Lotes 2 e 3)

64. Foram apresentadas contribuições das distribuidoras RGE e CPFL, no sentido de que os prazos apresentados pelas distribuidoras nos CUSTs sejam compatibilizados com o prazo definido no Contrato. Na realidade, os agentes solicitaram a mudança de uma data específica de início da operação para a indicação do prazo em meses para implementação, uma vez que o descasamento dos prazos indicados nos CUSTs se deveu a fatores alheios a seu controle (não inclusão de instalações no Leilão de 2023).

65. A Aneel acolheu parcialmente a sugestão, ao readequar o prazo para quantidade de meses necessários para implantação do projeto e não para a data estabelecida. No entanto, a Agência decidiu também incluir no escopo do Lote 2 os seccionamentos das Linhas de Distribuição (LD) 138 kV Portão – São Sebastião do Cai e LD 138 kV São Sebastião do Cai – Montenegro até a nova Subestação (SE) São Sebastião do Cai 2 e seccionamento da LD 138 kV Ivoti – Bom Princípio até a nova SE Ivoti 2, que são trechos curtos, para implementação pela Transmissora, a qual poderá gerenciar a integração das novas subestações de acordo com o planejamento da distribuidora.

66. Outros pontos de contribuição e aperfeiçoamento do Edital foram apresentados, porém tratando sobre pontos menos relevantes, especialmente: i) adequações ou correções textuais em dispositivos do Edital e dos Anexos; ii) esclarecimentos ou complementações de informações de natureza técnica na composição dos lotes; e iii) inclusão de documentos.

IV. Exame Técnico

67. Antes de tratar dos riscos propriamente socioambientais e fundiários dos empreendimentos presentes no Leilão de Transmissão 2/2024, nos moldes da metodologia definida no Acórdão 2.637/2019-TCU-Plenário, conforme citado anteriormente, esta unidade técnica entendeu pertinente efetuar a avaliação em separado de dois tópicos relevantes, devido a seu caráter transversal nos leilões de transmissão e sua repercussão nos certames futuros: i) Análise de aspectos jurídicos sobre a licitação de instalações de transmissão existentes de concessões vincendas, no contexto do Decreto 11.314/2022; e ii) Indenização de ativos não amortizados: a nova regulamentação no horizonte de concessões vincendas nos próximos anos.

IV.1. Análise de aspectos jurídicos sobre a licitação de instalações de transmissão existentes de concessões vincendas, no contexto do Decreto 11.314/2022

68. Como abordado no contexto da análise das contribuições apresentadas à Consulta Pública 4/2024, foram manifestadas objeções, por parte de agentes do setor, em relação à decisão pela licitação das concessões vincendas de instalações de transmissão existentes, em lugar da prorrogação da outorga ao mesmo concessionário.

69. Alegam que não teriam sido analisados os eventuais benefícios da prorrogação da concessão sob a gestão de atuais transmissoras, em um cenário de eficiência da prestação de serviços e garantia de continuidade operacional. Argumentam ainda que a ausência da hipótese de prorrogação e continuidade da concessão gera um cenário de incerteza e imprevisibilidade da responsabilidade da atual transmissora pelos ativos das instalações operadas, podendo comprometer requisitos como a confiabilidade e segurança do suprimento energético, dentre outros fundamentos característicos de uma prestação de serviço público adequado.

70. No âmbito da supracitada Consulta Pública 136/2022, esse tema foi bastante discutido, uma vez que estavam em exame as diretrizes propostas pelo MME para licitação ou prorrogação das concessões vincendas de transmissão de energia elétrica.

71. Na Nota Técnica 520/2022/DOC/SPE do MME (peça 22, p. 5-6), estão elencadas 24 diretrizes para as concessões, destacando-se entre as diretrizes gerais:

Das diretrizes gerais:

1) As concessões de transmissão serão licitadas no advento do termo contratual, utilizando o critério do menor valor de receita anual para prestação do serviço público, atendendo o disposto no inciso I do art. 15 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

2) As instalações das concessões poderão ser licitadas em conjunto com outras instalações de transmissão novas ou existentes.

3) Quando não houver viabilidade para a licitação, as concessões de transmissão de energia elétrica poderão ser prorrogadas nos termos do art. 4º da Lei nº 9.074, de 2015, e do art. 6º da Lei nº 12.783, de 2013.

72. Contribuições àquela CP 136/2022 destacaram que muitos dos contratos de transmissão atingidos por essas novas diretrizes foram originados de processos de desverticalização de concessões de geração, distribuição e transmissão, e que continham previsão explícita de prorrogação por igual período de trinta anos, caso o serviço de transmissão fosse prestado de forma adequada e houvesse manifestação de interesse do concessionário. Tais condições negociais teriam sido parte da oferta e da proposta formulada na licitação original, em linha com o previsto no § 3º do art. 4º da Lei 9.074 e termos do contrato então firmado com o Poder Público.

73. Outras contribuições entendiam que a definição da diretriz de licitação como regra não poderia atingir contratos de concessão de instalações existentes, em que há cláusula vigente prevendo prorrogação ao seu término, sob risco de atingir o ato jurídico perfeito e uma legítima 'expectativa econômica' do concessionário, maculando o princípio da segurança jurídica, da eficiência e racionalidade administrativa.

74. Por fim, outros agentes do setor chegaram a propor alteração nas diretrizes do MME, de forma que houvesse obrigatoriamente uma análise prévia de 'custo-benefício' da licitação em relação à prorrogação, avaliação esta que levasse em consideração os 'custos de transferência', representados pela própria realização da licitação, além de avaliação do montante a ser indenizado, uma vez que as diretrizes também estabelecem que a licitação será realizada sem a reversão dos bens vinculados à concessão e que a indenização pelos ativos não amortizados será paga pela nova transmissora.

75. A análise do MME das contribuições feitas à Consulta Pública 136/2022 materializou-se na Nota Técnica 25/2022/SE (peça 23), que expõe os fundamentos do Ministério para a adoção das diretrizes e argumentos para acolhimento ou refutação das contribuições apresentadas pelos agentes do setor em relação às propostas que resultaram no Decreto 11.314/2022.

76. No que diz respeito à motivação para a licitação das concessões vincendas, o MME aduz que se baseia no princípio da modicidade tarifária, e que a formação de lotes em leilões com ativos em operação e novos investimentos aumenta a atratividade e rentabilidade dos negócios. Considera, ainda, que a definição de receitas anuais por meio do processo de prorrogação das concessões não resulta em deságios significativos e não induz a ganhos de eficiência, como o processo competitivo licitatório (peça 23, p. 3).

'6.4. A motivação da escolha pela licitação como regra geral para as concessões vincendas de transmissão baseia-se no princípio da modicidade tarifária. A definição da receita e, conseqüentemente,

das tarifas, por meio de processos competitivos, busca a melhor racionalidade econômica e revelar o preço adequado do serviço público concedido. Os ganhos para os usuários do sistema e para os consumidores podem ser ainda maiores quando se considera que os ativos das concessões em fim de vigência poderão ser licitados juntamente com reforços, melhorias e novas instalações que estejam previstos pelo planejamento setorial e que tenham sinergia ou relação com as concessões vincendas.

6.5. A composição dos lotes do certame licitatório com ativos em operação e novos investimentos, além de trazer benefícios para a modicidade tarifária, tende a aumentar a atratividade dos leilões e a rentabilidade dos negócios. Além disso, os ganhos do processo competitivo serão refletidos em reforços e melhorias que, em caso de prorrogação das concessões, seriam realizados pelas concessionárias, por meio de autorizações, com receitas definidas administrativamente, ou seja, sem os deságios resultantes do processo concorrencial.'

77. Do ponto de vista jurídico, o MME aduz que o estabelecido pela Constituição Federal no art. 175 é que os serviços públicos serão prestados sob regime de concessão, sempre por meio de licitação. O art. 14 da Lei 8.987/1995, que dispõe sobre as normas para permissão e concessão de serviço público, também prevê a licitação prévia como obrigatória.

78. Assim, ecoando o entendimento expresso nas diretrizes da Nota Técnica 520/2022/DOC/SPE, a prorrogação seria considerada uma exceção, no caso de verificada a inviabilidade da licitação, e sujeita a motivação específica e discussão prévia por meio de Consulta Pública (peça 22, p. 3).

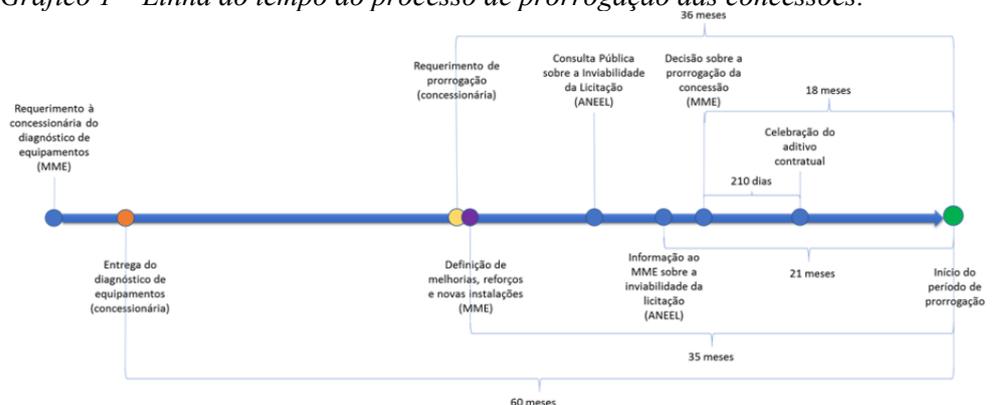
Nesse cenário, tendo em vista a previsão constitucional da licitação e a 'maturidade dos procedimentos licitatórios do segmento de transmissão, **propõe-se a licitação como regra geral**. Como consequência, **a prorrogação no segmento de transmissão seria considerada uma exceção**, a ser adotada apenas no caso da inviabilidade da licitação, fundamentada por critérios de racionalidade operacional e econômica, discutidos previamente, no caso concreto, em Consulta Pública específica a ser realizada pela ANEEL.' (grifei)

79. O artigo 8º do Decreto 11.314/2022 estabelece que a manifestação da Aneel em relação à inviabilidade de licitação ou prejuízo ao interesse público, no que concerne à concessão de instalações de transmissão existentes, deve se dar no bojo de processo de solicitação de prorrogação da concessão formulada pela concessionária à Aneel, com antecedência mínima de 36 meses do termo contratual.

80. De acordo com as diretrizes propostas na Nota Técnica 520/2022/DOC/SPE pelo MME, a análise pela inviabilidade da licitação deverá ser informada pela Aneel ao Ministério com antecedência de 21 (vinte e um) meses antes do termo contratual. A análise da inviabilidade deve estar fundamentada em 'critérios de racionalidade operacional e econômica' que demonstrem não haver benefícios na licitação da concessão, bem como essa análise deve ser submetida a Consulta Pública pela Aneel, para discussão com a sociedade.

81. Reproduz-se, a seguir, linha do tempo representativa do processo de prorrogação de concessão (peça 22, p. 4).

Gráfico 1 – Linha do tempo do processo de prorrogação das concessões.



Fonte: Nota Técnica 520/2022/DOC/SPE (peça 22, p. 4).

82. Abaixo, reproduzem-se as diretrizes 17 a 19 a respeito do tema, definidas na Nota Técnica 520/2022/DOC/SPE do MME (peça 22, p. 6):

17) As concessões de transmissão de energia elétrica alcançadas pelo art. 4º da Lei nº 9.074, de 2015, ou pelo art. 6º da Lei nº 12.783, de 2013, poderão ser prorrogadas quando da inviabilidade de sua licitação,

a fim de assegurar a continuidade, a eficiência da prestação do serviço e a modicidade tarifária, desde que requerido pela concessionária à ANEEL com antecedência mínima de 36 (trinta e seis) meses do advento do termo contratual.

18) A inviabilidade da licitação deverá ser fundamentada pela ANEEL, após a realização de Consulta Pública, com base em critérios de racionalidade operacional e econômica, que apontem de forma justificada não haver benefícios na licitação para o serviço ou para os usuários. (grifei)

19) A ANEEL deverá informar ao Ministério de Minas e Energia a inviabilidade da licitação em até 21 (vinte e um) meses antes do advento do termo contratual.

83. Por seu turno, nos termos da Nota Técnica 25/2022 do MME, o juízo pela inviabilidade de licitação ou existência de prejuízo ao interesse público deverá 'seguir o rito de análise pré-estabelecido, garantindo assim motivação, transparência e previsibilidade, em conformidade com os princípios da Administração Pública' (peça 23, p. 6).

