

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 037.796/2023-2

Apensos: TC 024.473/2024-3, TC 024.580/2025-2, TC 039.401/2023-5, TC 039.110/2023-0, TC 007.001/2024-0, TC 026.119/2024-2, TC 024.522/2024-4, TC 007.896/2024-7.

Natureza: Representação.

Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Ministério de Minas e Energia (MME).

Representante: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. BLECAUTES RECORRENTES NA REDE DE DISTRIBUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. CONCESSIONÁRIA ENEL/SP. ELEVADOS PREJUÍZOS AOS CONSUMIDORES. QUEDA NA QUALIDADE DO SERVIÇO E DEMORA INJUSTIFICADA NO RESTABELECIMENTO DO FORNECIMENTO APÓS EVENTOS CLIMÁTICOS EXTREMOS. PROXIMIDADE DO TÉRMINO DO CONTRATO DE CONCESSÃO (2028). INÉRCIA NA DEFINIÇÃO DAS DIRETRIZES PÓS-2028. RISCO DE CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS. IMPACTO DE EVENTOS CLIMÁTICOS EXTREMOS NO SETOR ELÉTRICO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA AOS GESTORES. AUTORIZAÇÃO PARA AUDITORIA OPERACIONAL. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE INGRESSO NOS AUTOS. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Reproduzo, para a perfeita compreensão, como parte do relatório, a instrução original produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) à peça 84, aprovada pelo corpo dirigente da unidade (peças 85 e 86):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação formulada pelo Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), por meio do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, para que este Tribunal analise as causas do blecaute ocorrido na Rede de Distribuição do estado de São Paulo a partir do dia 3/11/2023 e acompanhe as medidas adotadas pelo Governo Federal no que se refere à obtenção de explicações das concessionárias de distribuição de energia elétrica em São Paulo sobre a interrupção nos serviços públicos essenciais prestados.

2. Além disso, o Subprocurador-Geral, considerando a persistência do quadro de falta de energia elétrica para alguns consumidores até a proposição da representação, requereu que o Presidente do TCU, o Relator deste processo ou o Plenário do Tribunal determinasse, ‘em caráter cautelar, a criação de força tarefa conjuntamente com a Controladoria Geral da União (CGU), a fim de apurar eventuais responsabilidades daqueles que permitiram que os moradores de São Paulo ficassem tanto tempo sem o fornecimento de energia elétrica adequado’.

HISTÓRICO

3. Em 22/11/2023, foi elaborada a primeira instrução do feito (peça 21), contendo a contextualização dos fatos relacionados ao evento de interrupção ocorrido em 3/11/2023, bem como a proposta de atuação do TCU no âmbito da presente representação, para indeferir o requerimento de

cautelar, mas retornar os autos à AudElétrica para a continuidade do exame de mérito. As propostas acima foram ratificadas no julgamento ocorrido pelo Acórdão 2.605/2023-TCU-Plenário, de 18/12/2023, de relatoria do Min. Augusto Nardes.

4. Também foi juntado ao presente processo o Ofício PREF-GAB 1/2024 (peça 32), de 28/2/2024, da Prefeitura de São Paulo, que, de uma forma geral: (i) trata da situação de caos enfrentada pela cidade de São Paulo devido à interrupção do serviço de energia elétrica após as fortes chuvas e vendavais que resultaram na ocorrência do blecaute; (ii) discute as consequências diretas dessa interrupção, a ineficiência da concessionária Enel-SP em lidar com eventos climáticos agudos, a sua falta de comunicação com os consumidores e o Poder Público, e as medidas propostas para melhorar a eficiência dos planos de contingência em tais situações; e (iii) requer que o TCU fiscalize o cumprimento do contrato de concessão de distribuição de energia elétrica firmado entre o Poder Concedente, por intermédio da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), e a concessionária Enel-SP, incluindo a possibilidade de não renovação contratual e até mesmo a rescisão imediata do contrato, visando restabelecer a qualidade dos serviços para a população de São Paulo.

5. Cumpre ressaltar que, no dia 18/3/2024, houve nova interrupção no fornecimento de energia no estado de São Paulo. Em decorrência desse evento, foram juntados aos autos o Ofício PREF-GAB 6/2024 (peça 35), de 22/3/2024, da Prefeitura de São Paulo, e o Ofício 82/2024 GAB 848/CD (peça 36), de 23/3/2024, da excelentíssima Deputada Federal Tabata Amaral.

6. O novo ofício da prefeitura acrescenta pedido para que o Tribunal apure possível ineficiência na prestação do serviço da Enel-SP e, caso sejam encontradas irregularidades na atuação da concessionária, determine a extinção da concessão, sem prejuízo da aplicação de outras sanções cabíveis. Outrossim, solicitou que o TCU, a seu critério, verificasse possível atuação em conjunto com os Tribunais de Contas do estado e do município.

7. Já o ofício da deputada solicita que, diante do descumprimento reiterado na prestação adequada dos serviços de distribuição por parte da Enel-SP, o TCU declare a caducidade do Contrato de Concessão 162/1998.

8. Também em razão da reincidência na interrupção do fornecimento de energia elétrica no estado de São Paulo, no dia 24/3/2024, foi apresentada outra representação, formulada pelo Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), por meio do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (TC 007.001/2024-0).

9. Na nova representação, o MPTCU aponta supostas irregularidades cometidas pela Enel-SP na prestação do serviço de distribuição de energia elétrica e requer à Corte de Contas que adote as medidas de sua competência necessárias a: a) apurar possível ineficiência na prestação de serviço da concessionária Enel Distribuição São Paulo em face das constantes interrupções no fornecimento de energia elétrica; b) encontradas irregularidades na atuação da concessionária, determinar a extinção da concessão, sem prejuízo de aplicação de outras sanções cabíveis; e, c) verificar possível atuação em parceria com os Tribunais de Contas do estado e do município, a critério do TCU.

10. Desse modo, em 25/3/2024, foram encaminhados ofícios de diligência ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Aneel, com vistas a verificar o andamento das providências do Poder Público em relação aos casos noticiados de interrupção do serviço de distribuição de energia elétrica no estado de São Paulo (peças 28, 29 e 34).

11. Em 18/6/2024, foi autuado outro processo conexo ao tema (TC 015.610/2024-1), que trata de Solicitação do Congresso Nacional, por meio da qual o Deputado Kim Kataguiri requer a realização de auditoria pelo TCU visando a investigação: i) das causas dos apagões recentes em São Paulo; ii) da conformidade das ações da Enel-SP com o contrato de concessão e as normas da Aneel; iii) das medidas adotadas pela Enel-SP para mitigar os impactos dos apagões e prevenir novas ocorrências; e iv) da adequação da infraestrutura atual da Enel-SP para atender à demanda de energia elétrica na região metropolitana de São Paulo.

12. Em seguida, em 12/9/2024, foi elaborado Relatório de Inspeção pela Unidade Técnica (peça 64), o qual concluiu, entre outros pontos, que: i) houve uma redução na qualidade dos serviços prestados pela Enel-SP desde que assumiu a concessão em 2018; ii) nesse mesmo período, a distribuidora melhorou seus indicadores financeiros; iii) a empresa vem sendo demandada pela Aneel a cumprir os Planos de Resultados para melhoria na qualidade da prestação de serviços; e iv) objetivamente, a concessionária não se enquadrava, naquela ocasião, nas hipóteses previstas para a abertura de processo punitivo voltado à penalidade de declaração de caducidade.

13. Antes mesmo da apreciação pelo TCU do referido relatório, sobreveio nova interrupção de energia em 11/10/2024, que causou a interrupção no fornecimento de energia para 3,1 milhões de unidades consumidoras sob a área de concessão da Enel-SP na Grande São Paulo (Consequências da interrupção de 11/10/2024). Segundo a Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo (Fecomércio-SP), os prejuízos estimados, até o dia 15/10/2024, já somavam pelo menos R\$ 1,82 bilhão (Prejuízos com falta de energia em São Paulo estão perto de somar R\$ 2 bilhões).

14. Em razão da reincidência do fato que ensejou a autuação do presente feito, foram apresentadas outras três representações, também formuladas pelo Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), por meio do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (TCs 024.370/2024-0, 024.473/2024-3 e 024.472/2024-7), as quais esta Unidade Técnica propôs que fossem apensadas ao presente processo, em face da conexão e pertinência temática de seus objetos. Cumpre informar que também foi autuada, pelo mesmo Subprocurador, a representação de que trata o TC 024.522/2024-4, ainda pendente de análise pela Unidade Técnica, cujo objeto aparenta ser mais abrangente do que o das demais representações, tendo como foco avaliar possíveis atualizações em contratos de concessão que podem não estar atendendo ao interesse público.

15. Nesse cenário, foram acostadas aos autos manifestação da Enel-SP, com a prestação de informações a respeito dos blecautes de que trata o presente processo (peça 67), e Carta assinada pelo Governador do Estado, pela Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Arsesp) e por dezessete Prefeitos de municípios impactados pelo apagão, na qual indicaram a ocorrência de possíveis irregularidades no processo (peça 68).

16. Desse modo, a preocupação do Min. Relator Augusto Nardes (peça 70) com 'fatos inadmissíveis' que lhe foram apresentados em reuniões realizadas com o Governador de São Paulo e com Prefeitos de diversos municípios afetados pela última interrupção no fornecimento de energia (11/10/2024) impulsionou a prolação do Acórdão 2.191/2024-TCU-Plenário (peça 69), na Sessão Plenária do dia 16/10/2024.

17. A deliberação determinou, em caráter cautelar, que a Aneel operacionalizasse junto à Enel-SP o compartilhamento, em tempo real, das informações do centro de operações da distribuidora com a própria Agência Reguladora, com a agência reguladora estadual (Arsesp), com o Governo de São Paulo e com os municípios afetados pelos sucessivos apagões, para que os serviços pudessem ser monitorados com maior celeridade, ampliando a articulação dos agentes públicos envolvidos. O decisum fixou o prazo de quinze dias para a Aneel se manifestar a respeito da deliberação e ainda restituiu os autos a esta Unidade Técnica para o aprofundamento dos estudos relativos aos novos indícios de irregularidade constatados com o novo apagão. Destaca-se que as devidas respostas foram encaminhadas tempestivamente pela Agência no dia 6/11/2024 (peça 80).

18. Adicionalmente, no dia 21/10/2024, o MME solicitou a esta Corte de Contas a continuidade da fiscalização iniciada nos presentes autos após o apagão de 3/11/2023, incluindo o acompanhamento das análises e decisões administrativas da Aneel pertinentes ao recente episódio ocorrido em 11/10/2024 (peças 74-78).

EXAME TÉCNICO

19. Acerca dos recorrentes atrasos no reestabelecimento do fornecimento de energia na área de concessão da Enel-SP após a ocorrência de eventos climáticos severos, que são o objeto do caso em tela, os exames realizados vão abordar os seguintes aspectos:

- (i) cenário apurado anterior à reincidência na interrupção prolongada de energia elétrica pela Enel-SP ocorrida em 11/10/2024;
- (ii) ações adotadas em resposta às interrupções antes do evento climático de 11/10/2024 e posteriores a tal evento;
- (iii) representações apresentadas pelo MPTCU após o evento climático de 11/10/2024 que possuem conexão e relação temática com o objeto da presente representação;
- (iv) monitoramento do cumprimento do item 9.1 do Acórdão 2.191/2024-TCU-Plenário;
- (v) possibilidade de decretação de intervenção e de declaração de caducidade na concessão;
- (vi) encaminhamentos propostos pela Unidade Técnica antes do evento climático de 11/10/2024 e atualizações decorrentes do referido evento; e
- (vii) fundamentos da recomendação dirigida à Aneel para que avalie a possibilidade de exercer o Poder Geral de Cautela insculpido no art. 45 da Lei 9.784/1999.

I - Cenário apurado anterior à reincidência na interrupção prolongada de energia pela Enel-SP ocorrida em 11/10/2024

20. Inicialmente, necessário relembrar que o supracitado Relatório de Inspeção (peça 64), elaborado por esta Unidade Técnica antes de 11/10/2024, demonstrou que:

20.1 no que tange à avaliação da qualidade dos serviços prestados pela Enel-SP, o DEC (Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora) e o FEC (Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora) globais anuais – que são os parâmetros contratuais objetivos para a avaliação da qualidade dos serviços e para eventual abertura de processo voltado à declaração da caducidade da concessão – vinham melhorando desde que a empresa assumiu a concessão, mas uma análise mais detalhada de outros indicadores mostrou que houve piora da qualidade dos serviços:

(i) o tempo médio de restabelecimento de interrupções da Enel-SP tem apresentado um resultado pior que a média Brasil e que a média das outras concessionárias do estado de São Paulo para os anos de 2022 e 2023;

(ii) a Quantidade Relativa de Reclamações (QRT) da Enel-SP é superior à média do Brasil e à média das demais concessionárias distribuidoras de São Paulo;

(iii) o Índice Aneel de Satisfação (Iasc) traz a Enel-SP na penúltima colocação entre as distribuidoras da região Sudeste com mais de quatrocentas mil unidades consumidoras;

(iv) as médias dos percentuais de conjuntos fora dos limites estabelecidos para o DEC e para o FEC entre janeiro de 2018 e maio de 2024 foram bastante superiores à média das demais distribuidoras do estado;

(v) o indicador que mede o combate às perdas vem piorando desde 2018; e

(vi) o DGC (desempenho global de continuidade, um índice utilizado pela Aneel para avaliar a continuidade do serviço de distribuição de energia elétrica no Brasil, calculado com base no DEC e no FEC) apresentou leve melhora entre 2018 e 2019, voltando a cair de 2020 em diante;

20.2 a Enel-SP melhorou os indicadores financeiros de endividamento ([dívida líquida] / [ebitda ajustado-QRR]), de eficiência ([Ebitda] / [valor da parcela B regulatório]), de rentabilidade ([Ebit ajustado – Ebit regulatório] / [Base de Remuneração Regulatória (BRR)]) e de Retorno ao Acionista ([fluxo do acionista] / [BRR com capital próprio]), desde que assumiu a concessão, em 2018;

20.3 o indicador de eficiência dos gastos de Pessoal, Manutenção, Serviços e Operação (PMSO) em relação ao PMSO regulatório, sob uma visão puramente econômico-financeira, indica que a operação da empresa ficou mais eficiente, visto que seus gastos com PMSO foram reduzidos, em que pese a diminuição de gastos com PMSO seja uma possível causa da degradação da qualidade dos serviços prestados pela empresa;

20.4 a origem da interrupção ocorrida ao final de 2023 estava associada a um evento climático extremo que não havia sido previsto pelos serviços de meteorologia, embora suas consequências possam ter sido majoradas por uma lacuna regulatória no tratamento de tais eventos;

20.5 havia necessidade de aprimoramento dos instrumentos de medição de meteorologia, visando aumentar a previsibilidade das mudanças climáticas, para que as distribuidoras e os órgãos setoriais obtivessem informações com maior confiabilidade e tempestividade para o enfrentamento de eventos climáticos extremos, bem como de avanço dos estudos acerca da resiliência das instalações a esses tipos de eventos climáticos;

20.6 não tinham sido encontradas irregularidades na atuação do Poder Público para a resolução do apagão de novembro de 2023 no estado de São Paulo, apesar de a Aneel ter reconhecido a necessidade de aprimoramento da regulação no tratamento de eventos climáticos extremos;

20.7 no âmbito do modelo de regulação responsiva da Aneel, a Enel-SP vinha sendo demandada a cumprir os Planos de Resultados para melhoria na qualidade da prestação de seus serviços, nos termos estabelecidos pela Agência;

20.8 a atuação da Enel-SP, objetivamente, não se enquadrava, naquela ocasião, nas hipóteses previstas para a abertura de processo administrativo punitivo voltado à penalidade de declaração de caducidade da concessão, uma vez que não havia restado caracterizado descumprimento do DECI ou do FECI, isoladamente ou em conjunto, por três anos consecutivos, ou o descumprimento do critério de eficiência com relação à gestão econômico-financeira por dois anos consecutivos; e

20.9 caso se fizessem presentes os requisitos para uma eventual declaração de caducidade em relação à atuação da Enel-SP, tal atribuição caberia ao Poder Concedente (MME), após recomendação por parte da Agência Reguladora (Aneel), com base no devido processo legal, amparado por evidências e pela oportunidade concedida à concessionária de exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa.