84. Desta feita, observa-se que existe previsão nas diretrizes do MME e no Decreto para que a Aneel realize análise a partir de critérios de racionalidade operacional e econômica, fundamentando o juízo pela inviabilidade da licitação, no âmbito de processo de prorrogação de concessão requerida pela concessionária.

85. Por meio do Ofício 0071/2024-TCU-AudElétrica (peça 6), a equipe de fiscalização solicitou informações à Aneel sobre o entendimento desta em relação à necessidade de realizar a análise sobre eventual inviabilidade de licitação ou prejuízo ao interesse público num dado Leilão, bem como esclarecer se essa análise precede a fase externa do certame, ou se é feita em sede de Audiência/Consulta Pública.

86. A resposta da Aneel (Ofício 52/2024-AIN/ANEEL, peça 8) foi no sentido de que o artigo 2º do Decreto 11.314/2022 estabelece uma 'determinação cogente' em favor da realização da licitação de concessões de transmissão em fim de vigência, e que 'a aplicação cogente da norma implica a desnecessidade de 'critérios objetivos ou procedimentos de análise' pela Aneel para identificar eventual inviabilidade da licitação ou prejuízo ao interesse público' (peça 8, p. 6).

87. Segundo a Aneel, o critério seria o **caput** do art. 2º do Decreto 11.314/2022, em conjunto com o art. 175 da Constituição e o art. 17 da Lei 9.074/1995.

88. De acordo com a Agência, o juízo acerca da inviabilidade da licitação a partir de critérios objetivos, conforme questionado no item 2.3 do Ofício, seria prescindível (peça 8, p. 7):

'Assim, o percurso formal construído pelo Poder Concedente no Decreto torna propositalmente prescindível a necessidade do juízo apresentado na pergunta 2.3, cabendo a ANEEL instruir a licitação. Caso encontre alguma inviabilidade ou identifique prejuízo ao interesse público, interrompe seu processo e submete ao MME, para novo juízo. Neste sentido, tal identificação pode ocorrer a qualquer momento, tanto na fase de instrução, quanto na fase de Consulta Pública.'

89. Em complemento, a Aneel afirmou que, durante a fase interna de instrução específica do processo de Leilão em análise, não encontrou qualquer elemento que caracterizasse a inviabilidade do certame ou prejuízo ao interesse público. Igualmente, na fase de Consulta Pública, não foram identificados elementos capazes de alterar o juízo pela plena viabilidade do Leilão, e que as objeções eventuais de alguns agentes do setor foram adequadamente endereçadas no âmbito da CP.

90. Cabe apontar que assiste razão à Aneel em relação ao entendimento geral de que a determinação contida no art. 2º do Decreto 11.314/2022, definindo como regra geral a realização de licitação para a concessão de instalações de transmissão existentes em fim de vigência, possui legitimidade jurídica e coerência econômica.

91. Conforme prevê a Constituição Federal, no artigo 175, a regra para outorga para exploração de serviços de transmissão de energia elétrica, enquanto atividade reservada à União (art. 21, XII, b), é a sua sujeição ao processo licitatório. A prorrogação, caso prevista contratualmente e haja previsão legal, é uma faculdade conferida ao Poder Concedente que não gera direito adquirido aos concessionários, já que a regra geral é a obrigatoriedade de licitação.

92. Nesse cenário, cumpre ressaltar, ainda, que a atual detentora da concessão, a Interligação Elétrica Evrecy, também poderá participar ativa e normalmente do Leilão 2/2024 como uma das concorrentes para arrematar os lotes do certame, entre eles o Lote 1, em que se encontram as suas instalações existentes.

93. O regime de concessões de serviços públicos de transmissão de energia é fundamentado na busca de modicidade tarifária, eficiência operacional, disponibilidade e qualidade do serviço. E, conforme entendimento do MME, ao qual esta unidade técnica se alinha, o grau de maturidade e competitividade do

segmento de transmissão de energia brasileiro, aliado à efetividade das normas de qualidade do serviço e disponibilidade dos ativos concedidos, justificam a opção pela licitação como regra geral, como maneira de buscar a modicidade tarifária e realizar o interesse público.

94. Destaca-se que o processo de expansão do segmento de transmissão no Brasil vem sendo marcado por forte competição e deságios consideráveis nos leilões de linhas de transmissão e subestações. Como sublinhado na Nota Técnica 25/2022/SE-MME, nos últimos cinco anos a taxa de sucesso dos leilões de transmissão foi igual a 100%, com todos os 92 lotes arrematados e deságios médios que variaram entre 40% e 60% (peça 23, p. 2).

95. Cumpre salientar que esta não será a primeira licitação de ativos de transmissão existentes com contratos vincendos, como destaca o MME ao citar os casos da SE Porto Alegre 4 e os ativos de transmissão da Amazonas-GT, no âmbito do Leilão de Transmissão 001/2020 (peça 23, p. 4):

'Destaca-se as experiências bem-sucedidas de licitação de instalações de transmissão existentes, como as licitações da revitalização completa da Subestação Porto Alegre 4 e dos ativos de transmissão designados à Amazonas-GT, realizadas no Leilão de Transmissão nº 001/2020. O objeto dessas outorgas contempla a assunção, por nova concessionária, de ativos existentes e em fim de vida útil, e os investimentos necessários na modernização dessas instalações, considerando um período de transição, de modo a garantir a regularidade e a continuidade da prestação do serviço.'

96. No caso da SE Porto Alegre 4, o respectivo lote foi arrematado com 57,3% de deságio (economia de R\$ 400 milhões), enquanto os ativos da Amazonas-GT tiveram 47,4% de deságio (R\$ 1,5 bilhão de economia). No entanto, ainda que não seja de todo inédito o procedimento, como apontaram o MME e contribuições à CP 04/2024, esta será a primeira vez que uma concessão vencedora será licitada com base no dispositivo do Decreto 11.314/2022, o que reveste de especial interesse e relevância o desenlace do presente Leilão de Transmissão 2/2024 para grande parte dos agentes do setor elétrico brasileiro.

97. Desse modo, deixa-se de propor encaminhamentos específicos para o tópico em questão, dado que não foram identificadas irregularidades ou impropriedades, sem prejuízo de indicar a importância de esta unidade técnica acompanhar os próximos leilões de transmissão sob a égide do Decreto 11.314/2022, observando eventuais pontos de atenção futuros e visando a consolidação do procedimento competitivo para seleção de novos concessionários.

IV.2. Indenização de ativos não amortizados: a nova regulamentação no horizonte de concessões vincendas

98. De acordo com o art. 6º do Decreto 11.314/2022, **caput** e parágrafo único, a indenização pelos ativos não amortizados a serem transferidos no âmbito de licitação de instalações existentes será paga pela nova transmissora como condição para assinatura do novo contrato, em valor a ser estabelecido conforme regulamentação da Aneel.

99. A importância do tema já era refletida pelo MME no âmbito da Consulta Pública 136/2022, conforme ressaltado pela Nota Técnica 25/2022-DOC/SE (peça 23, p. 7):

'7.1. A valoração dos ativos das concessões em fim de vigência é, sem dúvida, um dos aspectos mais relevantes tanto para a licitação quanto para a prorrogação dessas concessões. Valorar a base de ativos e definir os valores de indenização são fundamentais em qualquer uma das opções de renovação dos contratos. Enquanto no processo licitatório o valor da indenização constitui parâmetro relevante para a atual concessionária e para os proponentes; na prorrogação, esse valor será tomado como base para se definir o novo valor da receita de equilíbrio do contrato.'

100. Naquela CP 136/2022, diversos foram os questionamentos acerca das diretrizes estabelecidas pela Nota Técnica 520/2022/DOC/SPE quanto ao tema da indenização dos ativos não amortizados, tais como: i) critérios para indenização de investimentos em reforços e melhorias autorizados no final da concessão, ainda não concluídos; ii) critérios de valoração de ativos já em operação, mas que não passaram pelo processo de Revisão Tarifária Periódica; iii) critérios para validação de laudo de avaliação de empresa credenciada; e iv) incertezas no tratamento dos ativos em fim de contrato e seus impactos na qualidade, continuidade e percepção de risco da atividade de transmissão pelo mercado.

101. Essa regulamentação está prevista na Agenda Regulatória da Aneel sob a atividade AR24-02 e foi recentemente objeto da Tomada de Subsídios 8/2024, que tem como objetivo colher subsídios para regulamentação do Decreto 11.314/2022.

102. De acordo com proposta da Nota Técnica 43/2024-STD-SCE-STR-SFF-SFT-SEL/ANEEL, o escopo do projeto de regulamentação do Decreto 11.314/2022 foi definido conforme a natureza dos temas que deveriam ser tratados, optando-se pela divisão das discussões em três grupos, que estão representados a seguir (peça 24, p. 2):

a. Grupo 1:

- i. Regulamentação das Demais Instalações de Transmissão – DIT;
- ii. Regulamentação da transição da prestação do serviço de transmissão;
- iii. Tratamento de melhorias ao longo da concessão de transmissão;
- iv. Prestação do serviço com o fim de concessão.

b. Grupo 2:

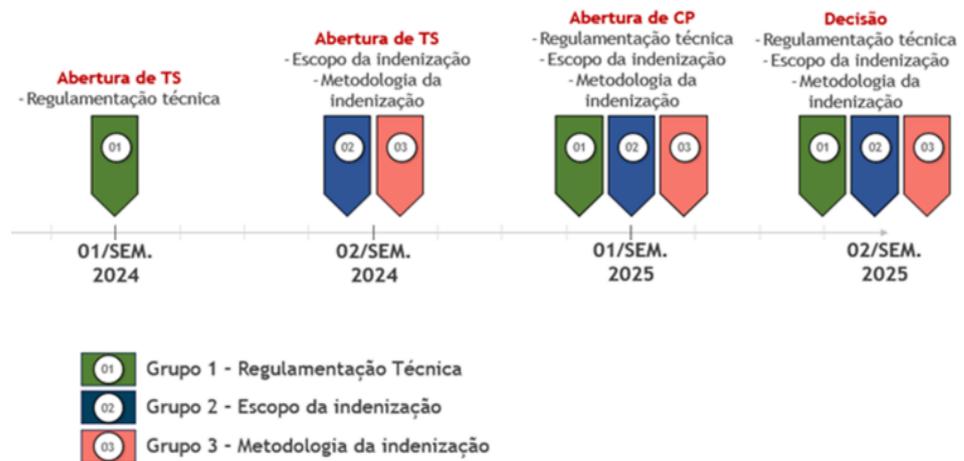
- i. Definição dos ativos indenizáveis nas concessões licitadas, levando-se em conta o histórico dos ativos e a sua amortização.

c. Grupo 3:

- i. Definição da metodologia de indenização para os ativos definidos no grupo 2.

103. O cronograma estabelecido para o desenvolvimento dos trabalhos desses três grupos é o seguinte:

Gráfico 2 – Cronograma dos trabalhos para a regulamentação do Decreto 11.314/2022.



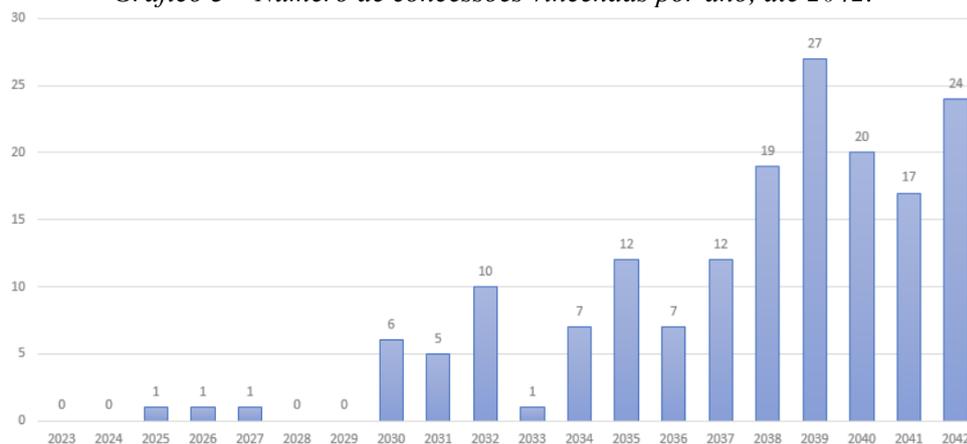
Fonte: Nota Técnica 43/2024-STD-SCE-STR-SFF-SFT-SEL/ANEEL (peça 24, p. 3).

104. Conforme se depreende do cronograma de trabalho acima, outra Tomada de Subsídios ou Consulta Pública terá como objeto definir a metodologia da indenização (Grupo 3) prevista no Decreto 11.314/2022, com previsão de conclusão para o segundo semestre de 2025.