Análise

21. Em suma, sob um prisma empresarial, considerando as questões que orbitam na relação de potenciais causas ensejadoras do reincidente atraso no reestabelecimento do fornecimento de energia na área de concessão da Enel-SP após a ocorrência de eventos climáticos severos, a análise realizada pela Unidade Técnica demonstrou que:

21.1 a Enel-SP havia reduzido a qualidade dos serviços prestados desde que assumiu a concessão, em 2018, se destacando como a distribuidora mais mal avaliada pelos consumidores do estado de São Paulo e como a segunda pior distribuidora da Região Sudeste (na categoria de distribuidoras com mais de 400 mil unidades consumidoras) (peça 64, p. 15);

21.2 houve uma degradação em relação ao atendimento às ocorrências emergenciais nos últimos três anos (peça 64, p. 25);

21.3 apesar de ter reduzido a qualidade dos serviços prestados, a concessionária havia permanecido dentro dos padrões mínimos de atuação estabelecidos pela Aneel (DEC e FEC globais – considerando as possibilidades normativas de expurgos e os níveis de serviço mínimos exigidos), o que, portanto, não acionava cláusulas automáticas voltadas à aplicação de penalidades mais extremas à concessionária;

21.4 nesse mesmo período, houve uma melhora significativa nos indicadores financeiros da distribuidora, com destaque para o aumento do retorno ao acionista em relação à base de remuneração líquida com capital próprio (que passou de passou de 42,4% negativo, em 2018, para 31,3% positivo, em 2023) e para uma redução significativa nos gastos com Pessoal, Manutenção, Serviços e Operação (PMSO) em relação ao PMSO regulatório (que passou de 37,9%, em 2018, para 7,7%, em 2023) (peça 64, p. 24); e

21.5 havia indícios de que a melhora da saúde financeira da empresa havia se dado em detrimento da redução dos gastos com PMSO, o que repercutiu nos últimos anos sobre alguns

parâmetros de qualidade na prestação de serviço, como a necessidade de resposta tempestiva da distribuidora a ocorrências emergenciais.

22. Esse potencial liame de causalidade entre a redução dos gastos com PMSO e a demora no reestabelecimento do fornecimento de energia precisa ser esclarecido. Não se sabe exatamente quais mudanças na estrutura de manutenção emergencial foram realizadas pela Enel-SP, tampouco qual o risco assumido pela concessionária em razão dessas mudanças.

23. Outrossim, não se pode afirmar antecipadamente sequer que essas alterações sejam efetivamente as causas primárias das falhas observadas após os eventos climáticos severos elencados na presente instrução processual. Tão somente se sabe que houve alterações nesse sentido, as quais devem compor o rol das supostas causas a serem investigadas por esta Unidade Técnica.

II - Ações adotadas em resposta às interrupções antes do evento climático de 11/10/2024 e posteriores a tal evento

24. Ainda resgatando as conclusões apresentadas no Relatório de Inspeção elaborado por esta Unidade Técnica (peça 64) anteriormente ao evento climático de 11/10/2024, é oportuno destacar:

24.1 a realização pela Aneel da Tomada de Subsídios (TS) 2/2024, com o objetivo de obter subsídios para avaliar a necessidade de intervenção regulatória associada ao aumento da resiliência do sistema de distribuição e de transmissão a eventos climáticos extremos, assim como da TS 4/2024, cujo objetivo foi avaliar os benefícios de definir um padrão de relatório de expurgos em Situação de Emergência a ser elaborado pelas distribuidoras, além dos benefícios de revisar a modelagem dos dados de interrupções e ocorrências emergenciais;

24.2 a aplicação pela Aneel da multa à Enel-SP no montante de cerca de R\$ 166 milhões, em razão das falhas no atendimento a ocorrências emergenciais, com o objetivo de assegurar que a concessionária adotasse todas as ações necessárias para evitar que situações similares voltassem a ocorrer; e

24.3 a publicação pelo MME, no dia 21/6/2024, do Decreto 12.068/2024, que regulamentou a licitação e a prorrogação das concessões de distribuição de energia elétrica, com critérios para a avaliação da prorrogação das concessões de distribuição e as diretrizes para o termo aditivo ao contrato de concessão (o que tem o condão de proporcionar a melhoria da qualidade dos serviços e da saúde financeira das concessionárias de distribuição).

25. No que diz respeito às ações adotadas posteriormente à ocorrência do evento climático de 11/10/2024, é apropriado relacionar:

25.1 a intimação da Enel-SP (Publicação Aneel de 21/10/2024), conforme Termo de Intimação emitido no dia 21/10/2024, com o prazo de quinze dias para a concessionária se defender perante a Aneel quanto ao descumprimento do plano de contingência ajustado pela distribuidora com a Agência Reguladora e com a Arsesp e, especificamente, quanto à reincidência do atendimento insatisfatório aos consumidores em situações de emergência (início de um processo para a avaliação de eventual recomendação de caducidade, que será posteriormente apreciado pela Diretoria da Aneel e, em seguida, se for o caso, tal recomendação será encaminhada ao MME);

25.2 a recomendação pela Aneel de abertura de uma consulta pública para aprimorar os planos de contingência das linhas de transmissão e distribuição de energia elétrica para o enfrentamento de eventos climáticos extremos, como chuvas fortes e enchentes (Planos de contingência); e

25.3 a reunião da Aneel (Ações programadas para o 2º turno das eleições municipais) com representantes das distribuidoras de energia de São Paulo, com a Arsesp, com a Defesa Civil e com o departamento de meteorologia, para nivelar as medidas que seriam tomadas para enfrentar as chuvas e rajadas de vento previstas até a data do segundo turno das eleições municipais (27/10/2024), na qual a Agência demandou um esforço coletivo para evitar danos à população, bem como, em conjunto com a Arsesp, enviou ofícios às distribuidoras solicitando que evitassem desligamentos programados, manobras e outras operações nesse período. Foi ainda requisitado o estabelecimento de um canal

rápido de informações para que a comunicação com todas as distribuidoras fosse ágil e fluida, além de terem sido programados a alocação de uma equipe conveniada no centro integrado de controle operacional no dia das eleições e o deslocamento de outras equipes para acompanhar todo o processo eleitoral.

25.4 a abertura da Consulta Pública (CP) 27/2024, cujo objetivo é discutir a renovação das concessões de distribuição, nos termos do Decreto 12.068/2024, e da Lei 9.074/1995, com prazo para envio de contribuições de 16/10 a 2/12/2024 (Aprovada Consulta Pública que discutirá a renovação das concessões de distribuição — Agência Nacional de Energia Elétrica) e

25.5 a abertura da Consulta Pública 32/2024, que visa a adaptar normas relacionadas à transmissão e à distribuição de energia elétrica, com foco na melhoria do atendimento dos agentes do setor elétrico durante situações de emergência e na propagação de boas práticas sobre resiliência de redes, havendo, entre as propostas, a compensação dos consumidores a partir de 24 horas sem energia em áreas urbanas e o ressarcimento por danos elétricos quando houver demonstração de nexo causal entre o serviço prestado e o dano sofrido. A CP 32/2024 estará disponível para contribuições de 13/11 a 12/12/2024 (Consulta pública da ANEEL prevê ampliar direitos do consumidor em interrupção da energia em emergências — Agência Nacional de Energia Elétrica).

Análise

26. Em resumo, percebe-se que houve algumas movimentações no sentido de buscar esclarecer a causa das falhas e propor soluções que possibilitassem evitar a ocorrência de novas situações similares. Inclusive, um dos planos utilizados pela Aneel (mesmo que apenas até a data do segundo turno das eleições municipais de 2024) foi a criação de mecanismos e estratégias para, havendo necessidade, possibilitar uma atuação mais integrada, eficiente, célere e estratégica na área de concessão da Enel-SP.

27. Nada obstante, em relação às providências adotadas anteriormente ao evento climático de 11/10/2024, verifica-se que as ações impulsionadas pela Aneel no sentido de prevenir e atenuar os efeitos de eventos dessa natureza, assim como de aumentar a resiliência das instalações das distribuidoras de energia elétrica, não foram eficazes no tempo necessário, uma vez que situações similares (atrasos excessivos no reestabelecimento do fornecimento de energia) voltaram a ocorrer na área de concessão da Enel-SP, a exemplo do evento climático ocorrido no dia 11/10/2024.

28. Nem mesmo a aplicação da multa no montante de cerca de R\$ 166 milhões, em razão das falhas no atendimento a ocorrências emergenciais, foi suficiente para assegurar que a Enel-SP adotasse todas as ações necessárias para evitar que o atraso excessivo no reestabelecimento do fornecimento de energia voltasse a ocorrer.

29. Enfim, passados doze meses dos eventos climáticos severos ocorridos em 3/11/2023, que provocaram a autuação da presente representação, não há que se cogitar escassez de prazo para a adoção das medidas exigidas, visto que a reincidência constatada revela a insuficiência das respostas da Enel-SP às ações adotadas pela Aneel.

30. Nesse contexto, infere-se que se faz necessária a compreensão das reais causas dessas falhas, para que se possa impulsionar a adoção das ações efetivamente indispensáveis à prevenção da ocorrência de novos atrasos excessivos no reestabelecimento do fornecimento de energia.

III - Representações apresentadas pelo MPTCU após o evento climático de 11/10/2024 que possuem conexão e relação temática com objeto da presente representação

31. Até o momento, o Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado formulou quatro representações associadas ao evento climático severo de 11/10/2024 e às suas consequências aos consumidores da área de concessão da Enel-SP:

31.1 TC 024.370/2024-0 – formulada em 15/10/2024, quatro dias após a ocorrência do evento climático severo, quando mais de 500 mil consumidores da área de concessão ainda estavam sem energia (sem prazo definido, naquele momento, para o reestabelecimento integral do fornecimento de energia), essa representação tratou de requerimento para que o TCU avaliasse e acompanhasse junto ao MME e à Aneel as medidas que vinham sendo tomadas junto à Enel-SP diante

de possíveis falhas no fornecimento de energia pela distribuidora, bem como para que, caso fossem comprovadas irregularidades, atuasse de forma a propor a extinção da concessão. Ademais, solicitou que este Tribunal determinasse, em caráter cautelar, que a Aneel esclarecesse, com a rapidez que o caso requer, todas as medidas que vinham sendo adotadas junto à Enel-SP para o reestabelecimento do fornecimento de energia na área de concessão da distribuidora, bem como eventuais penalidades já aplicadas;

31.2 TC 024.473/2024-3 – formulada em 17/10/2024, em complemento à anterior, seis dias após a ocorrência do evento climático severo, quando mais de 100 mil consumidores da área de concessão ainda estavam sem energia, tratou-se de requerimento, em complementação ao supracitado TC 024.370/2024-0, para que o TCU atuasse de forma a responsabilizar todos os agentes que deram causa às falhas constatadas, especialmente com a aplicação à Enel da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública;

31.3 TC 024.472/2024-7 – formulada em 18/10/2024, sete dias após a ocorrência do evento climático severo, quando ainda remanescia a suspensão do fornecimento de energia para parte dos consumidores da área de concessão da Enel-SP; o objeto dessa representação foi o requerimento para que o TCU, em caráter cautelar, procedesse à adoção das medidas de sua competência necessárias a impedir hesitações do Poder Concedente quanto à necessária e urgente intervenção nos serviços concedidos à Enel-SP, ante a notória falha na adequação da prestação de serviço em sua área de concessão, evidenciadas pela reincidência da excessiva demora da distribuidora no reestabelecimento do fornecimento de energia após a ocorrência de evento climáticos severos; e

31.4 TC 024.522/2024-4 – formulada em 21/10/2024, dez dias após a ocorrência do evento climático severo, com requerimento para que o TCU procedesse à adoção das medidas de sua competência necessárias a acompanhar e propor atualizações em contratos de concessão de longa vigência que não estão atendendo ao interesse público, tal como a concessão da Enel em São Paulo, que vem demonstrando insuficiência na qualidade do serviço prestado, diante da possibilidade de evocação da teoria da imprevisão dos contratos administrativos.

32. Com relação às três primeiras representações, esta Unidade Técnica propôs o apensamento a estes autos, em razão da conexão e da pertinência temática, bem como o indeferimento das medidas cautelares pleiteadas, visto que não restaram satisfeitos os requisitos para adoção de tais medidas. Quanto à última representação, a análise desta Unidade Técnica não havia sido finalizada até a conclusão da presente instrução.

Análise

33. A proposição de apensamento das três primeiras representações ao presente feito decorre do fato de o Min. Relator ter impulsionado a prolação do Acórdão 2.191/2024-TCU-Plenário (peça 69), que determinou, em caráter cautelar, que (item 9.1) a Aneel operacionalizasse junto à Enel-SP o compartilhamento, em tempo real, das informações do centro de operações da distribuidora com outros órgãos e entidades, para que os serviços pudessem ser monitorados com maior celeridade, ampliando a articulação dos agentes públicos envolvidos, bem como (item 9.2) a restituição dos autos a esta Unidade Técnica para o aprofundamento dos estudos relativos aos novos indícios de irregularidade constatados com o novo apago.

34. Com efeito, como apropriadamente ressaltado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado na representação formulada no âmbito do TC 024.473/2024-3 ‘eventos dessa magnitude não podem passar despercebidos da atuação dessa Corte de Contas’, e ‘há de se apurar as reais causas do incidente ocorrido e perquirir, em caso de irregularidades, as responsabilizações dos responsáveis’.

35. Nesse sentido, considerando o comando constante no item 9.2 do Acórdão 2.191/2024-TCU-Plenário e o princípio da racionalidade processual, estes autos passaram a ser o processo prevento para o exame, de forma concentrada, das fragilidades existentes na atuação da Enel-SP que permitiram a reincidência da interrupção prolongada do fornecimento de energia na área de concessão da distribuidora, bem como das causas imediatas e mediatas do atendimento insatisfatório aos consumidores em situações emergenciais.

36. Por fim, cumpre esclarecer que o TC 024.472/2024-7 foi apreciado na Sessão Plenária do dia 6/11/2024, por meio do Acórdão 2.362/2024-TCU-Plenário, enquanto o TC 024.370/2024-0 teve seu julgamento realizado na Sessão Plenária do dia 13/11/2024, nos termos do Acórdão 2.411/2024-TCU-Plenário. Em ambos os casos, o Plenário desta Corte de Contas decidiu por conhecer as representações, indeferir os requerimentos das medidas cautelares e apensar os processos aos presentes autos.

IV - Monitoramento do cumprimento do item 9.1 do Acórdão 2.191/2024-TCU-Plenário

37. Paralelamente às supracitadas representações autuadas pelo MPTCU, no âmbito do presente TC 037.796/2023-2, em momento posterior ao Relatório de Inspeção (peça 64), considerando a necessidade de resposta à demanda de ação deste Tribunal advinda do Governador de São Paulo e dos Prefeitos de diversos municípios afetados pela última interrupção no fornecimento de energia (11/10/2024), foi prolatado, no dia 16/10/2024, o Acórdão 2.191/2024-TCU-Plenário (peça 69), com medida cautelar determinando que a Aneel operacionalizasse junto à Enel-SP o compartilhamento, em tempo real, das informações do centro de operações da distribuidora com a própria Agência Reguladora, com a agência reguladora estadual (Arsesp), com o Governo de São Paulo e com os municípios afetados pelos sucessivos apagões, para que os serviços pudessem ser monitorados com maior celeridade, ampliando a articulação dos agentes públicos envolvidos.

38. O decisum fixou o prazo de quinze dias para a Aneel se manifestar a respeito da deliberação e ainda restituiu os autos a esta Unidade Técnica para o aprofundamento dos estudos relativos aos novos indícios de irregularidade constatados com o novo apagão.

39. Em resposta à referida determinação, a Aneel encaminhou, em 6/11/2024, o Ofício 82/2024 – AIN-ANEEL (peça 80). No documento, a autarquia informa que encaminhou ofício à Enel-SP, determinando a adoção das providências necessárias ao atendimento do decisum. Outrossim, salienta que, em 1º/11/2024, foi realizada reunião virtual, com a participação da Aneel, da Enel-SP, do TCU, da Arsesp e de parte das prefeituras dos municípios afetados, na qual foi apresentada pela Enel-SP o que tinha sido realizado com relação ao compartilhamento de informações.