105. A esse respeito, foi formulado questionamento à Aneel por meio do supracitado Ofício 0071/2024-TCU-AudElétrica, em relação aos possíveis riscos de intempestividade da regulamentação da metodologia de indenização, tendo em vista a materialidade e relevância dos contratos de concessão de transmissão em fim de vigência, no horizonte temporal dos próximos anos.

106. Em resposta (peça 8, p. 8), a Aneel respondeu que as concessões que vencerão nos próximos anos, 2025, 2026 e 2027, são outorgas de pequeno porte, objeto de processos de desverticalização, sem escala, logo sem grande relevância ou materialidade, e que somente a partir de 2030 as licitações de concessões vindas de maior relevância e materialidade passarão a ser periódicas e recorrentes, em virtude dos grandes projetos de transmissão cujos contratos chegarão ao fim. Ilustra este quadro o Gráfico 3 abaixo, com o número de concessões vindas por ano, no horizonte de vinte anos (até 2042).

Gráfico 3 – Número de concessões vincendas por ano, até 2042.



Fonte: Nota Técnica 25/2022-DOC/SE (peça 23, p. 3).

107. *Afirma a Aneel ser possível que a regulamentação do Decreto não esteja com seu ciclo completo a tempo das licitações dos contratos de concessão com termo em 2025, 2026 e 2027, sendo estas de menor porte e oriundas de processos de desverticalização. Para estas, será utilizada a mesma forma de avaliação dos ativos indenizáveis aplicável nos ativos existentes do Leilão 2/2024, uma vez que, segundo a Aneel, a receita vigente antes da licitação estava atrelada à base de ativos, de modo que a depreciação dos ativos e a amortização dos investimentos realizados eram equivalentes (peça 8, p. 7).*

108. *Ainda de acordo com a Agência, essa é a prática já adotada em casos similares, e que não constitui risco a assunção de laudo de avaliação da própria concessionária a ser indenizada, no caso a Interligação Elétrica Evrecy S.A., uma vez que o laudo pode ser objeto de fiscalização pela Aneel e o procedimento para apuração do valor a ser indenizado está estabelecido nos Procedimentos de Regulação Tarifária – Proret.*

109. *Conforme a Aneel esclareceu em reunião com a equipe de fiscalização, essa metodologia de determinação do valor a ser indenizado já foi utilizada, por exemplo, no Leilão de Transmissão 1/2020, por ocasião da determinação da indenização devida pelos ativos da Amazonas-GT. Como está consignado na Nota Técnica 28/2020-SEL-SCT/ANEEL (peça 25, p. 86), a metodologia para estabelecimento da indenização à AmGT foi o Valor Novo de Reposição – VNR depreciado e a memória de cálculo consta do Processo Aneel 48500.001896/2018-77.*

110. *De acordo com a Aneel, para os contratos vincendos a partir de 2030, a expectativa é de que essa metodologia de indenização de ativos de transmissão não amortizados objeto da regulamentação do Decreto 11.314/2022 já esteja definitivamente implantada (peça 8, pp. 8-9).*

111. *Dessa forma, entende-se desnecessário propor encaminhamento específico em relação a este ponto, sem prejuízo da possibilidade de esta unidade técnica incluir o exame do andamento da regulamentação da metodologia de indenização dos ativos no âmbito do acompanhamento dos próximos Leilões de ativos de transmissão, programados para os próximos anos.*

IV.3. Relevantes riscos socioambientais e fundiários

112. *A análise do tratamento dos riscos fundiários e socioambientais é usualmente realizada a partir dos apontamentos constantes no Relatório R3 (que trata da análise socioambiental, incluindo os mapas de uso e ocupação do solo, de geomorfologia, de cobertura vegetal, de áreas protegidas, de interesse socioambiental, de restrições socioambientais, além da proximidade de aeródromos, de comunidades e de gasodutos, bem como de outros elementos de infraestrutura regional). O Relatório R5 trata do levantamento dos custos fundiários e é mais relevante na análise dos custos considerados para o cálculo da RAP Máxima. Há casos em que não são elaborados os Relatórios R3 e R5. Geralmente a dispensa desses relatórios se deve à eventual pequena relevância de tais riscos em determinado empreendimento e (ou) à instalação de determinado empreendimento em área já afetada por empreendimentos do SIN.*

113. *A análise empreendida pela equipe de fiscalização referente aos tratamentos dos riscos socioambientais e fundiários dos lotes do presente leilão inicialmente realizou o levantamento das restrições apontadas nos relatórios técnicos relativos ao Lote 1 e, consecutivamente, avaliou a razoabilidade das soluções apresentadas. Ao fim e ao cabo, da análise dos documentos apresentados, conclui-se que não foram encontradas impropriedades no tratamento dado aos riscos apontados. Logo, não foram encontradas situações que exijam a impulsão de ações corretivas por esta Corte de Contas.*

Figura 1 – Alternativa selecionada que resultou no Lote 1.

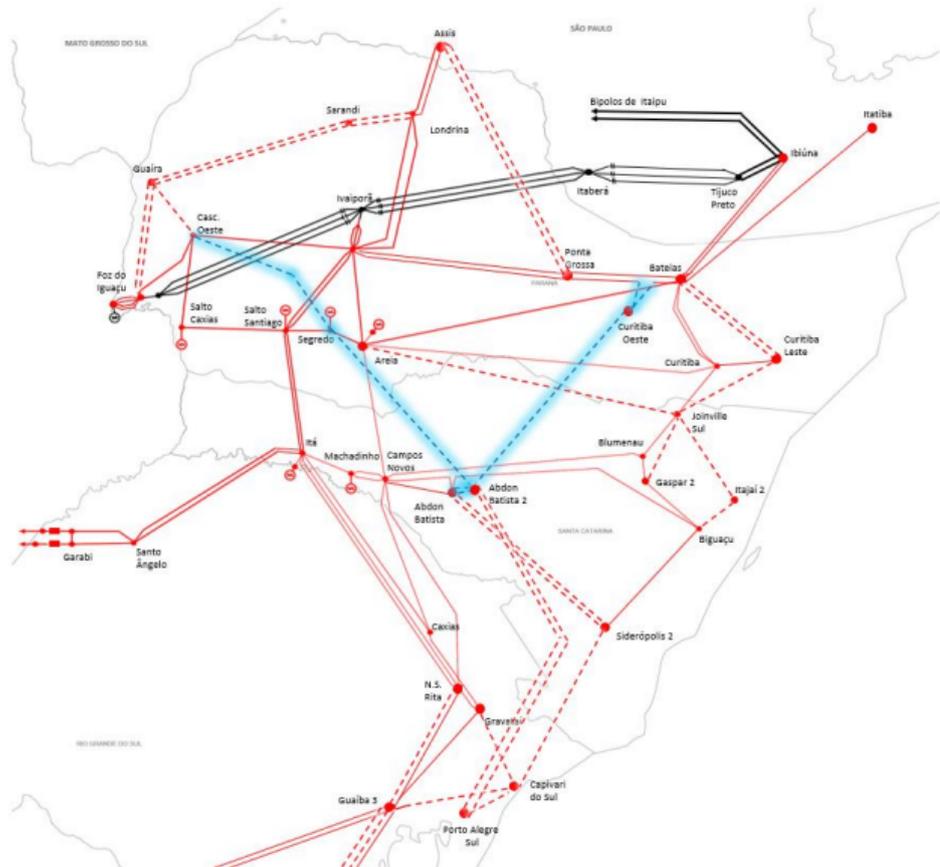


Figura 3-1 - Mapa com a rede de 525 kV na região Sul – configuração revisada

Fonte: EPE-DEE-NT-014/2023-rev1 (peça 26, p. 40).

114. Apresenta-se, a seguir, de forma objetiva e resumida, o Lote 1 analisado, com a caracterização geral dos empreendimentos mais importantes e as informações mais relevantes constantes nos estudos apresentados.

Lote 1 – Reforços para o Sistema Elétrico do PR e SC; atendimento ao ES e Leste de MG; atendimento ao Triângulo Mineiro e alto Paranaíba (MG)

115. O Lote 1 é composto por dois Sublotes, o 1A e o 1B. Ao total, são nove linhas de transmissão, sendo quatro em 525 kV, uma em 325 kV e quatro em 230 kV, além de trechos de 525 kV entre o seccionamento de LT e em SE, totalizando mais de 363 km de extensão. Destas linhas, quatro são linhas existentes cuja continuidade da prestação de serviço será licitada em conjunto com instalações novas. Fazem parte igualmente deste Lote 1 quatro subestações, sendo duas de 525 kV (novos empreendimentos), uma de 230 kV e uma 230/138 kV (subestações existentes).

116. De maneira mais específica: LT Curitiba Oeste - Abdon Batista 2 (525 kV), com 258,7 km; LT Abdon Batista – Abdon Batista 2 (525 kV), circuito duplo, com 4,7 km; LT Jaraguá – Araxá 3 (345 kV), circuito simples, com 60 km; LT Abdon Batista 2 – Segredo (525 kV), circuito simples, com 230 km; LT Segredo – Cascavel Oeste (525 kV), circuito simples, com 187,2 km; LT Aimorés – Conselheiro Pena (230 kV), circuito simples, com 72 km; Aimorés – Mascarenhas (230 kV), circuito simples, com 13,6 km; LT Conselheiro Pena – Gov. Valadares 6 (230 kV), circuito simples, com 71 km; LT Gov. Valadares 2 – Governador Valadares 6 (230 kV), circuito simples, com 6 km.

117. Em relação às subestações, o Lote 1 apresenta como instalações novas a serem construídas a SE Curitiba Oeste (525 kV) e a SE Abdon Batista 2; e como instalações existentes a terem continuidade dos serviços a SE Mascarenhas (230/138 kV) e a SE Aimorés (230 kV).

118. Conforme os cálculos constantes nas planilhas apresentadas (data-base de março/2024), as linhas de transmissão exigem investimentos na ordem de R\$ 2,48 bilhões, as subestações demandam investimentos

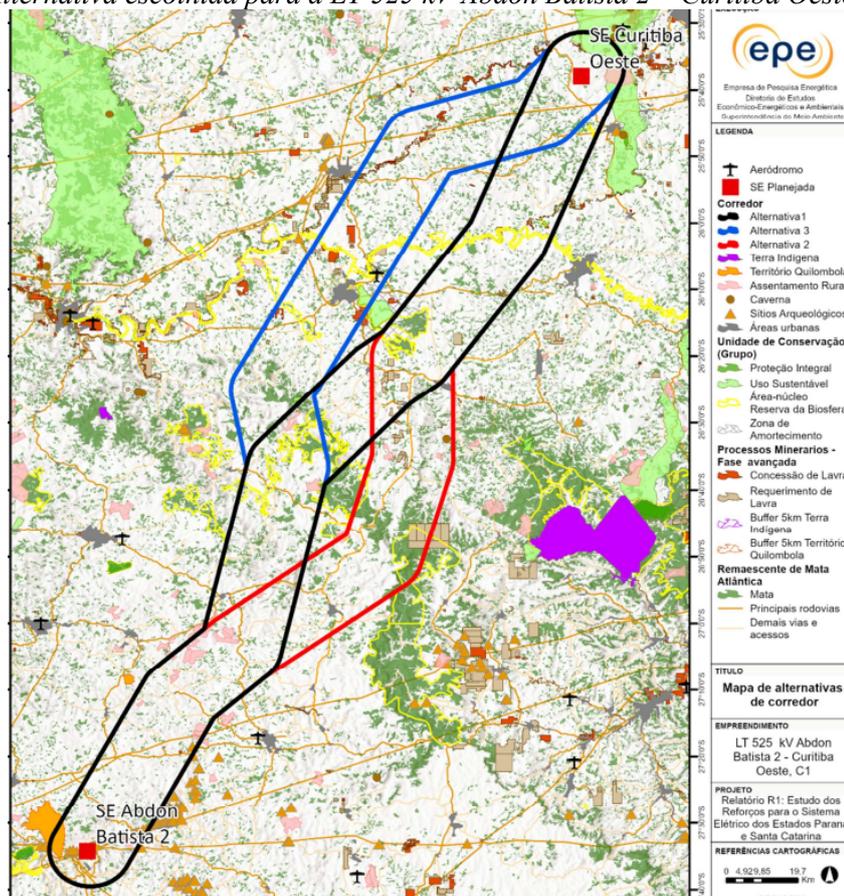
na ordem de R\$ 285 milhões e outros ativos a serem transferidos exigem investimentos na ordem de R\$ 149 milhões. Somam, portanto, uma estimativa total de investimentos na ordem de R\$ 2,9 bilhões, que resulta em uma RAP Máxima de R\$ 486 milhões, a ser exigida a partir de 2030.

119. Nos Relatórios R1 e R3, merecem ser destacados os seguintes empreendimentos de maior materialidade do Lote 1, quais sejam, a LT 525 kV Curitiba Oeste – Abdon Batista 2 (estimativa de investimentos de R\$ 923 milhões); a LT 525 Abdon Batista 2 – Segredo (R\$ 825 milhões); além das Subestações SE 525 kV Abdon Batista 2 (R\$ 142 milhões) e SE 525 kV Curitiba Oeste (R\$ 121 milhões).

120. **Em relação à LT Curitiba Oeste – Abdon Batista 2** (investimentos de R\$ 923 milhões), foram feitas as seguintes recomendações no R1: i) evitar interferências em sítios arqueológicos, assentamentos rurais e terras quilombolas; ii) desviar das Unidades de Conservação – UCs Floresta Estadual do Passa Dois e da Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN Rio Negro e da Área de Amortecimento da Flona de Três Barras, além de áreas núcleo da Reserva da Biosfera; iii) na definição do traçado da LT, buscar aquela que minimizasse a interferência com trechos remanescentes de Mata Atlântica, procurando passagem por áreas antropizadas; iv) evitar interferências em processos minerários em estágios mais avançados; v) desviar de área militar (Campo de Instrução do Marechal Hermes); e vi) desviar o traçado de áreas urbanas, núcleos populacionais e de benfeitorias rurais existentes no corredor (peça 26, p. 213-214).

121. Nos estudos do R1, foram analisadas três alternativas de traçado de corredor para a LT 525 kV Abdon Batista 2 – Curitiba Oeste, utilizando a Análise de Convergência e, em paralelo e de forma complementar, o Modelo Espacial Multicritério (MEM) para a definição de quatro cenários distintos de conexão: Áreas protegidas, Uso do solo, Físico-econômico e Infraestrutura. Os cenários utilizaram as mesmas variáveis, mas com variação nos pesos.

Figura 2 – Alternativa escolhida para a LT 525 kV Abdon Batista 2 – Curitiba Oeste.



Fonte: Relatório R1 (peça 26, p. 192).

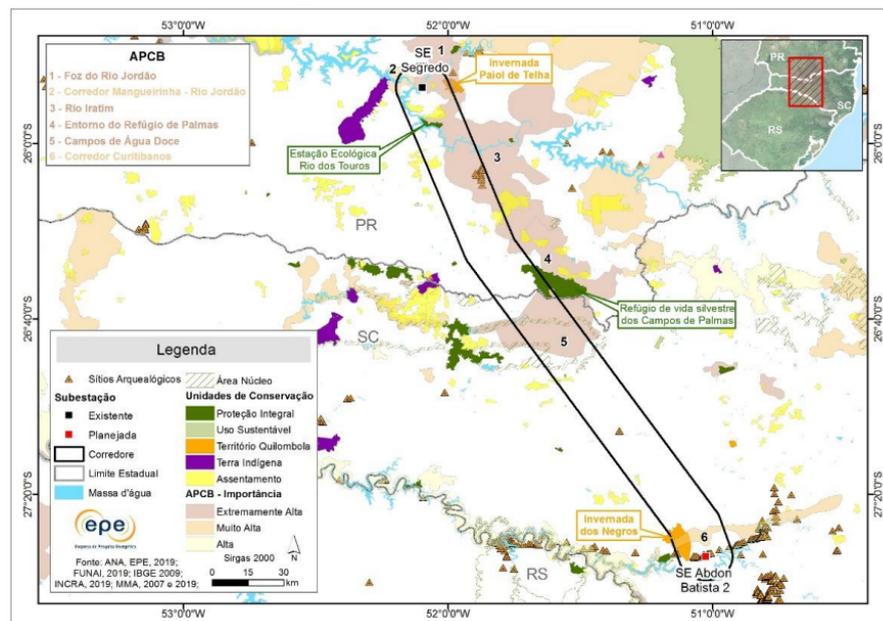
122. A alternativa escolhida foi a que possibilitou a menor interferência em áreas sensíveis, como a área núcleo da Reserva da Biosfera, afastamento do perímetro urbano de Major Vieira, menor interferência em áreas de remanescentes florestais de mata atlântica, e proximidade de rodovias e vias vicinais de acesso para minimizar impacto na construção e manutenção da LT.

123. **Quanto à LT Abdon Batista 2 – Segredo** (com estimativa de investimentos de R\$ 825 milhões), o

relatório R1 fez uma série de recomendações para o R3, tais como: i) evitar interferências em propriedades e benfeitorias rurais, devido à importância de atividades agropecuárias no corredor da LT (suinocultura e avicultura); ii) desviar na medida do possível de remanescentes de vegetação nativa, considerando que o corredor está no polígono de abrangência da Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/06); iii) evitar interferência com áreas de silvicultura, em virtude de extensas áreas com essa atividade; iv) atentar para a complexidade socioambiental do trecho inicial do traçado de saída da SE Segredo; v) evitar sobreposição com os processos minerários abrangidos pelo corredor; vi) minimizar o número de travessias com os cursos d'água presentes no corredor; vii) desviar do Território Quilombola Invernada dos Negros; viii) evitar interferência com os sítios arqueológicos situados nas proximidades da SE Abdon Batista; e ix) atentar para a presença de araucárias nativas ao longo do corredor (*Araucaria angustifolia* está listada como espécie em perigo de extinção) (peça 27, p. 85-86).

124. Apesar de o R1 em questão (Nota Técnica DEA 001/2019) ter alertado para a necessidade de serem 'criteriosamente estudadas, durante a elaboração do relatório R3, as opções de traçado para a futura LT, escolhendo-se a alternativa mais viável do ponto de vista socioambiental, fundiário e construtivo', o R3 reputou prescindível a necessidade de avaliação de diferentes alternativas de traçado para a LT, por considerar que estavam ausentes 'aspectos socioambientais que pudessem representar complexidades para a definição de um traçado de corredor' (Caracterização e Análise Socioambiental, R3 – Engie, peça 28, p. 15).

Figura 3 – Alternativa escolhida para a LT Abdon Batista 2 – Segredo e aspectos socioambientais no corredor SE Segredo – SE Abdon Batista 2.



Fonte: Relatório R1 (peça 27, p. 85).

125. No entanto, na seção do R3 que trata das interferências e proximidade com áreas de interesse socioambiental (peça 28, p. 127), há uma lista considerável de unidades de conservação e Áreas Prioritárias para Conservação da Biodiversidade (APCBs) situadas no corredor estudado para o traçado da LT Abdon Batista 2 – Segredo: o Parque Estadual (PE) do Rio Canoas, o Refúgio da Vida Silvestre (REVIS) dos Campos de Palmas, a Estação Ecológica (ESEC) Rio dos Touros, todas de Proteção Integral, e a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) Fazenda Santa Terezinha, de Uso Sustentável. Duas delas têm sua Zona de Amortecimento interceptada pela diretriz do traçado: a REVIS dos Campos de Palmas e a ESEC Rio dos Touros.

126. Segundo o R3, ambas as UCs interceptadas pela diretriz da LT possuem plano de manejo, porém colocam critérios para o licenciamento de atividades em sua zona de amortecimento, o que poderá significar um risco adicional em termos de compensação ou adequação para atender as demandas do processo de licenciamento ambiental do empreendimento.

127. Além disso, a LT intercepta pelo menos três Áreas Prioritárias para a Conservação da

Biodiversidade, sendo uma o Corredor Ecológico de Chapecó (SC), região originalmente recoberta pela formação campestre denominada Estepe Gramíneo-Lenhosa, associada à Floresta Ombrófila Mista Aluvial, conforme Tabela 5, a seguir.

Tabela 5 – Travessias em Áreas Prioritárias para Conservação da Biodiversidade.

Intervalo de Vértices	Código	Ação prioritária	Importância	Prioridade	Extensão da travessia da diretriz (km)
Saída SE 525 kV Abdon Batista 2/VT-1/VT-4/VT-5	MA38	Manejo sustentável	Muito Alta	Muito Alta	9,63
VT-27/VT-34	MA51	Gestão integrada e participativa de áreas protegidas, corredores ecológicos e territórios de povos e comunidades tradicionais.	Extremamente Alta	Extremamente Alta	40,62
VT-35/VT-43/Chegada SE Segredo	MA58	Integração com Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais	Muito Alta	Muito Alta	24,90

Fonte: Relatório R3 (peça 28, p. 129).

128. Em relação à presença de territórios quilombolas, foram identificados dois em processo de delimitação, a Invernada dos Negros em Campos Novos/SC e a Invernada Paiol de Tela em Reserva do Iguaçu (PR), além de dois assentamentos rurais no curso da diretriz, o PA 27 de outubro e o PA Paineira, localizados nos municípios de Cel. Domingos Soares e Reserva do Iguaçu, respectivamente.

129. Na conclusão do R3, o estudo ponderou que as sensibilidades de natureza ambiental não são de tal ordem que representem um risco para a implementação do empreendimento, ainda que a interceptação de UCs sujeite o licenciamento do empreendimento ao rito previsto pela Resolução CONAMA 428, de 17 de dezembro de 2010 (peça 28, p. 134).

130. Do ponto de vista socioeconômico, o traçado da LT buscou afastamento dos principais elementos de suscetibilidade, tais como: aglomerados urbanos, zonas industriais ou de produção agropecuária, bem como zonas de interesse étnico-culturais. Não obstante, os estudos encontraram um território indígena não demarcado distante do seu centro até a diretriz da LT aproximadamente 3,4 km, o qual demandará por uma consulta formal ao órgão competente, bem como a elaboração de estudos específicos para obtenção da anuência durante o processo de licenciamento do empreendimento. Também foi sinalizado como ponto de atenção o impacto produtivo da instituição da faixa de servidão, sobretudo nas propriedades menores, característica predominante na área de estudo, uma vez que a área do traçado é composta por 35,48% por áreas de cultivo agrícola e 11% de áreas de silvicultura.

131. No tocante à SE 525 kV Abdon Batista 2 (estimativa de investimentos de R\$ 142 milhões), considerou-se dispensável a elaboração de novo relatório R3 da Subestação, uma vez identificado que não há áreas urbanas nas proximidades da área da SE definida no R3 e que a análise de imagens de satélite e bases de dados geográfica atualizadas de áreas urbanas, Terras Indígenas, Territórios Quilombolas, Projetos de Assentamentos, Unidades de Conservação e Processos Minerários não apresentou elementos que justifiquem alterações na locação da SE (EPE NT DEE 14/2023, peça 26, p. 47). Assim, recomendou-se a dispensa na revisão do Relatório R3 da SE Abdon Batista 2 e utilizou-se o R3 original de 2020 (peça 26, p. 46).

132. No R3 da SE Abdon Batista 2 (peça 29), foram identificados remanescentes florestais de Floresta Ombrófila Mista, formação típica do Bioma Mata Atlântica e caracterizada principalmente pela presença da araucária, bem como outras espécies vegetais enquadradas como de sensibilidade para ameaça à extinção, o que poderá exigir medidas compensatórias ou mitigadoras específicas do impacto.

133. A região está inserida na área de abrangência do Mapa de Aplicação da Lei da Mata Atlântica, o que implica em seguir as diretrizes indicadas por legislação específica relacionada ao tema. A área onde foi prevista a SE 525 kV Abdon Batista 2 encontra-se no interior da APMB MA0038, classificada como uma área com prioridade 'muito alta' para conservação, porém fato esse que não traz restrições legais severas a serem observadas, estabelecendo apenas direcionamento das ações, sobretudo de minimização ou compensação de impactos se ocorrerem. A região não intercepta UCs, inclusive estando a mais de 3 km dos

limites das unidades mais próximas.

134. Do ponto de vista socioeconômico, por ser uma área de baixa densidade demográfica, a localização da SE Abdon Batista 2 não apresentou interferências diretas com núcleos urbanos, povoados, ou assentamentos rurais, bem como inexistência de interferências com atividades industriais e baixa sobreposição de área de cultivo (apenas 8,7% da área total da SE).

135. Por fim, **em relação à SE 525 kV Curitiba Oeste** (estimativa de investimentos de R\$ 121 milhões), trata-se de empreendimento de menor complexidade e sensibilidade socioambiental, pelo que se depreende do relatório R3 (peça 30). Foi planejada para reduzir a sobrecarga na transformação de energia elétrica que atualmente ocorre nas SEs Curitiba e Bateias, e sua localização é próxima da Rodovia Estadual PR 427, no município de Lapa/PR. Isso garante a proximidade de acessos viáveis, de vias públicas e privadas em bom estado de conservação, bem como de grandes centros, o que garante a oferta da infraestrutura necessária para fases de construção, operação e manutenção.