40. Durante a referida reunião, foi informado que os dados de interrupções on line, por município, já estavam sendo recebidos, via VPN (rede privada virtual), com algumas exceções. A apresentação realizada pela Enel-SP durante a reunião foi encaminhada em anexo ao ofício juntado à peça 80 destes autos.

41. Em suma, constam na referida apresentação os seguintes destaques (peça 80, p. 3-9):

41.1 a disponibilização de informações para o público em geral, no site da Enel-SP, referentes à quantidade e ao percentual de consumidores interrompidos, atualizadas a cada sessenta minutos;

41.2 a disponibilização para a Arsesp e para a Aneel de estação de trabalho com acesso às informações atualizadas a cada trinta minutos;

41.3 a disponibilização para a Arsesp e para a Aneel de acesso remoto, via VPN, para acesso às informações atualizadas a cada cinco minutos;

41.4 a realização de ações relacionadas à divulgação de dados, com o objetivo de centralizar as demandas recebidas, hierarquizar prioridades e atualizar as autoridades (Smart Sampa; Centro Integrado de Comando e Controle do Estado – CICC; Canal Direto por meio do aplicativo Whatsapp da Enel com 23 Prefeituras, a presença de duas a três pessoas do Governo do estado na sede da empresa e a participação do gabinete emergencial, com a Casa Civil do Governo do estado); e

41.5 a definição de ações de comunicação em situações de crise.

42. Como o objetivo da reunião era o de apresentar as providências já tomadas para o cumprimento do Acórdão, não foram realizadas discussões acerca do Termo de Intimação emitido contra a Enel-SP, dos ajustes regulatórios necessários ao aumento da resiliência das redes de distribuição, bem como do debate sobre a renovação das concessões (peça 80, p. 10).

Análise

43. A resposta encaminhada pela Aneel demonstra que algumas providências já foram adotadas para dar cumprimento ao Acórdão, entretanto ainda há várias ações em curso que necessitam ser apropriadamente avaliadas e testadas para que se possa atestar o efetivo cumprimento do comando contido no decisum.

44. Consta-se que algumas das medidas apresentadas podem, de fato, contribuir para o endereçamento de crises causadas por eventos climáticos, porém ainda se faz necessário obter maiores informações sobre futuras ações a serem adotadas, até porque os grandes problemas para a população têm ocorrido quando as chuvas chegam acompanhadas de ventos fortes.

45. Logo, tal situação ainda não foi efetivamente enfrentada após o evento do dia 11/10/2024, quando a velocidade dos ventos bateu a marca de cerca de 108 km/h (Temporal assusta São Paulo com ventos de mais de 100 km/h | Climatempo).

46. Assim, deve-se buscar o constante aprimoramento da operacionalização relativa ao conjunto de informações a serem compartilhadas, em tempo real, a partir do centro de operações da distribuidora. Essa boa prática e o espírito de colaboração devem continuar guiando o planejamento das providências a serem adotadas durante todo o período chuvoso, para que os serviços possam ser monitorados com maior celeridade, com o objetivo de mitigar os danos sofridos pelos consumidores, em função da interrupção prolongada no reestabelecimento do fornecimento de energia.

47. Nesse sentido, a resposta apresentada pela Aneel é suficiente para se atestar que o referido Acórdão está em cumprimento.

V - Possibilidade de decretação de intervenção e de declaração de caducidade na concessão

48. No Relatório de Inspeção elaborado pela Unidade Técnica (peça 64) antes da reincidência decorrente dos eventos climáticos de 11/10/2024, foi avaliada a possibilidade de declaração de caducidade da concessão da Enel-SP. Naquela oportunidade, foi realizada uma análise detalhada dos fatos constatados pela Unidade Técnica que, a princípio, não ensejavam na obrigatoriedade de aplicação da referida penalidade.

49. Em uma síntese apertada, restou destacado que o dispositivo legal que autoriza a adoção de medidas dessa natureza é a Lei 8.987/1995 (que dispõe sobre o regime de concessão), regulamentada no setor elétrico pela Lei 9.427/1996 (que regula a atuação da Aneel) e, por fim, pela Resolução Normativa 846/2019 (que traz os procedimentos, os parâmetros e os critérios para a imposição de penalidades aos agentes do setor de energia elétrica, e estabelece as diretrizes gerais da fiscalização da Aneel).

50. Nesse sentido, convém recordar a gradação existente na ordem das penalidades previstas no art. 5º da Resolução Normativa 846/2019:

Art. 5º As infrações à legislação setorial, bem como a inobservância aos deveres ou às obrigações decorrentes dos contratos de concessão e permissão, aos atos de autorização de serviços ou instalações de energia elétrica ou aos demais atos administrativos de efeitos concretos expedidos pela Agência sujeitarão o agente infrator às penalidades de:

I - advertência;

II - multa;

III - embargo de obras;

IV - interdição de instalações;

V - obrigação de fazer;

VI - obrigação de não fazer;

VII - suspensão temporária de participação em licitações para obtenção de novas concessões, permissões ou autorizações, bem como impedimento de contratar com a ANEEL e de receber autorização para serviços e instalações de energia elétrica;

VIII - revogação de autorização;

IX - intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; e

X - caducidade da concessão ou da permissão.

51. Ao tempo daquele pronunciamento, a Unidade Técnica sequer se aprofundou na possibilidade de realização de intervenção na Enel-SP, pois, nos termos do art. 32 da Lei 8.987/1995,

a realização de uma intervenção tem como objetivo assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.

52. Trata-se de medida que, em regra, apenas deve ser impulsionada durante o período em que ocorrem severas falhas na prestação do serviço de concessão, especificamente quando tal medida tiver a possibilidade de assegurar o retorno das atividades aos níveis de serviço exigidos. Ou seja, naquele momento não eram satisfeitos os requisitos para a adoção de tal medida, uma vez que, a princípio, a Aneel já havia instado a Enel-SP a adotar as ações necessárias e, portanto, não estava configurado risco iminente concreto de reincidência da falha.

53. Consubstancia esse entendimento o disposto no Capítulo IX da Lei 8.987/1995, que estabelece procedimentos relacionados à declaração de intervenção e demonstra, a priori, o caráter temporário e cautelar da aplicação da referida medida. Outrossim, essa é a conclusão que se extrai do disposto no Capítulo II da Lei 12.767/2012, que trata especificamente da intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica.

54. No que diz respeito às questões fáticas e jurídicas que têm relação com as falhas apuradas na prestação de serviço do contrato de concessão da Enel-SP, o Relatório de Inspeção elaborado pela Unidade Técnica (peça 64), antes dos eventos de 11/10/2024, frisou que:

54.1 o contrato de concessão da Enel-SP havia sido assinado no ano de 1998 e não possuía, entre suas cláusulas, critérios objetivos em relação à qualidade do fornecimento e à gestão econômico-financeira para a decretação da caducidade da concessão;

54.2 a Aneel buscou definir a regulamentação da caducidade de contratos de concessão de distribuição de energia elétrica atendendo à recomendação do Acórdão 2.253/2015-TCU-Plenário, o qual sugeriu que fossem estabelecidos critérios objetivos ensejadores da extinção da concessão ao longo de todo o período de vigência contratual, e não apenas para o primeiro quinquênio contratual, como previsto no art. 1º, § 4º, do Decreto 8.461/2015, de modo a aumentar as garantias de prestação do serviço adequado e reduzir eventual tempo de exposição do consumidor ao serviço inadequado;

54.3 o Parecer 00298/2019/PFANEEL/PGF/AGU (peça 54, p. 5) concluiu que a norma que fixaria critérios objetivos ensejadores da extinção da concessão possui natureza estatutária, podendo ser imposta a todas as concessionárias de distribuição de energia elétrica (Resolução Aneel 896/2020, que, posteriormente, foi recepcionada como o Módulo VIII da Resolução Aneel 948/2021);

54.4 embora a concessão da Enel-SP não seja regulada pelo Decreto 8.461/2015, tendo em vista que não consta do rol de distribuidoras alcançadas pelo art. 7º da Lei 12.783/2013, o modelo contratual adotado naquela época foi a ela aplicado a partir de 2022, por força da Resolução Aneel 948/2021;

54.5 o Módulo VIII da aludida resolução trata do acompanhamento da eficiência em relação ao fornecimento e à gestão econômico-financeira das concessões de distribuição, e seu artigo 15 traz o seguinte comando:

Art. 15. As disposições previstas neste Módulo VIII aplicam-se da forma seguinte: (...)

II - para as concessionárias cujos contratos de concessão não contenham cláusulas objetivas relativas à limitação ao pagamento de dividendos e de juros sobre o capital próprio e à caducidade da concessão, as disposições deste Módulo VIII aplicam-se a partir do ano civil de 2022, sendo este o primeiro ano de apuração dos indicadores.

54.6 o critério de eficiência com relação à continuidade do fornecimento das concessionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica é mensurado mediante a apuração, a cada ano civil, dos indicadores de continuidade coletivos DECI - Duração Equivalente de Interrupção de Origem Interna por Unidade Consumidora e FECI - Frequência Equivalente de Interrupção de Origem Interna por Unidade Consumidora (consideram-se descumpridos tais indicadores quando, isoladamente ou em conjunto, o resultado da apuração de cada indicador ultrapassar os limites anuais globais estabelecidos pela Aneel para a concessionária, para o ano civil de referência, conforme dispõe o Módulo VIII da Resolução Aneel 948/2021);

54.7 sem prejuízo de outros procedimentos de fiscalização, o descumprimento de qualquer um dos limites do DECI ou do FECI por um ano torna obrigatória a apresentação pela concessionária

de um Plano de Resultados, que é posteriormente submetido ao aceite prévio da Aneel e acompanhado em sua execução pelas áreas de fiscalização, por meio de relatórios periódicos apresentados pelas concessionárias;

54.8 finalizado o Plano de Resultados, não tendo a concessionária obtido êxito em relação à conformidade regulatória dos indicadores DECI ou FECI, esta fica sujeita à aplicação das penalidades dispostas na Resolução Normativa Aneel 846/2019;

54.9 quanto ao critério de eficiência com relação à gestão econômico-financeira, este é mensurado pela apuração, a cada ano civil, da inequação a seguir:

$$\frac{\text{Dívida Líquida}}{\text{LAJIDA} - \text{QRR}} \leq \frac{1}{(1,11 * \text{Selic})}$$

Onde:

LAJIDA = Lucros antes de juros, impostos, depreciação e amortização; e

QRR = Quota de Reintegração Regulatória

54.10 considera-se descumprido o critério de eficiência com relação à gestão econômico-financeira quando houver a não conformidade da inequação ou quando o LAJIDA for menor do que a QRR;

54.11 o descumprimento do critério de eficiência com relação à gestão econômico-financeira pode ser revertido mediante aportes de capital que reduzam a Dívida Líquida a um montante que satisfaça as condições exigidas pela inequação acima;

54.12 o descumprimento dos limites do DECI ou do FECI por dois anos consecutivos ou por três dos cinco anos civis anteriores, apurados isoladamente ou em conjunto, ou do critério de eficiência com relação à gestão econômico-financeira por um ano, obriga a concessionária a limitar o pagamento de dividendos e de juros sobre o capital próprio, isoladamente ou em conjunto, a 25% do lucro líquido;

54.13 o art. 9º do Módulo VIII da Resolução Aneel 948/2021 estabelece como critério objetivo para a abertura do processo administrativo punitivo voltado à penalidade de declaração de caducidade o descumprimento do DECI ou do FECI, isoladamente ou em conjunto, por três anos consecutivos, ou do critério de eficiência com relação à gestão econômico-financeira por dois anos consecutivos; e

54.14 como a Enel-SP passou a se submeter à Resolução Aneel 948/2021 apenas a partir de 2022, e as avaliações em relação ao critério econômico-financeiro atinentes aos anos de 2022 e 2023 foram suspensas pela Diretoria da Aneel, por meio dos Despachos 2.076/2023 (peça 56) e 1.883/2024 (peça 57), em razão de pedido de medida cautelar protocolado pela Associação Brasileira e Distribuidores de Energia Elétrica (Abradee), não havia que se falar, naquele momento, em descumprimento do referido critério.

55. Ou seja, a Enel-SP não se encaixava, naquele momento, nos critérios objetivos para a abertura do processo administrativo punitivo voltado à penalidade de declaração de caducidade, uma vez que não restava caracterizado o descumprimento do DECI ou do FECI, isoladamente ou em conjunto, por três anos consecutivos, ou do critério de eficiência com relação à gestão econômico-financeira por dois anos consecutivos.

56. Outrossim, a equipe de fiscalização sopesou que: (i) a Aneel vinha, no âmbito de seu modelo de regulação responsiva, exigindo melhorias por parte da Enel-SP, por meio dos Planos de Resultados demandados pela Agência; e (ii) a declaração de caducidade da concessão era atribuição que caberia ao Poder Concedente (MME), após recomendação por parte da Agência Reguladora (Aneel), com base no devido processo legal, amparado por evidências e pela oportunidade à concessionária de exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa.

Análise

57. No Voto condutor do Acórdão 2.191/2024-TCU-Plenário (peça 70), o Ministro-Relator Augusto Nardes abordou, entre outros pontos, algumas medidas que poderiam ser analisadas pelo Plenário da Corte de Contas, destacando a eventual avaliação, por parte do Poder Concedente (MME) e da Aneel, da adoção de medidas mais severas, como a intervenção e/ou a declaração de caducidade da concessão, diante da gravidade do cenário.

20. A segunda refere-se à avaliação por parte do concedente (MME) e da Aneel, diante da gravidade do cenário, para a adoção de medidas mais severas, como a necessidade de intervenção, prevista nos arts. 32 a 34 da Lei 8.987/95, e/ou a declaração de caducidade da concessão, prevista no art. 35, inciso III, da mesma lei. Como a competência desses atos é do Poder concedente, entendo desnecessária ação imediata do TCU, sem prejuízo do acompanhamento da gestão dessas medidas pelo Poder Público.

58. Na Carta encaminhada a este Tribunal, que foi assinada pelo Governo de São Paulo, pela Arsesp e por dezessete prefeituras de São Paulo impactadas pela última interrupção prolongada no fornecimento de energia, a possibilidade de adoção de tais medidas também foi aventada (peça 68, p. 3):

Assim, ressaltamos a relevância da atuação desse Egrégio Tribunal de Contas da União e pleiteamos, em conjunto, a adoção das medidas cabíveis para que os órgãos públicos federais competentes, com urgência, (i) declarem a intervenção na concessão da Enel ou a caducidade do contrato em vigor; (ii) procedam aos aprimoramentos regulatórios que permitiriam uma ampliação das ferramentas à disposição dos órgãos de fiscalização dos serviços; e (iii) aperfeiçoem a regulação para que as concessionárias de distribuição de energia elétrica sejam obrigadas a ressarcir os consumidores, inclusive residenciais, industriais e comerciais, por prejuízos a eles gerados, pela suspensão do fornecimento de energia elétrica, incluindo-se lucros cessantes.

59. Além disso, como visto no tópico anterior, a possibilidade de intervenção também foi ventilada pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado em suas representações, em face à demora excessiva para o reestabelecimento do fornecimento de energia.

60. Diante desse cenário, em paralelismo à análise apresentada no supracitado Relatório de Inspeção quanto à possibilidade de declaração de caducidade da concessão, faz-se necessário tecer comentários acerca da possibilidade de decretação de intervenção.

61. Inicialmente, cumpre informar que a possibilidade de o Poder Concedente intervir nas concessionárias prestadoras de serviço está prevista no art. 32 da Lei Geral das Concessões (Lei 8.987/1995). Tal dispositivo estabelece que a finalidade da declaração de intervenção é assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.

62. Por seu turno, a Cláusula Décima do Contrato de Concessão da Enel-SP (Contrato de Concessão 162/1998) dispõe que a intervenção será determinada por decreto do Presidente da República, que designará o interventor, o prazo da intervenção e os objetivos e limites da medida, devendo ser instaurado procedimento administrativo para apurar responsabilidades dentro dos trinta dias seguintes à publicação do decreto. Frisa ainda que, caso o procedimento administrativo não seja concluso dentro de 180 dias, a intervenção passa a ser considerada inválida e à concessionária é devolvida a administração dos serviços, sem prejuízo de seu direito à indenização:

CLÁUSULA DÉCIMA - INTERVENÇÃO NA CONCESSÃO Sem prejuízo das penalidades cabíveis e das responsabilidades incidentes, o PODER CONCEDENTE poderá intervir, a qualquer tempo, na concessão, para assegurar a prestação adequada dos serviços ou o cumprimento, pela CONCESSIONÁRIA, das normas legais, regulamentares e contratuais.

Primeira Subcláusula - A intervenção será determinada por decreto do Presidente da República, que designará o Interventor, o prazo da intervenção e os objetivos e limites da medida, devendo ser instaurado, dentro dos 30 (trinta) dias seguintes a publicação do decreto, o correspondente procedimento administrativo para apurar as causas determinantes da medida e as responsabilidades incidentes, assegurando-se à CONCESSIONÁRIA amplo direito de defesa.

Segunda Subcláusula - Se o procedimento administrativo não se concluir dentro de 180 (cento e oitenta) dias, considerar-se-á inválida a intervenção, devolvendo-se à CONCESSIONÁRIA a administração dos serviços, sem prejuízo de seu direito à indenização.

63. Posteriormente à celebração do Contrato de Concessão 162/1998, sobreveio a Lei 12.767/2012, que dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço, além da intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica.

64. Vale mencionar que a Lei 12.767/2012 surgiu da conversão da Medida Provisória (MP) 577, de 29/8/2012, editada em razão da preocupação do Poder Concedente de que a grave situação econômica da distribuidora Centrais Elétricas do Pará (Celpa) pudesse ocorrer com as demais concessionárias do Grupo Rede Energia.

65. Com efeito, a MP 577/2012, posteriormente convertida na Lei 12.767/2012, foi editada com o objetivo de regulamentar principalmente temas relacionados à intervenção do Poder Concedente em concessionários de energia elétrica, bem como determinadas consequências da extinção da concessão.

66. A necessidade de intervenção nas concessionárias do Grupo Rede teria sido, inclusive, o principal motivo para a edição da medida, uma vez que, logo em seguida à publicação da MP 577/2012, a Aneel, em 31/8/2012, determinou a intervenção em oito concessionárias de energia elétrica do Grupo Rede, em razão da crise financeira que atravessavam.

67. O referido dispositivo legal, em complementação à Lei Geral das Concessões (Lei 8.987/1995), trata, em seus arts. 5º ao 16, da intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica.

68. Nessa seara, nos termos do art. 5º da supracitada Lei, o Poder Concedente, por intermédio da Aneel (proposta de intervenção), poderá intervir na concessão de serviço público de energia elétrica, com o fim de assegurar sua prestação adequada e o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.

69. O dispositivo legal, entre outros aspectos, ainda estabelece que:

69.1 o ato que declarar a intervenção conterá a designação do interventor, o valor de sua remuneração, os objetivos e os limites da intervenção;

69.2 o prazo da intervenção será de até um ano, prorrogável uma vez, por até mais dois anos, a critério da Aneel;

69.3 o interventor será remunerado com recursos da concessionária e prestará contas à Aneel sempre que requerido;

69.4 independentemente de qualquer exigência, quando o interventor deixar suas funções, responderá civil, administrativa e criminalmente por seus atos;

69.5 os administradores da concessionária de serviço público de energia elétrica sob intervenção ficarão com todos os seus bens indisponíveis, não podendo, por qualquer forma, direta ou indireta, aliená-los ou onerá-los até a apuração e a liquidação final de suas responsabilidades;

69.6 declarada a intervenção na concessão de serviço público de energia elétrica, a Aneel deverá, no prazo de trinta dias, instaurar procedimento administrativo para comprovar as causas determinantes da medida e apurar responsabilidades, assegurado o direito de ampla defesa (sendo o prazo de conclusão desse procedimento administrativo destinado a apuração das responsabilidades de um ano);

69.7 a intervenção na concessão de serviço público de energia elétrica implica a suspensão do mandato dos administradores e membros do conselho fiscal, assegurados ao interventor plenos poderes de gestão sobre as operações e os ativos da concessionária e a prerrogativa exclusiva de convocar a assembleia geral nos casos em que julgar conveniente;

69.8 os acionistas da concessionária de serviço público de energia elétrica sob intervenção terão o prazo de sessenta dias, contado do ato que a determinou, para apresentar à Aneel um plano de recuperação e correção das falhas e transgressões que ensejaram a intervenção;

69.9 o deferimento pela Aneel do plano de recuperação e correção das falhas e transgressões cessará a intervenção;

69.10 caso o plano de recuperação e correção das falhas e transgressões seja indeferido pela Aneel ou não seja apresentado no prazo de sessenta dias, o poder concedente poderá adotar, dentre outras, as seguintes medidas:

- I - declaração de caducidade, nos termos do art. 38 da Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;
- II - cisão, incorporação, fusão ou transformação de sociedade, constituição de subsidiária integral, ou cessão de cotas ou ações, respeitados os direitos dos sócios, nos termos da legislação vigente;
- III - alteração do controle societário;
- IV - aumento de capital social; ou
- V - constituição de sociedade de propósito específico para adjudicar, em pagamento dos créditos, os ativos do devedor;

69.11 a concessionária de serviço público de energia elétrica sob intervenção fica autorizada a receber recursos financeiros do Poder Concedente para assegurar a continuidade e a prestação adequada do serviço concedido enquanto durar a intervenção; e

69.12 encerrada a intervenção, a concessionária de serviço público de energia elétrica ou a pessoa jurídica que assumir a concessão deverá restituir os valores recebidos da União Federal no prazo de noventa dias.

70. No âmbito da Aneel, nos casos de infrações à legislação setorial, bem como de inobservância aos deveres ou às obrigações decorrentes dos contratos de concessão, a possibilidade de intervenção está prevista no art. 5º, inciso IX, da Resolução Aneel 846/2018, como sendo uma das penalidades que podem ser aplicadas ao concessionário em mora com tais obrigações.

71. Ademais, o art. 19 da referida Resolução estipula os objetivos gerais para a adoção da referida medida: assegurar a prestação adequada do serviço público e o fiel cumprimento às normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes. O dispositivo estabelece ainda que a intervenção poderá ser declarada pela Aneel, mediante Resolução.

72. Logo, uma interpretação sistemática da legislação vigente indica que a intervenção do Poder Concedente na concessão é uma medida excepcional, que se consubstancia em um processo permeado de requisitos, procedimentos, objetivos e limites, porém é menos drástica do que a declaração de caducidade, que corresponde justamente à consequência mais gravosa do processo de intervenção.

73. Em suma, se impulsiona a decretação de intervenção com o objetivo de assegurar que o serviço público volte a ser prestado nos níveis exigidos e/ou com a finalidade de coagir a concessionária a cumprir normas regulamentares, contratuais e legais pertinentes que estariam sendo reiteradamente descumpridas.

74. O caráter restritivo dos direitos do concessionário, no caso de uma intervenção, é outro ponto que chama atenção, por se tratar de penalidade não usual na administração pública, visto que os bens e recursos do concessionário à disposição da distribuidora de energia passam a ser geridos por terceiros (designados pelo Poder Concedente), limitando, em caráter excepcional e transitório, alguns dos direitos de propriedade desses concessionários.

75. Portanto, não se trata de instituto cujos requisitos se aderem facilmente aos casos concretos. Contudo, cumpre ressaltar que, nos termos do § 1º, do art. 6º, da Lei 8.987/95, serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. Ou seja, em tese, o descumprimento desses deveres, considerados os parâmetros contratuais e regulatórios, poderia, de fato, ensejar uma declaração de intervenção.

76. No caso em exame, ao tempo da elaboração da presente instrução processual, a Aneel e o MME, ao menos oficialmente, não tinham evidência da causa primária dos reiterados atrasos no reestabelecimento do fornecimento de energia após a ocorrência dos eventos climáticos severos que impactaram a área de concessão da Enel-SP. O que existe efetivamente são indícios, suspeições e

conclusões decorrentes de um exame superficial dos fatos envolvendo os referidos eventos, os quais permitem inferir que a Enel-SP não atuou adequadamente para mitigar os riscos relacionados a tais situações.

77. Além disso, há questões técnicas e gerenciais envolvidas na adoção de uma medida dessa natureza que devem ser sopesadas, pois um eventual novo concessionário (que venha a assumir a prestação dos serviços por meio de uma intervenção, ou até mesmo por meio da declaração de caducidade) teria que, além de enfrentar a dificuldade atualmente em evidência, se inteirar das realidades e dos desafios operacionais, bem como dos gargalos e dos pontos críticos da área de concessão.

78. Outrossim, a troca dos gestores de uma distribuidora com problemas operacionais críticos no início do período chuvoso, época na qual os riscos à resiliência do sistema de distribuição são maiores, sem que os novos gestores tenham os apropriados prazo de planejamento e tempo hábil para que conheçam adequadamente sua área de operação e se estruturam para gerir a área de concessão, apresenta riscos que precisariam ser superados ou, pelo menos, mitigados, para garantir que a gestão desses interventores venha a ser melhor do que a dos atuais detentores do contrato de concessão. Enfim, não se mostra razoável pressupor que, necessariamente, essa possível gestão temporária será melhor do que a dos atuais detentores do contrato de concessão.

79. Cabe assinalar, ainda, que a decisão de decretar a intervenção não é simples, em razão das dificuldades de se assumir o controle de uma concessão que está enfrentando problemas e das consequentes responsabilidades decorrentes da assunção de tal obrigação. Com efeito, também se mostra complexa a escolha de um interventor que demonstre inequívoca capacidade, o qual se sujeita ao risco de ser responsabilizado, civil, administrativamente e criminalmente por seus atos na qualidade de interventor.

80. No caso citado anteriormente, por exemplo, referente ao Grupo Rede Energia, os interventores nomeados eram funcionários integrantes de algumas das concessionárias às quais foi aplicada a intervenção (Economia - Aneel aprova intervenção em empresas de energia do Grupo Rede).

81. Finalmente, convém esclarecer que, diferentemente do caso do Grupo Rede, no qual a intervenção teve como pano de fundo a fragilidade econômico-financeira do grupo controlador das concessionárias, no caso da Enel-SP, tal questão não seria fator determinante para eventual intervenção (Enel SP registra alta de 58,6%, com lucro líquido de R\$ 330 milhões no 3º trimestre).

82. Independentemente da motivação, ressalta-se que a decretação de intervenção é uma medida temporária, adotada concomitantemente a um período em que ocorrem severas falhas na prestação do serviço de concessão, especificamente com o objetivo de que tal medida possa assegurar o retorno das atividades aos níveis de serviço exigidos.

83. Assim, primeiramente há que se identificar as causas primárias da reincidência dos atrasos exagerados no reestabelecimento da energia após a ocorrência de eventos climáticos severos para, em sequência, se avaliar qual a melhor opção para solucionar o problema, inclusive se a eventual decretação de intervenção seria de alguma forma mais benéfica para os consumidores da área de concessão da Enel-SP.

84. Nesse sentido, já foi dado pela Aneel o primeiro passo para a identificação das causas primárias das falhas, quando a autarquia elaborou o relatório de falhas e transgressões e intimou a Enel-SP (Publicação Aneel de 21/10/2024) para se defender quanto ao descumprimento do plano de contingência ajustado pela distribuidora com a agência reguladora e com a Arsesp e, especificamente, em relação à reincidência do atendimento insatisfatório aos consumidores em emergências. O Termo de Intimação foi emitido no dia 21/10/2024 e a Enel-SP recebeu o prazo de quinze dias contados do recebimento da intimação para se manifestar.

85. Trata-se de um processo de relevância superior, em razão da necessidade de gradação da penalidade, uma vez que já havia sido aplicada a penalidade de multa pecuniária no valor de cerca de R\$ 166 milhões no processo anterior, relativo ao apagão de novembro/2023, e, mesmo assim,

houve reincidência na interrupção prolongada após a ocorrência do evento climático extremo de outubro/2024.

86. Nada obstante, urge a necessidade de ações mais concretas, capazes de mitigar as consequências danosas das falhas na prestação do serviço de concessão, enquanto não apropriadamente identificadas suas causas. Essa questão é tratada de forma mais detalhada nos itens VI e VII do presente exame técnico, em que são apresentados os encaminhamentos propostos por esta Unidade Técnica e os fundamentos da recomendação dirigida à Aneel para que avalie a possibilidade de se adotar a medida preventiva acauteladora proposta na presente instrução.

87. Paralelamente, há que se assegurar que, além de uma resposta aos consumidores afetados, as decisões deste Tribunal e (ou) da Aneel não os prejudiquem ainda mais, devendo-se sempre cotejar os possíveis impactos negativos aos consumidores decorrentes de determinada medida extrema adotada.

88. Faz-se necessário, portanto, compreender previamente as causas primárias da falha, avaliar os riscos associados à troca não planejada da gestão da concessionária, bem como as vantagens e desvantagens da solução escolhida, para, em seguida, analisar as consequências práticas da adoção de uma medida extrema como a decretação de intervenção, conforme estabelecem os arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb (Decreto-Lei 4.657/1942).

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

89. Outra questão que precisa ser considerada quando se avalia a adoção de medidas extremas é que, nos termos do retromencionado Decreto 12.068/2024, a abertura de processo de declaração de caducidade pode suspender o andamento de eventual processo de renovação dos contratos de concessão e a decisão final pela declaração de caducidade pode, efetivamente, indeferir o requerimento de prorrogação da concessão:

Art. 2º A prorrogação das concessões de distribuição fica condicionada à demonstração da prestação do serviço adequado, da expressa aceitação por parte da concessionária das condições estabelecidas neste Decreto e das demais disposições estabelecidas no termo aditivo ao contrato de concessão.

(...)

§ 9º Na hipótese de existir processo administrativo de caducidade da concessão de distribuição de energia elétrica, instaurado pela Diretoria da Aneel antes ou depois do requerimento de que trata o art. 7º, o encaminhamento da recomendação a que se refere o art. 8º ficará suspenso até a decisão definitiva acerca da correspondente apuração do processo.

§ 10. Na hipótese de haver decisão definitiva no processo administrativo de caducidade da qual não resulte declaração de caducidade em desfavor da concessionária, será dado prosseguimento à análise do requerimento de que trata o art. 7º de acordo com o estabelecido neste Decreto.

§ 11. Na hipótese de sobrevir, a qualquer tempo, declaração de caducidade da concessão, o requerimento de prorrogação da concessão será indeferido.

90. Isso posto, importa registrar que a atuação desta Corte de Contas materializa o que a jurisprudência do TCU habitualmente denomina de controle de segunda ordem: quando o Tribunal exerce controle externo sobre a Agência Reguladora, a fim de averiguar se a autarquia está cumprindo adequadamente seu papel fiscalizatório junto à concessionária, especificamente no que concerne aos padrões de qualidade e conformidade do serviço público prestado.

91. O referido modelo de controle reduz significativamente a ingerência direta deste Tribunal sobre as ações do concessionário, sendo esse um dos motivos sopesados para que a medida cautelar pleiteada pelo MPTCU no âmbito do TC 024.472/2024-7 fosse indeferida, conforme Acórdão 2.362/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes.

92. Por fim, ante o cenário em que algumas distribuidoras têm apresentado dificuldades relativas à qualidade do serviço prestado e à sua sustentabilidade econômico-financeira, a exemplo da Amazonas Energia, o debate acerca do instituto da intervenção reputa-se essencial e contemporâneo ao momento pelo qual o setor de distribuição atravessa.

93. Isso porque o estudo do caso da Enel-SP pode ser aproveitado para que sejam esclarecidos os mecanismos relativos à intervenção, bem como os riscos e as consequências de sua eventual decretação, além de poder, inclusive, subsidiar avaliações futuras de casos semelhantes, por meio da fundamentação técnica associada às conclusões que vierem a ser alcançadas. Outrossim, também pode vir a ser utilizado para se avaliar a necessidade de complementação normativa em termos da regulação do instituto da intervenção, assim como de possíveis novas gradações das penalidades a serem aplicadas às concessionárias.