136. A SE está localizada em área de 51,87 hectares (ha) inserida em propriedade privada, com exploração agrícola. Na avaliação de riscos de sobrecustos e complexidade ambiental feita no R3, o único fator relevante mencionado foi a possibilidade de atrasos devido à suscetibilidade média a erosão em parte do terreno, durante as atividades de terraplanagem e abertura de acessos.

137. De forma resumida, segue o conjunto de recomendações feitas pelo relatório R1 para atendimento no R3: i) evitar proximidade com locais com concentração de benfeitorias rurais; ii) minimizar interferências do traçado de futuras LTs associadas à SE Curitiba Oeste; iii) evitar supressão de araucárias, tendo como balizador a Portaria MME 443/2014; iv) evitar interferência com vegetação nativa, especialmente em Áreas de Preservação Permanentes – APPs e Reservas legais das propriedades abrangidas; e v) priorizar a escolha de área que incida sobre a menor quantidade possível de proprietários. Observou-se que praticamente a íntegra das recomendações do R1 foram implementadas no R3 (peça 30, p. 28-30).

Custos fundiários

138. No que concerne aos custos fundiários do Lote 1, foram objeto de exame os relatórios R5 das instalações materialmente mais relevantes, em linha com a análise seletiva realizada dos aspectos socioambientais dos empreendimentos: LT 525 kV Abdon Batista 2 – Segredo, da LT 525 kV Curitiba Oeste – Abdon Batista 2, e da SE 525 kV Abdon Batista 2 e SE 525 kV Curitiba Oeste, conforme Tabela 6, a seguir.

Tabela 6. Custos fundiários mais relevantes relacionados ao Lote 1.

Trecho LT / SE	Extensão (km) / Área (m ²)	Custo fundiário Total (R\$) ⁽¹⁾	R\$/km ou R\$/m ²	Investimento total (R\$)	% custos fundiários ⁽⁴⁾
LT 525 kV Curitiba Oeste – Abdon Batista 2	258,71	44.969.440,29	173.824,83	923.302.221,13	4,8
LT 525 kV Abdon Batista 2 – Segredo	229	28.535.738,20	124.236,81	825.485.366,19	3,4
SE 525 kV Abdon Batista 2	118.275	523.097,24	4,42 ⁽²⁾	142.388.563,58	0,3
SE 525 kV Curitiba Oeste	525.750	4.728.585,68	8,99 ⁽³⁾	121.096.345,37	3,9

Fonte: Relatórios R5 (peças 31 a 33).

(1): Dados conferidos, constantes no resumo levado à pasta de custos fundiários da planilha de cálculo de RAP.

(2) valor de referência: outubro/23

(3) valor de referência: julho/23

(4) Percentual que os custos fundiários estimados representam do investimento total da instalação

139. Como se observa nos dados da tabela acima, os custos fundiários da LT Curitiba Oeste – Abdon Batista 2 são os que têm maior peso relativo (4,8%), se comparados ao investimento estimado para o

empreendimento, sendo que o custo da terra corresponde a cerca de 83% deste custo, e benfeitorias reprodutivas e não reprodutivas pelo restante do valor (Estimativa de Custos Fundiários, relatório R5, peça 31).

140. No caso da SE Abdon Batista 2, os custos fundiários são proporcionalmente os menores das instalações selecionadas (0,3%), em relação ao investimento total projetado, sendo que o custo da área de 118 mil/m² corresponde a 82% destes custos (peça 32).

141. Para a LT Abdon Batista 2 – Segredo, os custos fundiários estimados têm uma participação relativa de 3,4% em relação ao investimento. No detalhamento das rubricas internas, verifica-se um maior peso das indenizações de benfeitorias reprodutivas e não reprodutivas e despesas legais, responsáveis de forma agregada por 37,4% dos custos fundiários (peça 33).

142. Por fim, a SE Curitiba Oeste apresenta custos fundiários em torno de 4% do investimento projetado, sendo quase a totalidade (95%) correspondente aos custos da terra. Cumpre salientar que o Relatório R5 elaborado pela CGT Eletrosul destacou possíveis dificuldades para que o empreendedor negocie a aquisição da área destinada à Subestação, bem como da área de servidão relacionada aos Seccionamentos da LT Bateias – Ponta Grossa, na SE Curitiba Oeste. Há indicativos de forte resistência local à implantação do empreendimento, o que pode gerar processos judiciais para imissão de posse e, eventualmente, constituir fator de risco para atrasos na implantação da instalação de transmissão.

143. Diante do exposto, conclui-se que a documentação apresentada (Relatório R1 e detalhamentos nos Relatórios R3) indica que foram apropriadamente efetuadas as análises socioambientais das instalações a serem construídas, com recomendações gerais dirigidas aos futuros concessionários de transmissão, no sentido de evitar/mitigar os riscos socioambientais dos empreendimentos.

IV.4. Informações complementares sobre o Lote 2: riscos identificados e retirada superveniente do Leilão 2/2024

144. O Lote 2 do Leilão de Transmissão 2/2024 era composto de duas LTs 230 kV, duas Subestações de 230/138kV, bem como dois trechos de LT entre a SE Ivoti 2 e outras duas linhas de transmissão de 230 kV, todas instalações planejadas para garantir o atendimento elétrico ao Estado do Rio Grande do Sul, especialmente para reforço da estrutura de transmissão da Região Metropolitana de Porto Alegre.

145. Apesar de o Lote 2, a princípio, não compor a amostra selecionada para exame mais detalhado dos riscos ambientais e fundiários, bem como do nível de confiabilidade das RAP máximas adotadas como parâmetro para o Leilão, cabe apontar que dois elementos chamaram a atenção sobre esse Lote durante os trabalhos de fiscalização: (i) nos estudos da EPE, principalmente na Nota Técnica DEA 001/2019 (peça 27), a necessidade de reforços para o atendimento da Região Metropolitana de Porto Alegre é o elemento que estrutura a necessidade de outras instalações de transmissão, que abrangem os estados do Paraná e Santa Catarina, inclusive parte dos empreendimentos que compõem o Lote 1 (maior do Leilão); e (ii) a necessidade de avaliar o grau de impacto da tragédia representada pelos eventos climáticos extremos ocorridos no Rio Grande do Sul (maio/2024), especialmente em Porto Alegre, em relação aos empreendimentos planejados no Lote 2, e as possíveis incertezas geradas por este fato para a realização do Leilão.

146. Em relação ao primeiro item supra, a Nota Técnica DEA 001/2019 contextualiza as necessidades em relação à Região Metropolitana de Porto Alegre, e de que forma ela se relaciona com os estudos de interligação dos estados do PR, SC e RS (peça 27, p. 9).

Com a finalidade de solucionar problemas de tensão e de carregamentos previstos nas instalações de transmissão de energia da Região Metropolitana de Porto Alegre e de proporcionar uma maior robustez ao sistema, as análises realizadas pela equipe de transmissão de energia elétrica da EPE identificaram a necessidade de reforços estruturais na rede elétrica do Sul do país. Para atender essa região, está sendo indicado um novo tronco em 525 kV, interligando os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, e novas linhas de transmissão em 230 kV, para os reforços na Região Metropolitana.

147. A especial complexidade socioambiental dos empreendimentos objetos desse estudo foi destacada pela EPE, que considerou um desafio o alinhamento de todas as análises com vistas a definir a solução elétrica mais adequada e viável, conforme destacado abaixo (peça 27, p. 9):

‘Devido à complexidade socioambiental dos empreendimentos planejados, dos quais se destacam as linhas de transmissão que atravessarão as áreas urbanas e de expansão urbana da Região Metropolitana de Porto Alegre, desde o início dos estudos foram realizadas análises socioambientais de forma a contribuir para a definição de uma solução elétrica que apresente viabilidade socioambiental. Tal situação configurou-se em um grande desafio para a EPE, que tratou este estudo de forma diferenciada,

buscando contribuições do órgão responsável pelo licenciamento ambiental do Estado do Rio Grande do Sul, a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler (Fepam), e da Secretaria do Meio Ambiente e da Sustentabilidade do município de Porto Alegre (Smams) para a definição de traçados com menos interferências socioambientais.'

148. *Tal complexidade socioambiental ficou consideravelmente ressaltada com as consequências dos alagamentos extremos ocorridos no Rio Grande do Sul, no início de maio/2024. De acordo com informações veiculadas na imprensa, os danos à infraestrutura elétrica do RS (alta, média e baixa tensão) podem chegar a R\$ 1 bilhão, com mais de quarenta ativos de alta tensão atingidos (<https://epbr.com.br/tragedia-climatica-no-rs-gerou-danos-de-mais-r-1-bilhao-na-rede-eletrica/>), visitado em 30/7/2024).*

149. *Ainda que esteja fora do escopo do exame do presente Leilão, um exame perfunctório dos estudos (Relatório R1) dos empreendimentos planejados para o Lote 2 demonstra que a possibilidade de ocorrência de um evento climático extremo como o observado no RS estava fora da abrangência das análises de risco socioambientais, e conseqüentemente das eventuais medidas mitigadoras, adotadas como parâmetro para as instalações de transmissão objetos do certame.*

150. *Por meio dos Ofícios 0071/2024-TCU-AudElétrica e 0076/2024-TCU-AudElétrica, endereçados à Aneel e ao MME, respectivamente, foram solicitadas informações sobre a avaliação dessas entidades em relação a possíveis impactos ou prejuízos para a implantação dos empreendimentos na área de influência da Região Metropolitana de Porto Alegre, em decorrência dos eventos climáticos recentes.*

151. *Em sua resposta, a Aneel informou que os empreendimentos que compõem o Lote 2 utilizariam para sua integração as SEs Caxias e Campo Bom, bem como a interligação 230 kV entre estas subestações. Segundo informações do Grupo de Trabalho de Atendimento ao Estado do Rio Grande do Sul – GT-RS 20243, as LTs 230 kV Caxias – Campo Bom C1 e C2 estavam indisponíveis em decorrência dos eventos climáticos, com previsão de retorno à operação apenas para final de setembro/2024. (peça 8, p. 11)*

152. *Em outro questionamento, a equipe de auditoria indagou à Aneel, no tocante aos estudos e relatórios que compõem a documentação do Leilão, como a Agência avalia a suficiência das medidas mitigadoras socioambientais e de segurança ali previstas, tendo em vista os recentes eventos climáticos no RS. Em resposta, a Aneel informou que 'os estudos e relatórios disponibilizados junto com o Edital do Leilão de Transmissão 2/2024 são adequados e suficientes para possibilitar a identificação das medidas socioambientais e de segurança necessárias para mitigar os riscos já conhecidos'.*

153. *Não obstante, a Aneel esclareceu que a transmissora responsável pela implantação dos empreendimentos do Lote 2 do Leilão de Transmissão 2/2024 pode vir a adotar critérios de segurança de projeto adicionais, tendo em vista as novas marcas históricas atingidas, bem como o processo de licenciamento ambiental poderá exigir novas medidas mitigadoras socioambientais. Aduz ainda que o contrato de concessão permite flexibilidade ao empreendedor na definição de traçados e escolha de local de novas subestações, dentro de parâmetros de área definidos no Anexo 2-02, mediante apresentação de justificativa técnica (peça 8, p. 12).*

154. *Já o Ministério de Minas e Energia, por meio do Ofício 83/2024/AECI-MME (peça 11), que encaminha a Nota Informativa 23/2024/DPOTI/SNTEP (peça 14), respondeu que, em reunião entre MME, Aneel e EPE realizada no último dia 12/7/2024, foram apresentadas informações sobre interferências na mancha de inundação de 2024 com obras integrantes do Lote 2 do Leilão de Transmissão 2/2024, em especial a SE São Sebastião do Cai 2, a LT 230 kV Caxias - São Sebastião do Cai 2 e a LT 230 kV Ivoti 2 - São Sebastião do Cai 2, bem como proximidades dessas instalações com pontos de deslizamentos.*

155. *O MME informou ainda que, com o objetivo de mitigar riscos de implantação e problemas operacionais, **iniciou processo de revisão da documentação técnica encaminhada à Aneel relativa a este Lote**, e por incompatibilidade de prazos, **recomendou a retirada do Lote 2 do Leilão de Transmissão 2/2024** (peça 14, p. 2).*