94. Diante do exposto, entende-se pertinente e oportuno recomendar à Agência, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie, nos termos da Lei 12.767/2012 e da Resolução Aneel 846/2018, a possibilidade de aplicação da decretação de intervenção na concessão da Enel-SP, com estudos, documentos e fundamentação técnica, apontando possíveis riscos, impactos e consequências práticas da referida medida.

VI - Encaminhamentos propostos pela Unidade Técnica antes do evento climático de 11/10/2024 e atualizações decorrentes do referido evento

95. No que concerne aos encaminhamentos propostos (até o momento não analisados pelo TCU), esta Unidade Técnica sugeriu:

95.1 com relação aos planos de contingência, recomendar que a Aneel, no âmbito da TS 2/2024, avaliasse as suas atribuições relativas à elaboração dos planos de contingências pelas concessionárias do setor de distribuição, no sentido de: (a) estabelecer diretrizes e parâmetros mínimos, a exemplo do que já existe no segmento de transmissão, para que tais planos tenham padrões de qualidade necessários para orientar, treinar, facilitar, agilizar, organizar e uniformizar as ações indispensáveis às tomadas de decisões para o enfrentamento às emergências relacionadas a eventos climáticos severos; e (b) estabelecer pontos de controle para a realização de fiscalizações específicas a respeito da qualidade desses planos, com análises de sua eficácia e eficiência;

95.2 que se recomendasse à Aneel a elaboração de relatório de lições aprendidas com a crise desencadeada pelo evento climático que ocasionou a interrupção do fornecimento de energia elétrica em 3/11/2023, para que as conclusões a respeito das investigações sobre possíveis causas estruturais e conjunturais, bem como riscos, impactos e medidas adotadas, pudessem servir de subsídios para as ações que tratam o tema associado aos eventos climáticos extremos, tais como as Tomadas de Subsídio 2/2024 e 4/2024 e as futuras regulamentações necessárias após a edição do Decreto 12.068/2024, com vistas a aprimorar a tempestividade e a efetividade nas tomadas de decisão no futuro; e

95.3 a abertura de processo de fiscalização, na modalidade auditoria operacional (Anop), para que a AudElétrica pudesse aprofundar suas análises de maneira concentrada a respeito dos impactos decorrentes de eventos climáticos extremos no setor elétrico e do tratamento dado pelos órgãos e entidades setoriais à necessidade de resiliência da infraestrutura utilizada para o fornecimento de energia elétrica.

96. Conforme destacado no exame constante na presente instrução acerca das ações adotadas em resposta às prolongadas interrupções constatadas após o evento climático do dia 11/10/2024 (item 25, retro), a Enel-SP foi intimada para se defender perante a Aneel quanto ao descumprimento do plano de contingência ajustado pela distribuidora com a agência reguladora e

com a Arsesp e, especificamente, quanto à reincidência do atendimento insatisfatório aos consumidores em situações emergenciais.

97. Trata-se do início de um processo para a avaliação de eventual recomendação de caducidade, uma investigação conduzida pela Aneel que teria o condão de estabelecer parâmetros que auxiliariam na identificação das causas primárias das falhas constatadas. Nada obstante, há elevado risco de novos eventos climáticos severos voltarem a ocorrer nos próximos meses e sujeitarem os consumidores da área de concessão da Enel-SP a suportar situações similares às vividas após o evento de 11/10/2024.

98. Portanto, entende-se necessário criar níveis estratégicos da atuação desta Corte de Contas, em três etapas:

98.1 imediata – recomendação para que a Aneel avalie a possibilidade de exercer o Poder Geral de Cautela insculpido no art. 45 da Lei 9.784/1999, por meio da adoção de medida preventiva, no sentido de impulsionar ações que busquem soluções emergenciais transitórias até a identificação das causas das falhas, de forma a salvaguardar o interesse dos consumidores afetados;

98.2 mediata – persecução das causas das falhas; e

98.3 definitiva – a impulsão da correção das falhas e a aplicação de sanções, se for o caso, respeitando o devido processo legal (garantindo os direitos à ampla defesa e ao contraditório).

Ação Imediata

99. A similaridade dos acontecimentos, já conhecidos, relacionados à interrupção prolongada ocorrida após os eventos climáticos de 11/10/2024 e aos fatos apurados em relação ao apagão de novembro/2023, indica que se trata de uma falha sistêmica. Ou seja, existe a probabilidade de as causas das falhas ocorridas naquele evento serem as mesmas das falhas observadas após a ocorrência do evento climático severo de 11/10/2024.

100. Nesse sentido, é oportuno resgatar os seguintes aspectos apresentados pela equipe de fiscalização no Relatório de Inspeção, a respeito do blecaute de novembro/2023 (peça 64):

100.1 o evento climático se iniciou na sexta-feira dia 3/11/2023, após as 16h;

100.2 o aumento significativo da quantidade de equipes alocadas para o restabelecimento ocorreu apenas a partir da segunda-feira, dia 6/11/2023, acarretando assim um período muito longo para atuação em contingência;

100.3 o restabelecimento completo de todas as unidades consumidoras que foram interrompidas no dia 3/11/2023 ocorreu apenas no dia 10/11/2023, ou seja, praticamente uma semana após o início do evento climático;

100.4 a maior parte das equipes de atendimento pertenciam a empresas terceirizadas, que atuavam em manutenção no nível primário da rede;

100.5 praticamente a metade dos veículos disponibilizados eram de pequeno porte, com recursos insuficientes e características inapropriadas à prestação de serviço emergencial, o que dificultou sobremaneira a execução de uma manutenção de maior porte, estrutura essa que seria a necessária para atendimento em eventos climáticos severos;

100.6 a Enel-SP utiliza para sua operação informações meteorológicas com a finalidade de antecipar ocorrências e movimentar os seus efetivos para agir preventivamente em eventos climáticos e evitar ao máximo a interrupção no fornecimento de energia a seus clientes;

100.7 no dia 3/11/2023, a Enel-SP afirmou que as informações do meteograma do site meteoblue.com e o boletim diário da 'ClimaTempo' não indicavam previsões de que os ventos seriam tão fortes como os registrados, o que demonstra a insuficiência de um modelo de atuação emergencial apoiado em previsões meteorológicas; e

100.8 outras questões precisavam ainda ser apuradas para melhor compreensão do que pode ter agravado ou mesmo atenuado o evento ocorrido em novembro de 2023, a exemplo da responsabilidade pelas podas das árvores ou de como foi planejada a resiliência das instalações afetadas, as quais ainda carecem de aprimoramentos regulatórios.

101. Em essência, a busca de uma solução imediata para as falhas detectadas no caso em tela exige que os seguintes pontos sejam atacados: (i) as causas da demora na atuação emergencial por parte da distribuidora; e (ii) a estrutura precária destinada ao enfrentamento de problemas causados por eventos climáticos severos. Em suma, os agentes precisam estar preparados para atuarem em situações emergenciais, razão pela qual existem os denominados 'Planos de Contingência' (essenciais para uma resposta rápida em casos de eventos climáticos extremos).

102. Nesse sentido, dentre as oportunidades de aprimoramento regulatório identificadas na Nota Técnica 7/2024-STD-SFT/ANEEL (peça 52, p. 5-6), o compartilhamento entre distribuidoras de estruturas e equipes para o enfrentamento de situações críticas seria, a princípio, uma das possíveis soluções imediatas que poderiam ser adotadas pela Aneel, ao menos até a identificação precisa e correção das causas das falhas.

103. Esse tema foi tratado na Nota Técnica 90/2024-STD-STF-SFF/ANEEL (peça 81, p. 20-27), de 18/10/2024. Em síntese, o documento, dentre outras coisas, destaca que:

103.1 o assunto envolve diversos aspectos, tanto operacionais quanto estratégicos, podendo apresentar vantagens e desafios aos agentes, aos consumidores e ao regulador;

103.2 a regulação da Aneel não contempla especificamente a matéria no tocante ao compartilhamento de recursos humanos em eventos severos nem prevê situações suscetíveis de sua aplicação, mas também não existe uma vedação explícita para sua prática;

103.3 se por um lado o compartilhamento de equipes tem o potencial de acelerar a resposta a falhas e emergências, otimizar o uso de mão de obra e reduzir o custo com contratações e treinamentos, por outro, é necessário garantir que sua prática não leve a reflexos negativos na qualidade do serviço prestado pelas empresas cedentes;

103.4 a possibilidade de compartilhamento não pode induzir a operação com equipes reduzidas ao longo do ano, de modo a incorrer em custos adicionais apenas em uma curta janela do ano, quando da ocorrência de eventos extremos;

103.5 embora a otimização dos recursos por meio de compartilhamentos de equipes faça sentido do ponto de vista econômico, essa mesma função poderá ter resultado distinto em termos de números de equipes disponíveis da concessionária, ao se considerar um tempo máximo de restabelecimento como restrição;

103.6 o plano de contingência pode indicar o número adequado de equipes, sejam elas formadas por colaboradores próprios e/ou terceiros que devem estar disponíveis nos prováveis períodos de ocorrência de eventos extremos, de tal forma que o compartilhamento de equipes só ocorra em situações excepcionais;

103.7 a regulação não deve estimular a adoção do compartilhamento de equipes como prática recorrente, o que poderia proporcionar benefícios econômicos no curto prazo para a empresa e de longo prazo para o consumidor, porém sob risco de piora da qualidade do serviço para o consumidor no curto prazo;

103.8 há necessidade de se coibir que o compartilhamento de recursos se torne um modelo de negócio para as empresas que estão cedendo as equipes;

103.9 o compartilhamento de recursos deve manter a transparência dos dados e informações necessários à fiscalização da Aneel;

103.10 é necessário que, desde o início, em toda a operacionalização do compartilhamento, envolvendo ou não partes relacionadas, seja preservado o princípio da individualidade das concessões, de modo a evitar a contaminação de custos e a fim de evidenciar a situação econômico-financeira de acordo com a realidade; e

103.11 o pagamento pelos recursos da cedente compartilhados com a requisitante deve ser reconhecido como reembolso à empresa empregadora, e não como receita operacional de prestação de serviços.

104. Por fim, os responsáveis pela elaboração da referida Nota Técnica propõem a inserção, no Módulo 4 dos Procedimentos de Distribuição de Energia Elétrica no Sistema Elétrico

Nacional (Prodist), da previsão da possibilidade de compartilhamento de equipes em situações de crise de elevada gravidade e após a exaustão dos recursos da distribuidora afetada, assim como a realização de um acordo de compartilhamento prévio entre as distribuidoras e os critérios de compartilhamento de equipes.

105. Portanto, há uma possível medida de caráter imediato, já analisada previamente pela Aneel, que poderia ser adotada, ao menos em caráter transitório e experimental, no âmbito da área de concessão da Enel-SP. Para aplicação em caráter geral, haveria que ser realizada ainda a apropriada conclusão da regulamentação da norma, mas, em caráter emergencial, não haveria óbice à sua adoção imediata.

106. Esse tema foi estudado no âmbito da supracitada TS 2/2024 e, conforme a Nota Técnica 90/2024-STD-STF-SFF/ANEEL, foi proposta abertura de consulta pública para colher contribuições às propostas de aprimoramentos no Módulo 4 do Prodist e nos Módulos 4 e 6 das Regras de Transmissão, que criam mecanismos de melhora à resposta de distribuidoras e transmissoras a eventos climáticos extremos (peça 81, p. 41). Com efeito, na 42ª Reunião Pública Ordinária (RPO) da Diretoria da Aneel, realizada no dia 12/11/2024, foi aberta a Consulta Pública (CP) 32/2024, que receberá contribuições até 12/12/2024.

107. No voto condutor da Diretora-Relatora Agnes da Costa (peça 82, p. 19-23), foi abordada proposta de elaboração de Acordo de Cessão Emergencial Prévio entre as distribuidoras, com a previsão de responsabilidades, como reembolsos, seguros e indenizações, de modo a formalizar o processo e minimizar riscos, assegurando que todas as partes envolvidas tenham clareza sobre seus direitos e deveres.

108. Ademais, a proposta de acordo visa garantir que o mecanismo seja utilizado apenas quando estritamente necessário, preservando a capacidade operacional das distribuidoras em suas áreas de atuação, além de estabelecer que a cessão emergencial de equipes, materiais e equipamentos deve ser conduzida sem comprometer a segurança das operações, tanto da distribuidora cedente quanto da cessionária. Com isso, busca-se promover uma colaboração responsável e solidária entre as empresas do setor, refletindo a importância de uma ação coordenada em momentos críticos, em que o interesse público está acima das particularidades de cada empresa.

109. Um ponto relevante é a persecução do fortalecimento da segurança jurídica e operacional dos procedimentos de cooperação entre distribuidoras. Nesse sentido, foi proposto que fossem previstos no Acordo de Cessão Emergencial Prévio: (i) a realização de testes regulares de Cessão Emergencial, simulando cenários de crise para validar a eficácia do processo e identificar melhorias operacionais no intercâmbio de equipes, equipamentos e materiais; e (ii) procedimentos claros para a integração de equipes externas, com definição de treinamentos, capacitações e preparação adequada para garantir que todos os envolvidos estejam alinhados com as práticas de segurança e operação da distribuidora requisitante.

110. Vale informar que a Enel-SP atua na região metropolitana de São Paulo e os limites territoriais de sua área de concessão se confrontam com os das concessionárias Neoenergia Elektro, CPFL Piratininga e EDP São Paulo, além da proximidade das áreas de concessão da Energisa Sul-Sudeste, da CPFL Santa Cruz e da CPFL Paulista. Logo, há diversas concessionárias locais que potencialmente poderiam socorrer a Enel-SP em caso de situações extremas.

111. Dessa forma, como medida imediata, é razoável, possível e aconselhável que esta Corte de Contas, em razão da situação emergencial e da urgência que o caso requer, recomende à Aneel que avalie a possibilidade de exercer o Poder Geral de Cautela insculpido no art. 45 da Lei 9.784/1999, com o objetivo de adotar, preventivamente, em caráter transitório e experimental, a assinatura de acordo entre a Enel-SP e outras distribuidoras próximas a sua área de concessão para o compartilhamento de equipes no caso de situações excepcionais, até a identificação e correção das causas da reincidente falha relativa ao atraso no reestabelecimento do fornecimento de energia elétrica após a ocorrência de eventos climáticos severos.

112. Solução similar, envolvendo a mobilização de vários agentes para assegurar a continuidade no fornecimento de energia durante o segundo turno das eleições municipais de 2024, foi adotada pela Aneel (Ações programadas para o 2º turno das eleições municipais) após constatadas as falhas que sucederam o evento climático severo de 11/10/2024.

113. Na ocasião, a Aneel destacou que tanto os eventos climáticos quanto as eleições necessitavam de um trabalho coordenado da Agência, das distribuidoras de energia e dos entes do setor elétrico como um todo, assinalando que o clima e as contingências haviam mudado. Assim, demandou um esforço coletivo para evitar danos à população, bem como, em conjunto com a Arsesp, enviou ofícios às distribuidoras solicitando que evitassem desligamentos programados, manobras e outras operações nesse período.

114. Também foi requisitado o estabelecimento de um canal rápido de informações para que a comunicação com todas as distribuidoras fosse ágil e fluida, além de terem sido programados a alocação de uma equipe conveniada no centro integrado de controle operacional no dia das eleições e o deslocamento de outras equipes para acompanhar todo o processo eleitoral.

115. Portanto, em que pese a medida preventiva acauteladora recomendada careça ainda da efetiva regulamentação normativa, o que ainda deverá ser objeto de consulta pública, a sua adoção imediata (o compartilhamento de recursos entre as distribuidoras, bem como a mobilização e o engajamento de diversos agentes públicos, como a Defesa Civil, para que estejam em estado de alerta e de prontidão para o enfrentamento de possíveis novos eventos climáticos extremos) tem o potencial de contribuir para a mitigação das consequências e dos prejuízos a que estão sujeitos os consumidores da área da concessão da Enel-SP, enquanto não corrigidas as causas das falhas observadas no enfrentamento dos eventos climáticos severos.