156. *Posteriormente, nos termos do Ofício 187/2024/SNTEP-MME (peça 15), endereçado ao Diretor-Geral da Aneel, o Ministério formalizou a recomendação de retirada do Lote 2 do Leilão e afirmou que, com o apoio técnico da EPE, promoverá a reavaliação dos traçados das linhas de transmissão e das localizações das subestações referências, incorporando os estudos elaborados pelo GT Cheias do RS criado pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e a participação de especialistas da região.*

157. *A expectativa é que novos relatórios técnicos de Definição da Diretriz de Traçado e Análise Socioambiental (R3) e Estimativa de Custos Fundiários (R5) revisados, relacionados às obras que compõem o Lote 2 do Leilão de Transmissão 2/2024, sejam disponibilizados pelo MME à Aneel até o final do mês de novembro de 2024 (peça 15, p. 3).*

158. *Cumprе ressaltar que o MME, na Nota Informativa 23/2024/DPOTI/SNTEP (peça 14), esclareceu que a metodologia de elaboração dos relatórios R1 a R5 utiliza como estrutura de referência a Nota Técnica EPE-DEE-DEA-NT-004/2020 - Diretrizes para a Elaboração dos Relatórios Técnicos para a Licitação de Novas Instalações da Rede Básica – Estrutura e Conteúdo dos Relatórios R1, R2, R3, R4 e R5. De acordo com o Ministério, essa versão do documento sobre critérios e procedimentos para a elaboração de estudos de planejamento da transmissão não considera expressamente o ‘contexto da possível ocorrência de eventos climáticos cada vez mais extremos’.*

159. *Asseverou, porém, que eventuais atualizações no documento sobre critérios e procedimentos para a elaboração dos estudos de planejamento de transmissão para abranger esse contexto dos eventos climáticos extremos poderão ser avaliadas e implementadas pelo MME, em conjunto com a EPE. Além disso, salientou que isso não impede que a EPE incorpore em estudos específicos premissas e cenários críticos que contemplem situações extremas, como foi o caso dos estudos de resiliência do sistema de transmissão dos estados do Acre e Rondônia. (peça 14, p. 2)*

160. *Portanto, considerando a retirada superveniente do Lote 2 do escopo do Leilão de Transmissão 2/2024, e tendo em vista ainda a adoção de providências do MME para, em conjunto com a EPE, realizar a revisão da documentação técnica dos empreendimentos para garantir maior resiliência e minimizar os riscos socioambientais já identificados, entende-se desnecessário propor encaminhamentos para o ponto em questão, sem prejuízo de que esta unidade técnica realize análise das mudanças indicadas nos estudos a serem produzidos, quando do efetivo Leilão dos empreendimentos de transmissão ora retirados, em futuros certames.*

Conclusão da análise dos Lotes

161. *A análise realizada sobre a documentação apresentada do Lote 1 do Leilão de Transmissão 2/2024 demonstra que os riscos socioambientais dos empreendimentos foram mapeados e tratados de forma adequada.*

162. *De forma geral, as recomendações feitas para cada instalação nos relatórios R1, com base na identificação das sensibilidades e riscos mapeados na fase preliminar de estudos, foram integral ou parcialmente atendidas. Ademais, quando novos elementos porventura determinaram um novo tratamento ou demonstraram a inviabilidade da solução preferencialmente indicada, este fato foi devidamente indicado e justificado nos relatórios R3.*

163. *Ainda que não fizessem parte do escopo original da análise, como indicado no item 30 desta instrução, aspectos de risco foram identificados no Lote 2 do Leilão, em decorrência das particularidades dos estudos apresentados e das consequências agudas de natureza ambiental decorrentes das enchentes ocorridas no Rio Grande do Sul. Esse assunto foi tratado no tópico VI.4 do presente Relatório, com destaque para a informação sobre a superveniente retirada do Lote 2 do Leilão, por recomendação do MME.*

IV.5. Confiabilidade das RAP Máximas

IV.5.1. Exame expedito do cálculo das RAP Máximas

164. *Foi realizado exame expedito dos cálculos das RAP Máximas a partir das planilhas apresentadas, bem como cotejados os custos lançados nas planilhas com os constantes nos relatórios técnicos (em especial os custos fundiários e a caracterização dos empreendimentos) e no edital (custos atrelados à elaboração dos estudos, às garantias e à participação no certame). A maioria dos valores estimados pela autarquia foram baseados no Banco de Preços da Aneel.*

165. *Em síntese, não foram observadas inconsistências capazes de descaracterizar a confiabilidade dos cálculos, nem irregularidades que justificassem a impulsão de ações corretivas por esta Corte de Contas.*

IV.5.2. Preços não constantes no Banco de Preços da Aneel

166. *No Lote 1 (Sublotes 1A e 1B), estão especificadas Linhas de Transmissão 500 kV com configuração de seis subcondutores por fase, item este cujo preço não consta do Banco de Preços da Aneel. De acordo com a Nota Técnica 516/2024–SCE/ANEEL, o custo deste tipo de linha é estimado utilizando a técnica de projeção de valor a partir de configurações com três e quatro subcondutores por fase. Essa estimativa foi utilizada para diversos tipos de linha com seis subcondutores por fase, como com torres estaiadas, torres autoportantes, com alteamentos, etc (peça 34, p. 17).*

167. *Verificou-se, nas planilhas eletrônicas que acompanharam a documentação técnica, a existência de memória de cálculo para a projeção estimativa dos valores constantes das LTs com seis subcondutores por fase, de forma proporcionalizada e coerente.*

168. *Assim, não se vislumbram riscos específicos relacionados à estimativa dos valores deste item não*

constante do Banco de Preços da Aneel.

IV.6. Requisitos formais previstos na IN-TCU 81/2018

169. No que diz respeito aos requisitos formais estabelecidos na IN-TCU 81/2018, não foram identificadas falhas e (ou) impropriedades na documentação apresentada.

V. Contribuições dos gestores

170. Conforme estabelece o parágrafo 8º do art. 9º da IN-TCU 81/2018, a Unidade Técnica deve apresentar o relatório de acompanhamento para comentários dos gestores, preferencialmente por meio de reunião técnica, com vistas a assegurar a celeridade do exame da matéria pelo Tribunal. Nesse sentido, foram realizadas reuniões com gestores da Aneel, em que foram apresentadas, de forma sucinta, as análises efetuadas, as conclusões e as possíveis proposições que seriam inseridas no relatório preliminar do presente acompanhamento.

171. Por fim, em linha com o que prevê o inciso I do § 2º do art. 14, da Resolução-TCU 315/2020, foi dispensado o encaminhamento do relatório preliminar da fiscalização, em razão da antecipação da manifestação dos gestores na reunião de encerramento dos trabalhos de auditoria (peça 35).

VI. Conclusão

172. Os presentes autos tratam do processo de acompanhamento do Leilão de Transmissão 2/2024, conduzido pela Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, para a concessão da prestação de serviços públicos de transmissão de energia elétrica, por um período de trinta anos, prorrogáveis por igual período, cujo objeto abrange a construção, operação e manutenção de instalações de transmissão que passarão a integrar a Rede Básica do Sistema Interligado Nacional (SIN).

173. Inicialmente, considerando o Lote 2, eram previstos 850 km de linhas de transmissão e subestações com capacidade de transformação de 1.600 MVA, além da continuidade da prestação de serviço público de empreendimentos existentes (162,9 km de linhas de transmissão e 300 MVA de capacidade de transformação em subestações), localizados nos estados da Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Os investimentos estimados somariam R\$ 3,7 bilhões, para uma Receita Anual Permitida (RAP) de referência a ser paga aos empreendedores de aproximadamente R\$ 618 milhões.

174. A metodologia aplicada nos exames do presente acompanhamento seguiu, em linhas gerais, o previsto no modelo de acompanhamento dos processos de desestatização de Linhas de Transmissão proposto no relatório de acompanhamento do Leilão Aneel 2/2019 e aprovado por meio do Acórdão 2.637/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas.

175. Considerando a extensão da documentação apresentada, foi definido, com relação ao exame pontual dos lotes, que o escopo da presente fiscalização alcançaria apenas o Lote 1 e seus respectivos sublotes, os quais representam mais de 80% dos investimentos e da RAP Máxima estimados para o Leilão. No entanto, no decorrer da fiscalização optou-se por realizar o exame também de aspectos do Lote 2, considerando a situação de sensibilidade ambiental e incertezas geradas pela ocorrência de eventos climáticos extremos no Sul do Brasil, durante o mês de maio de 2024.

176. Na análise de risco preliminar, verificou-se que: (i) o presente Leilão era o primeiro em que instalações de transmissão existentes de concessões em fim de vigência seriam submetidas a licitação, em conjunto com empreendimentos novos, sob a égide do Decreto 11.314/2022; (ii) os ativos da concessão vincenda não amortizados seriam objeto de indenização no âmbito do certame, ao passo que a Aneel ainda inicia discussão sobre a regulamentação da metodologia de indenização prevista no artigo 6º do Decreto 11.314/2022; (iii) o tratamento das questões socioambientais e fundiárias (Relatórios R3 - Estudo Socioambiental de Detalhamento da Solução Escolhida; e R5 - Custos Fundiários) referentes às instalações objeto do Leilão deveriam ser examinados; e (iv) os aspectos relativos à confiabilidade da RAP seriam objeto de exame expedito, tendo em vista as limitações de escopo e prazo determinadas pelo planejamento da fiscalização.

177. Assim, foram definidas questões de fiscalização que abrangem os seguintes temas: (i) análise de aspectos jurídicos envolvendo a licitação de concessões vincendas sob a ótica do Decreto 11.314/2022; (ii) exame da metodologia de indenização dos ativos não amortizados, no contexto da regulamentação do Decreto 11.314/2022; (iii) análise do tratamento dado aos relevantes riscos socioambientais e fundiários; (iv) análise expedita de confiabilidade das RAP Máximas; e (v) exame de conformidade sobre a documentação prevista na IN-TCU 81/2018.

178. Verificou-se que o primeiro leilão de transmissão composto de lotes com investimentos novos e instalações existentes, realizado sob a égide dos dispositivos do Decreto 11.314/2022, possui legitimidade e coerência econômica, estando afastados eventuais riscos de segurança jurídica e regulatória.

179. Em relação à definição de indenização dos ativos não amortizados dos lotes de instalações existentes submetidos a Leilão, observou-se aderência a procedimentos definidos na regulamentação aplicável, bem como congruência com a metodologia já adotada em outros casos semelhantes.

180. Identificou-se também que os relevantes riscos socioambientais e fundiários dos empreendimentos examinados na amostra selecionada (Lote 1) foram adequadamente mapeados e mitigados, por meio de recomendações endereçadas aos futuros empreendedores, de forma aderente à metodologia estabelecida pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE.

181. Embora não fizessem parte do escopo original da análise, aspectos de risco foram encontrados no Lote 2 do Leilão, em virtude das particularidades dos estudos apresentados e das consequências ambientais agudas decorrentes das graves enchentes ocorridas no Rio Grande do Sul. No fim do período de execução da fiscalização, porém, sobreveio a informação prestada pelo Ministério de Minas e Energia – MME e Aneel de que os ativos do aludido Lote seriam retirados do Leilão, tendo em vista interferências na mancha de inundação de 2024 com obras integrantes do Lote 2.

182. Nesse contexto, foram observadas pelo MME oportunidades de aperfeiçoamento dos critérios de elaboração dos estudos de planejamento da implementação das instalações de transmissão, de forma a prever o contexto de eventos climáticos extremos, como os ocorridos no Rio Grande do Sul recentemente.

183. Quanto aos parâmetros para definição das RAPs Máximas do Leilão, o exame das planilhas de cálculo não evidenciou irregularidades ou incorreções materiais capazes de afetar o atingimento dos objetivos do Leilão, no sentido de obter modicidade tarifária associada à prestação de serviço adequada.

184. Por fim, quanto ao atendimento dos requisitos previstos na IN-TCU 81/2018, entende-se que, sob o ponto de vista formal, a Aneel atendeu aos critérios previstos nos arts. 3º e 8º da IN-TCU 81/2018, podendo-se concluir pela legalidade, legitimidade e economicidade dos atos por ela praticados.

VII. Proposta de encaminhamento

185. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Ministro-Relator Jorge Oliveira, com as seguintes propostas:

185.1. considerar que, sob o ponto de vista formal, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) atendeu aos requisitos previstos nos arts. 3º e 8º da IN-TCU 81/2018 para a desestatização de que trata o Leilão Aneel 2/2024;

185.2. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do Relator ao colegiado no sentido de encaminhar o Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Voto e do Relatório que o fundamentarem, à Aneel, ao Ministério de Minas e Energia (MME), à Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e ao Operador Nacional do Sistema (ONS); e

185.3. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o Relatório.