116. Assim, a cautela e a proatividade observadas no delineamento de ações para que não houvesse intercorrências negativas na realização das votações relativas ao segundo turno das eleições municipais devem continuar norteadando o planejamento das providências a serem adotadas durante todo o período chuvoso, para evitar que os consumidores sejam mais uma vez prejudicados pela interrupção prolongada no reestabelecimento do fornecimento de energia.

Ação Mediata

117. Adotada a medida preventiva acauteladora recomendada, tanto a Aneel quanto esta Corte de Contas teriam tempo hábil para proceder as investigações que o caso requer. Como já ressaltado, compreende-se como ação mediata a persecução das causas primárias das falhas identificadas.

118. Assim, em que pese a Aneel já tenha intimado a Enel-SP a se defender, o que pode eventualmente auxiliar na identificação das causas das falhas, considerando a sua reincidência e seus impactos, entende-se que a atuação deste Tribunal deve se dar de forma apartada.

119. Dessa forma, nos termos do art. 240 do Regimento Interno do TCU (RITCU), entende-se pertinente e oportuna a solicitação de autorização para a realização de nova inspeção, com o objetivo de identificar as causas dessas falhas, bem como de propor eventuais soluções pontuais e gerais, inclusive quanto a deficiências na regulação.

Ação Definitiva

120. Coletadas as evidências das causas das falhas, esta Corte de Contas terá elementos para propor, se for o caso, a aplicação de sanções aos responsáveis, respeitando o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório.

121. Não é apropriado, entretanto, aprofundar-se nos exames acerca dessa possibilidade na presente instrução, visto que qualquer ilação acerca do encaminhamento desta responsabilização, sem o colecionamento de evidências e sem a definição precisa das causas das falhas, seria mera especulação.

122. Adicionalmente, no âmbito da ação definitiva, serão analisados os problemas elencados no Voto condutor do Acórdão 2.191/2024-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Nardes, que assim os descreveu (peça 70, p. 2):

Não obstante a realização de uma inspeção inicial realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), entendo imprescindível o aprofundamento do trabalho para que esses indícios sejam avaliados e, caso confirmados, prontamente corrigidos. Relaciono, a seguir, exemplos de problemas que precisam ser solucionados imediatamente:

- a) Indicadores regulatórios de desempenho no contrato da Enel insuficientes para assegurar uma boa qualidade de serviços para a população e que não incentivam investimentos adequados por parte da concessionária;
- b) Deficiência no encaminhamento de informações tempestivas pela Enel à Aneel, à Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Arseps), ao Governo do Estado e aos Municípios atingidos para que eventos de crise possam ser acompanhados com maior celeridade;
- c) Baixa autonomia da Arseps no convênio firmado com a Aneel nas atividades de fiscalização;
- d) Insuficiência de mecanismos que possam prever catástrofes naturais com agilidade e antecipação;
- e) Lentidão da concessionária em solucionar esse tipo de problema diante da insuficiência de funcionários;
- f) Baixa governança do Ministério das Minas e Energias e da Aneel para o acompanhamento do tema;
- g) Insuficiência de avaliação e tratamento de riscos pela concessionária para minimizar prejuízos decorrentes de catástrofes naturais;
- h) Planos de contingência definidos pelas partes, mas não cumpridos pela concessionária.

Atualização da proposta de encaminhamento apresentada no Relatório de Inspeção

123. Em relação às duas primeiras propostas de recomendação abordadas no Relatório de Inspeção (peça 64), constata-se que, nos termos da Nota Técnica 90/2024-STD-STF-SFF/ANEEL, a regulamentação relativa aos planos de contingências avançou e, por ser considerada pela Aneel como uma ação de baixo impacto, pode ser implementada no curto prazo, sem necessidade de Análise de Impacto Regulatório (AIR), conforme trecho na sequência (peça 81, p. 40).

Diante do exposto, conclui-se que existem ações de baixo impacto que podem ser implementadas no curto prazo e contribuir significativamente com o aumento da resiliência dos sistemas de distribuição e de transmissão a eventos climáticos extremos. Destaca-se nesse contexto o tratamento dado à gestão da arborização urbana, aos planos de comunicação com a sociedade e o Poder Público, à integração entre organizações, ao compartilhamento de recursos e aos planos de contingência.

124. Nesse sentido, o tema é objeto da supracitada CP 32/2024 e, de acordo com o Voto da Diretora-Relatora Agnes da Costa (peça 82, p. 23-28), foi proposta a inserção da regulamentação de Planos de Contingência das distribuidoras no Módulo 4 do Prodist, com princípios norteadores, diretrizes e requisitos mínimos para sua elaboração e implementação. Tal regulamentação não tem o condão de apresentar um plano específico, mas de apresentar as melhores práticas disponíveis para que as próprias distribuidoras os elaborem da forma mais eficaz possível.

125. A Diretora-Relatora Agnes da Costa salientou, ainda, que a uniformização dos planos de contingência das distribuidoras mediante regulamentação de requisitos mínimos auxiliará o desenvolvimento das atividades de fiscalização da Agência na elaboração de procedimentos que visem verificar a atuação das empresas frente a eventos de grande abrangência.

126. Na oportunidade, considerando o elevado comprometimento do bem estar da população decorrente de uma resposta deficiente de um concessionário a um evento climático extremo e tendo em vista a necessidade de aprimoramento da tipificação de condutas para a aplicação de sanções, diante da dificuldade de se associar as diversas condutas aos grupos infracionais constantes da Resolução Normativa 846/2019, foi elaborada a proposta de que a ausência, a inadequação ou o descumprimento do Plano de Contingência e a atuação de forma inadequada no restabelecimento do fornecimento de energia nos sistemas de distribuição ou no retorno à disponibilidade nas instalações de transmissão constassem no rol das infrações do Grupo V.

127. Cabe assinalar que as infrações do Grupo V, de acordo com a gradação estabelecida no art. 8º da Resolução 846/2019, estão entre aquelas cuja multa alcança o valor máximo previsto, de 2% do valor da Receita Operacional Líquida – ROL (correspondente aos doze meses anteriores à lavratura do Auto de Infração – AI).

128. Além das disposições concernentes aos planos de contingências, estão listados, a seguir, outros pontos de destaque da CP 32/2024, entre os quais alguns que já foram tratados ao longo da presente instrução, a exemplo do tópico IV, referente ao monitoramento do cumprimento do Acórdão 2.191/2024-TCU-Plenário:

128.1 quanto ao manejo vegetal – deverá ser atualizado anualmente, passando o poder público municipal a ter responsabilidade conjunta na poda preventiva de árvores;

128.2 a respeito da comunicação da ocorrência de interrupção aos consumidores – o reconhecimento de ocorrência de interrupção deverá ser comunicado em até quinze minutos após o acontecimento, devendo ser atualizado o estágio da ocorrência, em tempo real, a cada cinco minutos, por meio do site da distribuidora;

128.3 a respeito da comunicação da ocorrência de interrupção aos órgãos públicos – as concessionárias deverão notificá-los imediatamente, criando um canal de comunicação oficial com os diferentes Poderes;

128.4 em relação à cessão emergencial de recursos – será estimulada a elaboração de acordos prévios entre as distribuidoras para que consigam ceder equipes emergencialmente, de forma solidária a outras empresas necessitadas em caso de eventos extremos, mas apenas quando se tratar de casos de crise mais severa, conforme estipulado nos planos de contingência; e

128.5 sobre ressarcimentos aos consumidores – será estabelecido um valor limite para emergências, com compensação aos consumidores em caso de interrupção superior a 24 horas para as áreas urbanas e 26 horas para as áreas não urbanas, além da retirada dos excludentes para ressarcimento de danos elétricos em emergências;

129. Ademais, importa registrar que foi aberta a Consulta Pública (CP) 27/2024, com prazo de encerramento em 2/12/2024, para definição de Termo Aditivo ao Contrato de Concessão para prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica, com vistas a formalizar a prorrogação das concessões, nos termos do Decreto 12.068/2024 e Lei 9.074/1995.

130. Em relação aos expurgos, o referido Decreto asseverou, em seu art. 4º, inciso VI, que, entre as diretrizes mínimas para definição do contrato de concessão, consta a obrigação de dar publicidade à qualidade na prestação do serviço de distribuição de energia elétrica, por meio da apuração de indicadores de duração e frequência de interrupções efetivamente percebidas pelos usuários, sem aplicação de expurgos.

131. Consoante a Nota Técnica 1.056/2024-SCE-SFF-SFT-SMA-STE-STD-STR/ANEEL (peça 83, p. 75), que trata da abertura da CP 27/2024, as disposições inseridas no termo aditivo ao contrato de concessão são suficientes para endereçar o tema, sem necessidade de regulação específica.

132. Assim, em razão de a TS 2/2024 já ter sido encerrada (com a abertura de CP 32/2024), perderam o objeto as propostas de recomendação realizadas por essa Unidade Especializada à peça 64 que se relacionavam principalmente com o desenrolar da Tomada de Subsídios (TS) 2/2024 e tratavam da avaliação da Aneel quanto às mudanças em seu posicionamento no tocante à elaboração e fiscalização dos planos de contingências, bem como da elaboração de relatório de lições aprendidas com o caso da Enel-SP.

133. Nada obstante, no que diz respeito à proposta de abertura de processo de fiscalização, na modalidade auditoria operacional (Anop), para que a AudElétrica aprofundasse suas análises de maneira concentrada a respeito dos impactos decorrentes de eventos climáticos extremos no setor elétrico e a respeito do tratamento dado pelos órgãos e entidades setoriais à necessidade de resiliência da infraestrutura utilizada para o fornecimento de energia elétrica, cabe tecer alguns

comentários para ressaltar a importância do tema e a necessidade da autorização para a realização da fiscalização pleiteada:

133.1 os eventos climáticos extremos são uma realidade no mundo todo e tendem a se repetir com uma frequência cada vez maior, a exemplo do recente alagamento de diversas cidades do Rio Grande do Sul, inclusive Porto Alegre, com grande impacto no setor elétrico;

133.2 tendo em vista as variadas ações adotadas pelos órgãos do Governo Federal sobre o tema, torna-se essencial avaliar como os órgãos setoriais pretendem atualizar o arcabouço normativo e os procedimentos que visam aumentar a resiliência das instalações às mudanças climáticas;

133.3 considerando as Tomadas de Subsídio Aneel 2/2024 e 4/2024 e as futuras regulamentações necessárias após a edição do Decreto 12.068/2024, deve-se verificar como será aprimorada a regulação de incentivos à resposta rápida para o restabelecimento do fornecimento de energia, assim como a regulamentação de possíveis incentivos para investimentos em resiliência das redes, a exemplo do compartilhamento entre equipes das distribuidoras e tecnologias que tornem as redes mais flexíveis;

133.4 o MME incluiu no aludido Decreto diretrizes que tratam da qualidade na prestação do serviço de distribuição de energia elétrica, por meio da apuração de indicadores de duração e frequência de interrupções efetivamente percebidas pelos usuários, sem aplicação de expurgos. A norma regulamentar dispôs ainda a respeito da possibilidade de a Aneel definir critérios adicionais que impliquem a abertura de processo de caducidade, com vistas a propiciar que as concessionárias prestem o serviço público de distribuição de energia elétrica compatível com a realidade tecnológica, regulatória e comercial do setor elétrico durante toda a vigência do contrato de concessão;

133.5 em 2015, houve avanços significativos na elaboração dos contratos de concessão, com a instituição do DEC e FEC global como indicadores para a avaliação do cumprimento contratual. Nada obstante, na atual conjuntura, se espera que a qualidade percebida pelo consumidor e os tempos médios de atendimento a emergências ganhem maior relevância na modernização dos contratos, representando novos avanços para a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelas distribuidoras;

133.6 a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de medição meteorológica que apoiam as ações realizadas pelas concessionárias do setor elétrico é uma realidade que não pode ser ignorada, uma vez que tais instrumentos visam aumentar a previsibilidade de eventos climáticos, para que as distribuidoras e os órgãos setoriais obtenham informações com maior confiabilidade e tempestividade, auxiliando o enfrentamento de situações extremas;

133.7 faz-se necessário que os estudos acerca da resiliência das instalações a esses tipos de eventos climáticos avancem, para que os sistemas se tornem robustos o suficiente para conter os danos decorrentes da ação da natureza, o que exige planejamento e investimentos;

133.8 mostra-se fundamental que os agentes estejam preparados para atuarem em situações emergenciais, sendo os 'Planos de Contingência' instrumentos hábeis para uma resposta rápida em casos de ocorrência de eventos climáticos extremos;

133.9 há questões que extrapolam o setor elétrico que também devem ser analisadas, como as responsabilidades pelas podas das árvores e o cuidado com a vegetação urbana, além do necessário redesenho da interface das concessionárias com o poder público;

133.10 espera-se que, com o mapeamento dos riscos a que os ativos de infraestrutura do setor elétrico estão expostos em razão das mudanças climáticas, em vez de se buscar apenas a mitigação dos impactos das mudanças climáticas, possa haver melhor preparação e adaptação para se lidar com tais efeitos colaterais;

133.11 o mercado de distribuição de energia elétrica no Brasil faturou R\$ 290,43 bilhões em 2022 (Distribuidoras buscam novas fontes de receita | Brasil | Valor Econômico), funcionando como 'caixa' do setor elétrico e remunerando os demais segmentos (transmissão e geração);

133.12 os impactos sentidos pela população com as recentes crises causadas pelas mudanças climáticas evidenciam a relevância na prestação adequada e contínua do serviço público de distribuição de energia elétrica, com qualidade e a preços módicos; e

133.13 a abertura da fiscalização pleiteada se justifica em razão dos critérios de materialidade, relevância e risco envolvidos no tema.

134. A Aneel também deve avançar no estudo dessas circunstâncias. Algumas delas, consideradas pela Agência como de maior impacto, como o caso da instalação de redes subterrâneas, devem passar por Análise de Impacto Regulatório (AIR) antes de serem submetidas à consulta pública, conforme detalhado na Nota Técnica 90/2024-STD-STF-SFF/ANEEL (peça 81, p. 40-41).

Outros temas discutidos na Tomada de Subsídios 002/2024, como os possíveis incentivos econômicos, indicadores de resiliência, avaliação de riscos e redes subterrâneas, a avaliação é de que, dada a complexidade e as implicações justificam tratamento regulatório mais aprofundado, incluindo a elaboração de AIR, observando a programação estabelecida em Agenda Regulatória. (grifos acrescidos)

135. Ademais, de acordo com a supracitada Nota Técnica 1.056/2024-SCE-SFF-SFT-SMA-STE-STD-STR/ANEEL (peça 83), que trata da abertura da CP 27/2024, um dos pontos a serem regulamentados é o desenvolvimento de ações para a redução da vulnerabilidade e para o aumento da resiliência das redes de distribuição frente a eventos climáticos, disposto no art 6º, inciso II, do Decreto 12.068/2024, como um dos compromissos assumidos pelas concessionárias para a prorrogação das suas concessões.

136. A Nota Técnica da Aneel traz como um dos aspectos a serem discutidos o reconhecimento de ativos intraciclo, que poderia diminuir o risco financeiro de investimento à concessionária, e facilitaria, assim, a realização de investimentos mais homogêneos ao longo do ciclo tarifário para a modernização da rede, o que poderia provocar uma melhora dos padrões de resiliência da rede e aumento da qualidade do serviço prestado (peça 83, p. 16):

A alternativa de reconhecimento de ativos intraciclo, por diminuir o risco financeiro de investimento à concessionária, facilitaria investimentos para modernização da rede cujos ativos possuem vida útil mais curta, retirando questões associadas ao não reconhecimento de depreciação até a próxima revisão tarifária. Portanto, isso implica, necessariamente, em investimentos mais homogêneos ao longo do ciclo tarifário, melhora dos padrões de resiliência da rede e em aumento de qualidade do serviço. Nesta lógica, e ainda na linha de manter contrapartidas de incentivos, há necessidade de estabelecimento de condicionantes, ou mecanismos de balanceamento, para adoção dessa alternativa de reconhecimento de custos de capital e de operação intraciclo, como índices mais exigentes de qualidade na prestação do serviço, por exemplo. Pode-se citar também a experiência do Reino Unido ao permitir que a empresa escolha entre um reconhecimento de custos de ativos menor, mas também incentivos maiores, que possibilita que a empresa retenha mais ganhos caso alcance redução de custos maior que o valor regulatório, ou um reconhecimento de custos de capital maior combinado com retorno esperado menor.