VOTO

Em apreciação, acompanhamento do Leilão de Transmissão Aneel 2/2024 para a concessão de serviço público de transmissão de energia elétrica, por um período de 30 (trinta) anos, cujo objeto abrange a construção, operação e manutenção de instalações de transmissão que passaram a integrar a Rede Básica do Sistema Interligado Nacional (SIN), em conformidade com a Instrução Normativa-TCU 81/2018.

2. Os investimentos inicialmente previstos perfazem o montante de R\$ 3,7 bilhões e abrangem 850 km de linhas de transmissão e subestações com capacidade de 1600MVA, além da continuidade de prestação de serviço público de empreendimentos existentes (163 km de extensão), localizados nos estados da Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

3. As instalações de transmissão que, de início, compunham o objeto do Leilão constam da Tabela 2 do relatório precedente e são divididas em quatro lotes. O Lote 1, o maior do certame (representando cerca de 78% dos investimentos e da Receita Anual Permitida - RAP), foi subdividido em dois sublotes: 1A e 1B. Assim, o proponente deverá fazer três propostas financeiras (ou manifestações de não interesse): uma para o lote integral e outras duas para os sublotes. Este modelo é conhecido como competição cruzada, em que as propostas do Lote 1 inteiro competem com a soma das propostas dos sublotes. Entretanto, a contratação do Sublote 1B está condicionada à do Sublote 1A.

4. Registro, por oportuno, que este é o primeiro leilão composto por lotes com investimentos novos e instalações existentes realizado sob a égide do Decreto 11.314/2022, que regulamentou “a licitação e a prorrogação das concessões de serviço público de transmissão de energia elétrica em fim de vigência”, o que, como se verá a seguir, ensejou a análise de riscos jurídicos e dos atinentes à indenização de ativos não amortizados.

5. Cumpre mencionar, ainda, que, em face dos recentes eventos ambientais no estado do Rio Grande do Sul, o Ministério das Minas e Energia (MME) informou que iniciou o processo de revisão da documentação técnica encaminhada à Aneel relativa ao Lote 2 com vistas a minimizar os riscos socioambientais já identificados e, por incompatibilidade de prazos, recomendou a sua retirada do Leilão de Transmissão 2/2024.

6. A propósito, o Lote 2 do Leilão era composto por duas linhas de transmissão, duas subestações e outras instalações voltadas a garantir o atendimento de energia elétrica ao Rio Grande do Sul, notadamente para o reforço da estrutura de transmissão da Região Metropolitana de Porto Alegre. Com a retirada do Lote 2, o valor total dos investimentos previstos passou a ser R\$ 3,3 bilhões.

7. A metodologia aplicada nos exames do presente acompanhamento seguiu o modelo aprovado por meio do Acórdão 2.637/2019-Plenário (rel. Min. Bruno Dantas), exarado a propósito do acompanhamento do Leilão Aneel 2/2019. Nesta deliberação, foram listados 12 riscos relevantes em processos de desestatização de sistemas de transmissão, dos quais apenas sete deveriam ser tratados no âmbito dos processos de acompanhamento. Ainda segundo a deliberação, restou demonstrado que as questões mais relevantes para a análise dizem respeito ao tratamento dos riscos socioambientais (Relatório R3) e fundiários (Relatório R5), bem como à qualidade e confiabilidade dos cálculos apresentados para a determinação das Receitas Anuais Permitidas máximas.

8. A equipe de fiscalização da AudElétrica abordou os seguintes temas e/ou questões:

a) análise de aspectos jurídicos envolvendo a licitação de concessões vincendas sob a ótica do Decreto 11.314/2022;

b) exame da metodologia de indenização dos ativos não amortizados, no contexto da regulamentação do Decreto 11.314/2022;

c) análise do tratamento dado aos relevantes riscos socioambientais e fundiários;

d) análise expedita de confiabilidade das RAP Máximas; e

e) exame de conformidade sobre a documentação prevista na IN-TCU 81/2018.

9. O escopo da análise alcançou, principalmente, o Lote 1 e seus respectivos sublotes, os quais representam cerca de 87% dos investimentos e da RAP Máxima estimados para o Leilão, considerando a exclusão do Lote 2.

10. Após percuciente análise, a Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) propõe “considerar que, sob o ponto de vista formal, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) atendeu aos requisitos previstos nos arts. 3º e 8º da IN-TCU 81/2018 para a desestatização de que trata o Leilão Aneel 2/2024”. Com base nas informações disponíveis, concluiu pela legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados pela agência reguladora no Leilão em apreço.

11. Passo a decidir.

12. Acompanho os pareceres precedentes, incorporando os seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer as seguintes considerações.

13. De início, considero que se encontram devidamente afastados (ou mitigados) **os riscos de judicialização e de eventuais questionamentos relativos aos procedimentos adotados pela Aneel na condução do certame**.

14. É fato que, no âmbito da Consulta Pública 4/2024, foram suscitadas objeções por parte de agentes do setor acerca da decisão pela licitação das concessões vincendas de instalações de transmissão existentes, em lugar da prorrogação da outorga ao mesmo concessionário.

15. Ocorre que, à luz do Decreto 11.314/2022, as concessões de transmissão somente poderão ser prorrogadas quando a licitação for inviável ou resultar em prejuízo ao interesse público, o que não é o caso em questão. Ademais, a inviabilidade da licitação ou o prejuízo ao interesse público deverão ser fundamentados pela Aneel, após a realização de consulta pública específica, e essa inviabilidade deve ser informada ao Ministério de Minas e Energia no prazo de até 21 meses antes do término do contrato em vigor.

16. A Aneel afirma que, durante a fase interna do Leilão, não encontrou qualquer elemento que caracterizasse a inviabilidade do certame ou prejuízo ao interesse público, o mesmo acontecendo após a consulta pública realizada. Entende, ainda, que a realização da licitação trata de uma determinação cogente do Decreto 11.314/2022, sendo desnecessária a utilização de “critérios objetivos ou procedimentos de análise” para identificar eventual inviabilidade da licitação ou prejuízo ao interesse público.

17. Aduzo a esse entendimento, trazendo à luz excerto do voto que proferi no Acórdão 2.443/2023-Plenário, o qual tratou do Leilão de Transmissão 2/2022. Naquela oportunidade, o Tribunal reconheceu o poder discricionário do regulador até mesmo para empreender alterações unilaterais ao contrato de concessão e licitar parcela do trecho excluído de forma a promover a modernização das instalações e a modicidade tarifária. Transcrevo:

“8. Em segundo lugar, destaco o princípio constitucional da licitação, segundo o qual a licitação é a regra para as contratações públicas, bem como, para a concessão e permissão de serviços públicos.”

9. De fato, desde a Constituição Federal de 1988, é obrigatória a realização de licitação para a concessão ou permissão de serviços públicos. O artigo 175, **caput**, do texto constitucional é expresso nesse sentido:

*'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.'* (grifo nosso)

10. No tocante ao setor elétrico, notadamente em relação às instalações de transmissão, o art. 17 da Lei 9.074/1995, com suas alterações posteriores, é expresso nesse sentido:

'Art. 17. O poder concedente deverá definir, dentre as instalações de transmissão, as que se destinam à formação da rede básica dos sistemas interligados, as de âmbito próprio do concessionário de distribuição, as de interesse exclusivo das centrais de geração e as destinadas a interligações internacionais. (Redação dada pela Lei nº 12.111, de 2009)

*§1º **As instalações de transmissão de energia elétrica componentes da rede básica do Sistema Interligado Nacional - SIN serão objeto de concessão, mediante licitação**, na modalidade de concorrência ou de leilão e funcionarão integradas ao sistema elétrico, com regras operativas aprovadas pela Aneel, de forma a assegurar a otimização dos recursos eletroenergéticos existentes ou futuros. (Redação dada pela Lei nº 11.943, de 2009)'* (grifo nosso)

11. No caso em tela, a empresa vem operando a Subestação Centro desde 1976 e tal concessão nunca passou pelo crivo do processo licitatório. Ou seja, são 47 anos de exploração do serviço público, mediante sucessivas prorrogações, sem que tal concessão tenha passado por um certame competitivo em que se privilegia a modicidade tarifária. Esse lapso temporal, segundo a Agência Reguladora, é mais que suficiente para amortização e remuneração do investimento, considerando que o prazo fixado em lei para esse tipo de concessão é de 30 anos (art. 4º, § 3º, da Lei 9.074/1995).

12. Observo que a experiência tem demonstrado uma enorme vantajosidade na realização dos leilões de transmissão pela Aneel, com a obtenção de deságios expressivos em relação à RAP Teto fixada pela agência. No último leilão, por exemplo, realizado em 30 de junho de 2023, o deságio médio foi de 50,97%. A própria CTEEP arrematou o Lote 7 com um deságio de 41,81% em relação à Receita Anual Permitida (RAP) máxima definida pela ANEEL.

13. Nesse contexto, havendo dúvida razoável entre as opções de autorizar a concessionária a realizar reforços/melhorias ou de realizar a ampliação, mediante leilão, a segunda é a que melhor se adequa ao princípio constitucional da licitação e a que melhor atende ao interesse do usuário do serviço público, referente à prestação de serviço adequado, sem prejuízo à modicidade tarifária.

14. Observo, ainda, que no caso de reforços e melhorias as novas obras e empreendimentos são autorizados com base em Bancos de Preços da Aneel que, nem sempre, estão atualizados com os custos e quantitativos efetivamente incorridos pelas concessionárias nas obras autorizadas.

15. Na prática, as concessionárias obtêm descontos junto aos fornecedores dos equipamentos usados nos empreendimentos de transmissão, o que não é transferido para o banco de dados. Mencionei esse problema no voto condutor do Acórdão 2.806/2021-Plenário, que tratou de auditoria operacional nas autorizações de melhoria e reforços pela Aneel:

'14. Outro achado de auditoria vinculado à questão 1 refere-se ao não aproveitamento regular, no Banco de Preços de Referência da Transmissão (BP) da Aneel, das informações sobre custos incorridos e quantitativos de materiais e equipamentos utilizados pelas concessionárias nas obras autorizadas. Esse banco de dados é a base de todas as estimativas de custos da agência na área de transmissão, sendo de todo conveniente que seja mantido atualizado. No entanto, apesar de terem sido feitas algumas revisões esporádicas, só ocorreu uma revisão geral desde o seu lançamento, em 2009.'

16. Observe, a propósito, o que o relatório de fiscalização apontou:

'175. Diante dessas alterações, percebe-se que em nove anos (2009 a 2018), mesmo com os reajustes por índices financeiros e as alterações pontuais, o Banco de Preços estava com uma distorção significativa em seus valores. Esse fato implica orçamentos mal calibrados para as licitações de transmissão, cálculo de RAP adicional dos reforços e melhorias destoantes dos preços de mercado e estudos de planejamento realizados com premissas equivocadas.