137. Diante do exposto, considerando os recentes fatos trazidos ao presente feito, propõe-se manter a proposta de encaminhamento apresentada no Relatório de Inspeção que solicita autorização para a abertura de auditoria operacional a respeito da necessidade de aumento da resiliência da infraestrutura utilizada para o fornecimento de energia elétrica (peça 64) e incluir ainda as propostas trazidas na presente instrução, as quais podem ser resumidas na: (i) recomendação dirigida à Aneel para que avalie a possibilidade de se adotar medida preventiva acauteladora visando o compartilhamento de recursos entre distribuidoras para auxiliar a operação da área de concessão da Enel-SP em situações emergenciais até a correção das causas dos atrasos no reestabelecimento do fornecimento de energia após a ocorrência de eventos climáticos severos; e (ii) autorização para a realização de nova inspeção para a identificação de tais causas e proposição das correções exigidas, para que se possa, ao final, se for o caso, dar impulso ao processo de aplicação de sanções aos responsáveis, se for o caso.

138. Por fim, em linha com o que prevê o inciso II, do § 2º, do art. 14, da Resolução-TCU 315/2020, foi dispensado o encaminhamento da presente instrução à Aneel, em razão de urgência da recomendação proposta.

VII – Fundamentos da recomendação dirigida à Aneel para que avalie a possibilidade de exercer o Poder Geral de Cautela insculpido no art. 45 da Lei 9.784/1999

139. O poder geral de cautela é um poder-dever do juízo de determinar medidas acauteladoras, mesmo que não estejam expressamente previstas no ordenamento jurídico. Este instituto concede ao magistrado o poder de estabelecer provimentos jurisdicionais de forma rápida e sumária, para assegurar direitos ameaçados ou em risco de danos irreversíveis. É uma ferramenta jurídica que atua como poder integrativo da atividade jurisdicional, estando ligado à discricionariedade do julgador, previsto no artigo 297 do Código de Processo Civil, desde que presentes de forma genérica a fumaça do bom direito e o perigo na demora da decisão, bem como premente a necessidade de se resguardar o resultado útil do processo.

140. É oportuno ressaltar que, com o advento da Lei 13.105/2015, que instituiu o novo Código de Processo Civil, a lei processual civil transpôs os limites da regência dos processos jurisdicionais, passando a ter o papel expresso de fonte subsidiária e supletiva dos processos administrativos, ao estabelecer em seu artigo 15 que ‘na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletivas e subsidiariamente’.

141. No âmbito do TCU, usualmente a adoção de medidas cautelares é orientada pela previsão constante no art. 45 da Lei 8.443/1992, a qual autoriza esta Corte de Contas a assinar prazo para que o responsável adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei, assim como pelo disposto no art. 276 do RITCU, que autoriza o relator a adotar medida cautelar, de ofício ou mediante provocação, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, determinando a suspensão de ato ou do procedimento impugnado.

142. Enfim, usualmente a atuação deste egrégio Tribunal nesses casos é limitada à suspensão de atos ou procedimentos, ou até mesmo ao estabelecimento de prazo para a adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

143. No caso concreto, diante do desconhecimento das causas primárias das falhas identificadas, não há qualquer ato, procedimento ou providência específica a ser exigida que possa apoiar a adoção de uma medida cautelar nos padrões tradicionais. Até mesmo, porque a atuação desta Corte de Contas no caso em tela é na condição de controle de segunda ordem perante a Aneel, exercendo controle externo sobre a autarquia, a fim de verificar se a Agência Reguladora está cumprindo adequadamente seu papel fiscalizatório junto à concessionária Enel-SP.

144. Ou seja, como regra, este Tribunal exerce, essencialmente, um controle mais gerencial (de supervisão sobre a atuação da Aneel), em que pese os descumprimentos de princípios e de níveis de serviço dos contratos de concessão de distribuidoras de energia elétrica pudessem ser entendidos como descumprimentos legais e, conseqüentemente, autorizar esta Corte de Contas a assinar prazo para que a Aneel adotasse as providências necessárias ao reestabelecimento tempestivo dos serviços (art. 70, IX, da CF). Ocorre que a regulamentação existente pode ser uma das causas do problema, o que, em tese, prejudicaria qualquer comando nesse sentido.

145. Na situação fática em exame, caso não venha a ser adotada pela Aneel a medida preventiva acauteladora proposta, permanecerá o fundado receio de grave lesão ao interesse público, especialmente em decorrência da confluência dos seguintes fatos:

145.1 foi registrada recentemente reincidência de ocorrência de falha similar à registrada em novembro de 2023 e em março de 2024 (início e fim da estação chuvosa passada);

145.2 tais falhas acarretam impactos sociais e econômicos negativos relevantes, especialmente por se tratar da área de concessão de distribuição de energia elétrica da maior metrópole das Américas e da quinta maior metrópole do mundo;

145.3 neste momento, tem-se o início do período chuvoso (época com maior risco de ocorrência de eventos climáticos severos); e

145.4 até o presente momento, não se têm devidamente apuradas as causas primárias desses reincidentes atrasos no reestabelecimento do fornecimento de energia após a ocorrência de eventos climáticos severos, o que indica elevada probabilidade de, em breve, o cenário observado após o evento do dia 11/10/2024 voltar a ocorrer.

146. Em suma, não há ainda (sem a apropriada apuração dos fatos) elementos suficientes para que esta Corte de Contas assine prazo para que a Aneel adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, uma vez que sequer se sabe exatamente o que a autarquia deve exigir da concessionária e qual o descumprimento legal que efetivamente pode ser caracterizado. Tratar-se-ia de uma determinação ilíquida, impossível de ser cumprida.

147. Nada obstante, já restam caracterizados, de forma genérica, a fumaça do bom direito e o perigo na demora da decisão que venha a ser proferida por este Tribunal, com o objetivo de corrigir a causa das falhas:

147.1 a reincidência das falhas é suficiente para caracterizar, de imediato, a existência de falha imotivada da 'continuidade' na prestação do serviço público de fornecimento de energia, elemento essencial à caracterização da adequabilidade do serviço, nos termos do art. 6º, §§ 1º e 3º, da Lei 8.987/1995 (*fumus boni iuris*); e

147.2 há considerável risco de nova reincidência das falhas nos próximos dias, semanas ou meses, uma vez que a estação chuvosa em curso ainda se encontra em seu estágio inicial, período em que há incremento de eventos climáticos severos (*periculum in mora*).

148. Logo, é premente a necessidade de se resguardar o resultado útil do processo, assegurando que os consumidores sob a área de concessão da Enel-SP não sejam mais uma vez prejudicados pelo decurso de tempo exigido entre a apuração dos fatos e a impulsão da resolução do problema. Trata-se de situação que se adere perfeitamente ao instituto do poder geral de cautela, autorizando a adoção excepcional da referida medida preventiva acauteladora.

149. Ocorre que, como já destacado, o controle exercido por este Tribunal sobre a Aneel é um controle de segunda ordem. Ou seja, eventual determinação do TCU, dirigida à autarquia para que adotasse a medida preventiva acauteladora proposta, poderia vir a ser questionada pela própria Aneel, haja vista que esta Corte de Contas estaria escolhendo a solução emergencial a ser aplicada no caso concreto, avançando em alguma medida sobre a discricionariedade dos gestores da Agência Reguladora.

150. A configuração de tal hipótese, no entanto, representaria um atraso substancial na adoção da medida pela autarquia e submeteria os consumidores da área de concessão da Enel-SP a permanecerem no atual estado de iminente risco, enquanto a referida controvérsia não fosse elucidada.

151. Sendo assim, considerando a urgência de uma decisão dessa natureza para a mitigação dos riscos a que estão expostos os consumidores da área de concessão da Enel-SP e procurando afastar qualquer possibilidade de prolongamento na implementação de ações que busquem soluções emergenciais transitórias (até a identificação e correção das causas das falhas), entende-se mais apropriado recomendar à Aneel a avaliação da possibilidade de se adotar tal medida.

152. Impõe frisar que o art. 45, da Lei 9.784/1999, estabelece que, em caso de risco iminente, a Administração Pública pode motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado. Assim, a mesma norma que, a princípio, concede a este Tribunal o 'Poder Geral de Cautela' (art. 15 c/c art. 297 do Código de Processo Civil) para atuar preventivamente no caso concreto, também o concede à Aneel, que tem a competência para regular e fiscalizar permanentemente a prestação do serviço concedido (art. 3º, XIX, da Lei 9.427/1996).

153. Portanto, mesmo que o compartilhamento entre distribuidoras de estruturas e equipes para o enfrentamento de situações críticas ainda careça de regulamentação, a presença de risco iminente autoriza a Aneel a adotar providências acauteladoras dessa natureza.

154. Nesse sentido, ao se recomendar à autarquia que analise a possibilidade de exercer seu Poder Geral de Cautela, espera-se que as possíveis consequências de se adotá-la desde já (antes da CP 32/2024, em face da urgência que o tema exige), bem como os impactos dessas consequências na tomada de decisão quanto à adoção da medida preventiva, sejam questões abordadas pela Aneel no estudo que vier a proferir sobre o tema.

155. Impõe ainda ressaltar que a recomendação proposta será objeto de monitoramento, conforme prevê o art. 2º, § 1º, da Portaria SEGECEX 27/2009, por se tratar de recomendação de implementação de providência decorrente de verificação de oportunidade de melhoria de desempenho (art. 250, III, do RITCU). Nesse contexto, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, deve constar na ata da sessão em que estes autos forem apreciados comunicação do relator ao colegiado informando que essa recomendação será monitorada.

CONCLUSÃO

156. Cuidam os autos de representação formulada pelo Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), por meio do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, para que este Tribunal analise as causas do blecaute ocorrido na Rede de Distribuição do estado de São Paulo a partir do dia 3/11/2023 e acompanhe as medidas adotadas pelo Governo Federal no que se refere à obtenção de explicações das concessionárias de distribuição de energia elétrica em São Paulo sobre a interrupção nos serviços públicos essenciais prestados

157. A reincidência da demora no reestabelecimento do fornecimento de energia após os eventos climáticos ocorridos em 11/10/2024 na área de concessão da Enel-SP indica a necessidade de revisão da proposta de encaminhamento constante no Relatório de Inspeção apresentado à peça 64.

158. Existem indícios de um potencial liame de causalidade entre a redução dos gastos com Pessoal, Manutenção, Serviços e Operação (PMSO) e a demora no reestabelecimento no fornecimento de energia, mas não se sabe exatamente quais mudanças na estrutura de manutenção emergencial foram realizadas pela Enel-SP, tampouco qual o risco assumido pela concessionária em razão dessas mudanças.

159. Há que se aprofundar nos estudos das causas da reincidência da falha para que sejam adotadas as ações necessárias à prevenção da ocorrência de novos atrasos excessivos no reestabelecimento do fornecimento de energia, devendo as alterações nos gastos com PMSO compor o rol das supostas causas primárias da falha constatada.

160. Em momento posterior ao Relatório de Inspeção, considerando a necessidade de resposta à demanda de ação deste Tribunal advinda do Governador de São Paulo e dos Prefeitos de diversos municípios afetados pela última interrupção no fornecimento de energia (11/10/2024), foi prolatado, no dia 16/10/2024, o Acórdão 2.191/2024-TCU-Plenário, Min. Rel. Augusto Nardes, com medida cautelar determinando que a Aneel operacionalizasse junto à Enel-SP o compartilhamento, em tempo real, das informações do centro de operações da distribuidora com a própria Agência Reguladora, com a agência reguladora estadual (Arsesp), com o Governo de São Paulo e com os municípios afetados pelos sucessivos apagões, para que os serviços pudessem ser monitorados com maior celeridade, ampliando a articulação dos agentes públicos envolvidos.

161. As informações trazidas aos autos pela Aneel acerca do cumprimento da determinação contida no item 9.1 do Acórdão 2.191/2024-TCU-Plenário são suficientes para se atestar que o referido comando está em cumprimento.

162. Embora o Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado tenha formulado várias representações relacionadas às falhas que sobrevieram aos eventos climáticos ocorridos em 11/10/2024, duas delas contendo pedido de adoção de medidas cautelares (para a apresentação de informações e para impulsionar a operacionalização de uma intervenção na concessão), o entendimento desta Unidade Técnica, corroborado pelo Plenário do TCU, conforme Acórdãos 2.362/2024 e 2.411/2024, ambos sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes, foi de que os pleitos do Subprocurador não se enquadravam na hipótese legal que autoriza a adoção das referidas medidas.

163. Vale esclarecer que há questões técnicas e gerenciais associadas à decretação de intervenção ou declaração de caducidade que devem ser apropriadamente sopesadas, dentre as quais se destacam o fato de que um eventual novo concessionário teria que, além de enfrentar a dificuldade atualmente em evidência, se inteirar das realidades e dos desafios operacionais, bem como dos gargalos e dos pontos críticos da área de concessão. Outrossim, considerando que não se sabe exatamente as causas primárias da falha, não há qualquer garantia de que a adoção de medidas dessa natureza possa efetivamente evitar a demora do reestabelecimento no fornecimento de energia na eventualidade de ocorrência de novos eventos climáticos severos.

164. Além disso, a troca dos gestores de uma distribuidora com problemas operacionais críticos no início do período chuvoso apresenta riscos que deveriam ser superados ou, pelo menos, mitigados, uma vez que nessa época os riscos à resiliência do sistema de distribuição são maiores. Nessa senda, os novos gestores precisariam dispor do apropriado planejamento e de tempo hábil para poderem conhecer adequadamente sua área de operação e se estruturarem para gerir a área de concessão. Enfim, não seria razoável pressupor que, necessariamente, a gestão desses gestores será melhor do que a dos atuais detentores do contrato de concessão.

165. Cabe assinalar, ainda, que a decisão de decretar a intervenção não é simples, em razão das dificuldades de se assumir o controle de uma concessão que está enfrentando problemas e das consequentes responsabilidades decorrentes da assunção de tal obrigação. Com efeito, também se mostra complexa a escolha de um interventor que demonstre inequívoca capacidade, o qual se sujeita ao risco de ser responsabilizado, civil, administrativamente e criminalmente por seus atos na qualidade de interventor.

166. Ressalta-se que a decretação de intervenção é uma medida temporária, adotada concomitantemente a um período em que ocorrem severas falhas na prestação do serviço de concessão, especificamente com o objetivo de que tal medida possa assegurar o retorno das atividades aos níveis de serviço exigidos.

167. Ou seja, primeiramente há que se identificar as causas primárias da reincidência dos atrasos exagerados no reestabelecimento da energia após a ocorrência de eventos climáticos severos para, em sequência, se avaliar qual a melhor opção para solucionar o problema, inclusive se a eventual decretação de intervenção seria de alguma forma mais benéfica para os consumidores da área de concessão da Enel-SP.

168. Ante o cenário em que algumas distribuidoras têm apresentado dificuldades relativas à qualidade do serviço prestado e à sua sustentabilidade econômico-financeira, a exemplo da Amazonas Energia, o debate acerca do instituto da intervenção reputa-se essencial e contemporâneo ao momento pelo qual o setor de distribuição atravessa.

169. Diante do exposto, entende-se pertinente e oportuno recomendar à Agência, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie, nos termos da Lei 12.767/2012 e da Resolução Aneel 846/2018, a possibilidade de aplicação da decretação de intervenção na concessão da Enel-SP, com estudos, documentos e fundamentação técnica, apontando possíveis riscos, impactos e consequências práticas da referida medida.

170. Importa registrar que a Enel-SP foi intimada para se defender perante a Aneel quanto ao descumprimento do plano de contingência ajustado pela distribuidora com a agência reguladora e com a Arsesp e, especificamente, quanto à reincidência do atendimento insatisfatório aos consumidores em situações emergenciais.