*176. Esse problema, entretanto, se mostra mais acentuado para as autorizações de reforços e melhorias. **Enquanto um orçamento mal calibrado para um leilão pode sofrer ajustes para refletir melhor uma condição de mercado por meio dos deságios aplicados pelos licitantes, as RAPs adicionais autorizadas para os reforços e melhorias são calculadas com base nos preços 'cheios' do BP.'** (grifo nosso)*

17. *Ou seja, um orçamento mal calibrado pode ser ‘corrigido’ pelo processo licitatório, mas não pela autorização feita à concessionária sem o crivo do certame competitivo. Enfim, licitar é mais vantajoso.*
18. *Em terceiro lugar, cumpre destacar a discricionariedade técnica do poder concedente, representado, no caso, pelo Ministério das Minas e Energia (MME), e pela ANEEL, mediante delegação do MME, na definição das instalações de transmissão que serão objeto de concessão.*
19. *Ao Ministério das Minas e Energia, a partir de estudos realizados pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e pelo Operador Nacional do Sistema (ONS), cabe elaborar um plano de outorgas de transmissão de energia elétrica (POTEE), indicando para a ANEEL quais as obras e empreendimentos de transmissão precisam ser licitados ou autorizados em favor de determinadas concessionárias.*
20. *No caso concreto, observo que MME aprovou, por meio do Despacho Decisório 34/2021-SPE/MME, o Plano de Outorgas de Transmissão do Ciclo2021, que reclassificou as instalações objeto do Lote 6 como obra de ampliação. Inconformada, a Cteep interpôs recurso, o qual, por meio do Despacho Decisório 7/2022-SPE/MME, foi improvido pelo MME.*
21. *Mediante a Nota Técnica 28/2022/DPE/SPE, que avaliou sob o ponto de vista técnico o recurso acima referido, consignou-se que no caso da SE Centro o que se propõe é a substituição total das instalações, inclusive com a troca do nível de tensão de operação das instalações de rede básica para 345 kV, além da ampliação da capacidade de transformação atual.*
22. *Ressalte-se que a Aneel defende, no caso do Lote 6, que não se trata de mera melhoria ou reforço. O atual serviço prestado, segundo a agência, não atende mais às necessidades dos usuários. Os equipamentos estão obsoletos e sem reposição.*
20. *Obviamente, a discricionariedade técnica está limitada pela lei e que, apenas em caso de violação aos preceitos legais, cabe aos órgãos de controle intervir. Enfim, a discricionariedade é a regra e a intervenção dos órgãos de controle a exceção.*
21. *No caso em exame, não vislumbro vício de motivação ou outra violação de dispositivo legal. A decisão pela licitação está devidamente motivada pelo interesse público de que o serviço seja prestado com tarifas módicas. Para isso, a licitação, que garante a concorrência entre os interessados, é o instrumento que melhor prestigia o interesse do usuário do serviço.*
22. *Por outro lado, o poder concedente dispõe da faculdade de alteração unilateral do contrato de concessão, à luz do disposto nos artigos 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995 c/c o art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993, sendo garantido ao concessionário a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, não se podendo falar em direito adquirido às condições iniciais da concessão. Tal faculdade de alteração independe da falha na prestação de serviço. Em caso de falha na prestação de serviço, caberia a rescisão contratual.*
23. *No âmbito dos contratos administrativos, as cláusulas exorbitantes que conferem ao poder público a mutabilidade das cláusulas contratuais tem como fundamento a supremacia do interesse público.*
24. *Por fim, observo que, no caso em questão, a redução unilateral do escopo determinada pela Aneel representa, tão somente, 0,59% do Contrato de Concessão 59/2001, dentro, portanto, dos limites fixados no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 (reproduzidos pelo artigo 125 da Lei 14.133/2021).*
25. *Feitas essas considerações, senhores Ministros, VOTO com o eminente Ministro-Revisor Benjamin Zymler, pelo provimento do pedido de reexame interposto pela ANEEL para considerar que, do ponto de vista formal, a Agência Regulatória atendeu aos requisitos previstos nos arts. 3º e 8º da Instrução Normativa 81/2018 para a desestatização de que trata o Leilão Aneel 2/2022 e para tornar insubsistentes os itens 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido.”*

18. Outro tema abordado na fiscalização foi a **indenização de ativos não amortizados (instalações existentes) a serem transferidos, em decorrência do Leilão, à nova transmissora**. A matéria encontra-se regulada pelo art. 6º do Decreto 11.314/2022, *in verbis*:

“Art. 6º A indenização pelos ativos ainda não amortizados a serem transferidos para a nova concessão será paga pela vencedora do certame à antiga concessionária, como condição para a assinatura do novo contrato, nos termos do edital de licitação.

Parágrafo único. O valor da indenização será estabelecido conforme regulação da Aneel, observado o disposto no § 3º do art. 4º da Lei nº 9.074, de 1995, e no § 2º e no § 4º do art. 8º da Lei nº 12.783, de 2013.”

19. Pois bem. A regulamentação desse dispositivo encontra-se em andamento na Aneel, com prazo de conclusão previsto para o segundo semestre de 2025. Até lá, adotar-se-á a metodologia utilizada em leilões anteriores, tais como no Leilão de Transmissão 1/2020, que consiste no cálculo do valor novo de reposição – VNR depreciado.
20. No caso concreto, o item 4.24 do Edital estabelece que a transmissora vencedora do Lote 1/Sublote 1A deverá pagar, a título de indenização pelos ativos existentes recebidos da Interligação Elétrica Evrecy, a quantia de R\$ 43.811.071,58.
21. Considerando que a metodologia usada no Leilão em comento já foi aplicada em casos anteriores e que a nova regulamentação do cálculo está em andamento, abstenho-me de propor eventuais medidas corretivas.
22. Um terceiro tema abordado pela fiscalização diz respeito **aos riscos socioambientais e fundiários**. Acerca desse tópico, a AudElétrica realizou o levantamento das restrições apontadas nos relatórios técnicos atinentes ao Lote 1 e, em seguida, avaliou a razoabilidade das soluções apresentadas. Após essa análise, concluiu que **os riscos relevantes foram devidamente mapeados e mitigados por meio de recomendações endereçadas aos futuros empreendedores de forma aderente à metodologia definida pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE)**.
23. Ressalto, a propósito, que no Relatório R1 (Análise Técnico-Econômica de Alternativas) foram apontadas diversas recomendações nas linhas de transmissão do Lote 1, tais como, evitar interferências em sítios arqueológicos, assentamentos rurais e terras quilombolas, desviar as linhas de unidades de conservação, desviar traçado da linha de transmissão para minimizar interferência com trechos remanescentes de mata atlântica, desviar as linhas de área militar, dentre outros. O detalhamento das alternativas escolhidas encontra-se no Relatório R3 (Estudo Socioambiental de Detalhamento da Solução Escolhida).
24. A última análise da AudElétrica foi **a verificação da confiabilidade das RAPs (Receita Anual Permitida) máximas**. A Receita Anual Permitida, segundo o edital, é “receita anual a que a transmissora terá direito pela prestação de serviço público de transmissão aos usuários, a partir da entrada em operação comercial das instalações de transmissão”. *No certame*, só são aceitas propostas que não excederem os valores de Receita Anual Permitida máxima para cada lote ou sublote, conforme a tabela a seguir (itens 3.8 e 9 do edital).

Lote	RAP máxima (R\$)
1	486.413.673,06
1A	283.905.121,04
1B	202.508.552,02
2	65.123.552,82
3	38.156.421,15
4	28.353.212,51
Total	618.046.859,54

25. Para o cálculo da RAP Máxima pela Aneel, foi adotada a metodologia vigente do submódulo 9.8 dos Procedimentos de Regulação Tarifária (rev. 1.2), aprovado pela Resolução Normativa-Aneel 831/2018. A metodologia adotada para o cálculo é o método do Fluxo de Caixa Livre da Firma, que consiste no fluxo de caixa gerado pela operação da empresa, deduzido dos reinvestimentos necessários para sua manutenção.

26. A unidade técnica realizou um exame expedito dos cálculos das RAPs máximas a partir das planilhas apresentadas, bem como cotejou os custos lançados nas planilhas com os constantes nos relatórios técnicos e no edital. O fato de as planilhas seguirem a mesma modelagem adotada nos últimos leilões de transmissão permitiu que a equipe de fiscalização adotasse esse paradigma, sem perder a confiabilidade.

27. Durante essa análise, observou-se que a maior parte dos valores estimados foram baseados no Banco de Preços da Aneel. Por fim, a AudElétrica não observou inconsistências capazes de descaracterizar a confiabilidade dos cálculos, nem identificou irregularidades que justificassem a atuação corretiva desta Corte de Contas.

28. Registro, por fim, que recebi memoriais da Companhia de Transmissão Elétrica Paulista – Isa Cteep, nos quais a empresa suscita “vício de origem” na edição do Decreto 11.314/2022, por ausência de análise de impacto regulatório (AIR) em sua edição. Sustenta, ainda, a pertinência de prévia realização de AIR por parte da Aneel para a “adequada decisão regulatória acerca da prorrogação ou relicitação dos contratos de concessão”. Por fim, requer que sejam expedidas recomendações à Aneel.

29. Devo registrar que a adequação da decisão administrativa de realizar o certame competitivo para adjudicar as linhas de transmissão objeto do presente leilão (Leilão de Transmissão 2/2024) não foi questionada pela unidade técnica. E não vislumbro nestes autos qualquer indício de que, no objeto específico deste acompanhamento, a decisão de licitar seria contrária aos preceitos da Lei 8.987/94 (Lei das Concessões) ou estaria cometida de outro vício de legalidade.

30. O art. 1º, §3º, do Decreto 10.411/2020, que regulamenta a Análise de Impacto Regulatório (AIR), dispõe expressamente que esta regulamentação “*não se aplica às propostas de edição de decreto ou aos atos normativos a serem submetidos ao Congresso Nacional*”.

31. A despeito de não haver um conceito pacífico de “decisão regulatória”, entendo algumas de suas características parecem ser consenso na doutrina. Trata-se de uma decisão de caráter normativo e prescritivo que podem regular um setor econômico e servir de sinalização a todos os agentes. Tal decisão pode provocar impacto em direitos subjetivos de pessoas físicas ou jurídicas do setor econômico regulado, bem como, gerar custos de *compliance* com as novas exigências (licenças, autorizações etc). Esse possível caráter normativo da decisão regulatória, a propósito, está assentado no art. 6º, *caput*, da Lei 13.848/2019 (atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados), que impõe a realização prévia de AIR.

32. Observo, ainda, que o tema foi abordado no âmbito da Consulta Pública 4/2024 que precede o leilão.

33. Nada obstante, dispõe o parágrafo único do art. 2º do Decreto 11.314/2022 que “*As concessões de transmissão de que trata o caput poderão ser prorrogadas nos termos deste Decreto, observado o disposto no art. 4º da Lei nº 9.074, de 1995, e no art. 6º da Lei nº 12.783, de 2013, quando a licitação for inviável ou resultar em prejuízo ao interesse público.*”

34. Nesse cenário, em parcial concordância com as razões indicadas em memoriais, parece-me inafastável que em cada processo de concessão de serviço público de transmissão de energia elétrica em fim de vigência seja demonstrada, de maneira fundamentada, o interesse público na realização da licitação, afastando-se, nos termos do mencionado decreto, riscos de inviabilidade ou prejuízo ao interesse público decorrentes do novo certame que, se materializados, justificariam a prorrogação da concessão, obedecidos os regramentos aplicáveis.

35. Além disso, é relevante considerar que foi expedida pela Aneel a Nota Técnica 43/2024-STD-SCE-STR-SFF-SFT-SEL/ANEEL, datada de 22/05/2024¹, relativa à abertura de coleta de subsídios para regulamentação do Decreto 11.314/2022. No referido expediente, a agência reguladora expressamente apresenta questionamentos para consolidar a regulamentação da prestação do serviço de transmissão elétrica com o fim da concessão.

36. Destarte, para resguardar o interesse público na escolha da agência reguladora entre licitar ou prorrogar contratos de concessão de transmissão de energia elétrica vincendos, é oportuno recomendar à Aneel que, em seu juízo de conveniência e oportunidade, avalie a eventual necessidade de formalizar por meio de estudos conclusivos, se necessário até mesmo por meio de análise de impacto regulatório, a opção pela realização de licitação ou prorrogação dos referidos contratos.

37. Nesse contexto, ante a ausência de constatações que pudessem afetar os objetivos visados pelo leilão em exame, atinentes à obtenção da modicidade tarifária associada à adequada prestação do serviço público, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de agosto de 2024.

JORGE OLIVEIRA

Relator

¹ Nota Técnica 43/2024-STD-SCE-STR-SFF-SFT-SEL/ANEEL. https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/tomadas-de-subsidios?p_p_id=participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_idDocumento=53225&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_tipoFaseReuniao=fase&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_jspPage=%2Fhtml%2Fpp%2Fvisualizar.jsp#:~:text=Esta%20Nota%20T%C3%A9cnica%20tem%20por,el%C3%A9trica%20em%20fim%20de%20vig%C3%Aancia – Consulta em 13/08/2024.

ACÓRDÃO Nº 1637/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.957/2024-3
2. Grupo I – Classe de Assunto V – Acompanhamento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Empresa de Pesquisa Energética; Ministério de Minas e Energia; e Operador Nacional do Sistema Elétrico.
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de acompanhamento do Leilão de Transmissão Aneel 2/2024, que tem como objeto a concessão da prestação de serviço público de transmissão de energia elétrica, por um período de trinta anos, prorrogáveis por igual período, cujo objeto abrange a construção, operação e manutenção de instalações de transmissão que passarão a integrar a Rede Básica do Sistema Interligado Nacional (SIN).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU e nos arts. 3º e 8º da IN-TCU 81/2018, em:

9.1. considerar que, sob o ponto de vista formal, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) atendeu aos requisitos previstos na IN-TCU 81/2018 para a desestatização de que trata o Leilão Aneel 2/2024;

9.2. recomendar à Aneel que, em seu juízo de conveniência e oportunidade, avalie a eventual necessidade de formalizar por meio de estudos conclusivos, se necessário até mesmo por meio de análise de impacto regulatório, a opção pela realização de licitação ou prorrogação dos contratos vincendos de concessão da prestação de serviço público de transmissão de energia elétrica;

9.3. comunicar esta decisão à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), ao Ministério de Minas e Energia (MME), à Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e ao Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS);

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 33/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1637-33/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

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