171. Trata-se do início de um processo para a avaliação de eventual recomendação de caducidade, uma investigação conduzida pela Aneel que teria o condão de estabelecer parâmetros que auxiliariam na identificação das causas primárias das falhas constatadas. Nada obstante, há elevado risco de novos eventos climáticos severos voltarem a ocorrer nos próximos meses e sujeitarem os consumidores da área de concessão da Enel-SP a suportar situações similares às vividas após o evento de 11/10/2024.

172. Nesse cenário, urge a necessidade de ações mais concretas capazes de mitigar as consequências danosas da falha na prestação do serviço de concessão enquanto não apropriadamente identificadas suas causas. Paralelamente, há que se assegurar que, além de uma resposta aos consumidores afetados, as decisões deste Tribunal e (ou) da Aneel não os prejudiquem ainda mais.

173. Portanto, entende-se necessário criar níveis estratégicos da atuação desta Corte de Contas, em três etapas:

173.1 imediata – recomendação para que a Aneel avalie a possibilidade de exercer o Poder Geral de Cautela insculpido no art. 45 da Lei 9.784/1999, por meio da adoção de medida preventiva, no sentido de impulsionar ações que busquem soluções emergenciais transitórias até a identificação das causas das falhas, de forma a salvaguardar o interesse dos consumidores afetados;

173.2 mediata – a persecução das causas das falhas; e

173.3 definitiva – a impulsão da correção das falhas e a aplicação de sanções, se for o caso, respeitando o devido processo legal (garantindo os direitos à ampla defesa e ao contraditório).

174. Nesse sentido, no presente momento, cabe a esta Corte de Contas impulsionar as duas primeiras etapas da resolução do problema, quais sejam:

174.1 a recomendação à Aneel para que avalie a possibilidade de exercer o Poder Geral de Cautela insculpido no art. 45 da Lei 9.784/1999, por meio da adoção de medida preventiva, no sentido de impulsionar o compartilhamento, entre as distribuidoras que atuam próximas à área de concessão da Enel-SP, de estruturas e equipes, com o objetivo de auxiliar o enfrentamento de situações críticas, ao menos até a identificação e correção das causas das falhas da Enel-SP (possibilidade previamente avaliada pela autarquia na Nota Técnica 90/2024-STD-STF-SFF/ANEEL); e

174.2 a autorização para a realização de inspeção, para a apuração das causas primárias da falha observada, independente das ações em curso já impulsionadas pela Aneel.

175. Outrossim, no que tange às propostas de recomendação realizadas por essa Unidade Especializada consubstanciadas no Relatório de Inspeção (peça 64), operou-se a perda de objeto daquelas que se relacionavam com o desenrolar da Tomada de Subsídios Aneel (TS) 2/2024 e tratavam da avaliação da Agência quanto às mudanças em seu posicionamento no tocante à elaboração e fiscalização dos planos de contingências, bem como à elaboração de relatório de lições aprendidas com o caso da Enel-SP.

176. Vale dizer que a TS 2/2024 foi encerrada e, na sequência, foi aberta a Consulta Pública (CP) 32/2024, que visa adaptar normas relacionadas à transmissão e à distribuição de energia elétrica, com foco na melhoria do atendimento dos agentes do setor elétrico durante emergências e na propagação de boas práticas sobre resiliência de redes.

177. Nada obstante, ainda é apropriado e pertinente a proposta de abertura de processo de fiscalização, na modalidade auditoria operacional (Anop), para que a AudElétrica aprofunde suas análises de maneira concentrada a respeito dos impactos decorrentes de eventos climáticos extremos no setor elétrico e a respeito do tratamento dado pelos órgãos e entidades setoriais à necessidade de resiliência da infraestrutura utilizada para o fornecimento de energia elétrica.

178. É oportuno ainda registrar que a proposta de recomendação dirigida à Aneel para que avalie a adoção da supracitada medida preventiva acauteladora decorre do poder geral de cautela, previsto no artigo 297 do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente aos processos administrativos por força do art. 15 da Lei 13.105/ 2015 c/c art. 45 da Lei 9.784/1999 (que estabelece que, em caso de risco iminente, a Administração Pública pode motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado) e com o art. 3º, XIX, da Lei 9.427/1996 (que estabelece que a Aneel tem a competência para regular e fiscalizar permanentemente a prestação do serviço concedido).

179. Nessa senda, a princípio, é legítima a adoção imediata da referida medida pela autarquia, em que pese a aplicação plena e geral da estratégia exija ainda regulamentação. Consubstancia esse entendimento o fato de, no caso concreto, restarem apropriadamente

caracterizados a fumaça do bom direito (a reincidência de uma falha que resulta em grandes prejuízos à sociedade e individualmente aos consumidores da área de concessão da Enel-SP); o perigo na demora da decisão (há considerável risco de nova reincidência da falha nos próximos dias, semanas ou meses, uma vez que a estação chuvosa em curso ainda se encontra em seu estágio inicial, período em que há incremento de eventos climáticos severos); e a necessidade de se resguardar os consumidores da Enel-SP de serem mais uma vez prejudicados pelo decurso de tempo exigido entre a apuração dos fatos e a impulsão das ações necessárias à resolução do problema.

180. Assim, ao se recomendar à autarquia que analise a possibilidade de exercer seu Poder Geral de Cautela, espera-se que as possíveis consequências de se adotá-la desde já (antes do encerramento da CP 32/2024, em face da urgência que o tema exige), bem como os impactos dessas consequências na tomada de decisão quanto à adoção da medida preventiva, sejam questões abordadas pela Aneel no estudo que vier a proferir sobre o tema.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

181. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior remessa ao Exmo. Ministro Augusto Nardes, propondo:

181.1 concluir, nos termos do item 32.5.3 dos Padrões de Monitoramento estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 27, de 19/10/2009), que a resposta apresentada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) é suficiente para se atestar que a determinação especificada no item 9.1 do Acórdão 2.191/2024–TCU–Plenário, Min. Rel. Augusto Nardes, está em cumprimento;

181.2 recomendar à Aneel, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie a possibilidade de aplicação da decretação de intervenção na concessão da Enel-SP, com estudos, documentos e fundamentação técnica, apontando possíveis riscos, impactos e consequências práticas da referida medida;

181.3 recomendar à Aneel, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020 e com base no art. 15 da Lei 13.105/2015 c/c arts. 24 e 45 da Lei 9.784/1999 e com o art. 3º, XIX, da Lei 9.427/1996, que avalie a possibilidade de se adotar, em caráter transitório e experimental, a assinatura de acordo entre a Enel-SP e outras distribuidoras próximas a sua área de concessão - nos moldes do estudo realizado pela autarquia e apresentado na Nota Técnica 90/2024-STD-STF-SFF/ANEEL - para o compartilhamento de equipes no caso de situações excepcionais, antes mesmo da conclusão da Consulta Pública 32/2024, frente à recorrência de eventos climáticos extremos e a aparente incapacidade da Enel-SP em atender adequadamente eventuais ocorrências dessa natureza;

181.4 autorizar a realização de nova inspeção, nos termos do art. 240 do Regimento Interno do TCU (RITCU), com o objetivo de identificar as causas das reincidentes falhas relativas ao atraso no reestabelecimento do fornecimento de energia elétrica após a ocorrência de eventos climáticos severos, bem como de propor eventuais soluções pontuais e gerais, inclusive quanto a deficiências na regulação;

181.5 autorizar a abertura de novo processo de fiscalização, na modalidade auditoria operacional (Anop), considerando os critérios de materialidade, relevância e risco envolvidos no tema, para que a AudElétrica possa aprofundar suas análises de maneira concentrada a respeito dos impactos decorrentes de eventos climáticos extremos no setor elétrico e do tratamento dado pelos órgãos e entidades setoriais à necessidade de resiliência da infraestrutura utilizada para o fornecimento de energia elétrica;

181.6 restituir os autos à AudElétrica para a Unidade Técnica monitorar o cumprimento da determinação especificada no item 9.1 do Acórdão 2.191/2024–TCU–Plenário, Min. Rel. Augusto Nardes;

181.7 nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado informando que as recomendações contidas nos itens 181.2 e 181.3 serão monitoradas.”

2. Estando conclusos os presentes autos em meu Gabinete, recebi comunicação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), peça 92, em 22/9/2025, no sentido de que a Enel/SP requereu,

por meio da Carta SP 095-2025-RB, a “antecipação dos efeitos de prorrogação do Contrato de Concessão de Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica nº 162/1998”.

3. Diante da gravidade da situação vivida pela população paulista em relação a esta matéria e considerando a responsabilidade do Poder Concedente, no caso a União, representada pelo Ministério das Minas e Energia e assessorada pela Aneel, em acompanhar a mencionada qualidade dos serviços e, em casos graves, de acordo com a Lei 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação desses serviços ou, até mesmo, declarar a caducidade do contrato, além da proximidade do final do contrato de concessão, restitui os autos à AudElétrica para que fosse realizada diligência à Agência, para que apresentasse cronograma detalhado das ações previstas a fim de garantir a continuidade da distribuição de energia em São Paulo, para subsidiar o controle de segunda ordem desta Corte, acompanhado das justificativas técnicas pertinentes (peça 93).

4. Realizada a devida diligência, a AudElétrica manifestou-se nos seguintes termos (peças 110 a 112):

“(…) EXAME TÉCNICO

16. O exame a seguir analisa a suficiência da resposta da Aneel, encaminhada por meio do Ofício 80/2025-AIN/ANEEL e seus anexos (peças 100-102), referentes aos quatro quesitos solicitados na diligência determinada pelo Despacho do Ministro Relator Augusto Nardes (peça 93).

17. Em razão de racionalidade processual, os quesitos a.1 e a.4 são analisados inicialmente e de forma conjunta. A seguir, no segundo bloco, são examinados os quesitos a.2 e a.3, também conjuntamente.

Quesito a.1: Estágio atual dos processos de apuração de responsabilidade e Quesito a.4: Previsão para a conclusão dos processos

18. O Quesito a.1 perguntou “qual o estágio atual das análises feitas nos processos de apuração de responsabilidade decorrentes dos prejuízos causados pela interrupção do fornecimento de energia elétrica em vários municípios do Estado de São Paulo no final de 2024 e início de 2025?”.

19. Já o Quesito a.4 indagou “qual a previsão para a conclusão dos processos de apuração de responsabilidade da concessionária em face de irregularidades ocorridas no curso do contrato?”.

20. A Aneel esclareceu que o processo principal em andamento é o 48500.003331/2024-72, iniciado com a emissão do Termo de Intimação (TI) 49/2024-SFT em 21/10/2024. O TI foi emitido em desfavor da Enel-SP, caracterizando a “prestação inadequada do serviço por parte da Enel-SP no tocante ao restabelecimento do fornecimento de energia elétrica após interrupções” (peça 100, p. 2).

21. A distribuidora apresentou Plano de Recuperação em 21/11/2024, com um horizonte máximo de noventa dias, visando a execução das ações e alcance dos resultados efetivos para caracterizar a regularização em definitivo das falhas e transgressões (peça 100, p. 2).

22. A Superintendência de Fiscalização Técnica (SFT) da Aneel, juntamente com a Arsesp, iniciou o acompanhamento semanal do Plano de Recuperação em dezembro de 2024. Em sua análise, a SFT asseverou que “as ações apresentadas pela Enel-SP no Plano de Recuperação possuem aderência com as falhas evidenciadas pela fiscalização no Termo de Intimação e, nesse sentido, estão no caminho para regularizar as falhas e as transgressões” (peça 102, p. 102).

23. Por seu turno, os relatórios de fiscalização da SFT (38/2024, 3/2025 e 5/2025) atestaram o cumprimento das metas do Plano de Recuperação para cada mês (novembro/24 a janeiro/25), especialmente a redução nos indicadores TMAE (Tempo Médio de Atendimento a Emergências) e o percentual de Unidades Consumidoras (UCs) interrompidas com duração superior a 24 horas (peça 102, p. 142).

24. Segundo a Aneel, a previsão para a avaliação final do TI 49/2024-SFT é março de 2026, conforme Nota Técnica 166/2025-SFT/ANEEL, que fundamenta a necessidade de estender o prazo de acompanhamento do Plano de Recuperação para o “próximo período úmido, que se inicia em outubro de 2025, com encerramento em março de 2026”. A extensão é justificada pela necessidade

de ter uma “avaliação completa e segura da efetividade das ações estruturais” implementadas pela distribuidora (peça 102, p. 134).

25. A Enel-SP discordou, argumentando que a extensão é ilegal, pois o prazo de sessenta dias para a decisão da Diretoria sobre o TI (art. 34 da REN 846/2019) se esgotou em março de 2025 e pediu o arquivamento imediato do TI (peça 102, p. 145).

26. De acordo com a concessionária, não se pode pretender perpetuar o processo administrativo para além dos prazos fixados pela Aneel em seus regulamentos e não é razoável que a Agência leve mais de um ano depois do fim do Plano de Recuperação para o arquivamento do TI (peça 102, p. 145).

27. O Parecer 00219/2025/PFANEEL/PGF/AGU afirmou que “não há óbice jurídico para que seja fixado um prazo limite (março/2026)”, pois a distribuidora está no “período de salvaguarda” (previsto na Lei 8.987/1995) para corrigir as transgressões, e, sem um novo período úmido, “não é possível afirmar, com segurança, que as medidas corretivas adotadas pela Enel-SP foram suficientes para regularizar a prestação do serviço” (peça 102, p. 155).

28. A relatora do processo, Diretora Agnes da Costa, proferiu seu voto no sentido de estender o prazo de acompanhamento e avaliação do Plano de Recuperação da Enel Distribuição São Paulo – Enel-SP –, no âmbito do Termo de Intimação 49/2024, até 31/3/2026, porém houve pedido de vista por parte de outro diretor (Diretor Gentil Nogueira) e o processo ainda não foi finalizado (Relatora na Aneel vota por manter fiscalização sobre Enel SP, mas decisão é adiada).

Análise

29. Inicialmente, verifica-se que o período analisado pela Aneel se estendeu até julho/2025 (peça 102, p. 129). Conforme apontado pela Agência, em abril de 2025, a Enel-SP ainda estava implementando ações estruturais, como contratação de eletricitas próprios, equipes adicionais e plano de podas, razão pela qual essas medidas foram acompanhadas além dos noventa dias iniciais do Plano de Recuperação (PR).

30. Nesse contexto, a Aneel salientou que uma avaliação sobre o PR realizada em fevereiro/2025 seria imprecisa, uma vez que as soluções emergenciais atenderam ao curto prazo, mas não eram suficientes para garantir melhorias duradouras (peça 102, p. 129).

31. Assim, Aneel e Arsesp monitoraram tanto a execução dessas ações quanto os resultados após sua conclusão, estendendo a análise até julho de 2025, destacando-se as avaliações quanto aos indicadores TMAE e interrupções superiores a 24 horas nos períodos de novembro/2024 a janeiro/2025 e fevereiro a julho/2025 (peça 102, p. 129).

32. Nessa toada, a Aneel indicou que os resultados do Plano de Recuperação (novembro/24 a janeiro/25) foram satisfatórios, mostrando correlação entre as ações executadas e as falhas apontadas, embora haja espaço para melhorias (peça 102, p. 130).

33. Esses resultados decorreram de soluções provisórias, como o remanejamento de equipes comerciais para atendimento emergencial, enquanto ações estruturais – inspeções, manutenções, podas, aquisição de equipamentos e contratação de equipes – foram implementadas ao longo do primeiro semestre de 2025 (peça 102, p. 130).

34. A Agência ponderou que, apesar dos avanços da distribuidora na execução da agenda proposta, essas ações foram implementadas principalmente no período seco. Como o desempenho histórico da distribuidora é mais crítico no período úmido, a Aneel considerou essencial estender o acompanhamento até março de 2026 para avaliar a efetividade das ações e garantir melhorias duradouras na prestação do serviço. (peça 102, p. 131)

35. No entanto, cumpre esclarecer que houve novo evento climático em setembro/2025, que também foi objeto de análise por parte da fiscalização da Aneel. (Tempestades Setembro de 2025: Acompanhe nossa operação)

36. Ao ser questionada se manteria as conclusões e recomendações exaradas na Nota Técnica 166/2025-SFT/ANEEL, a SFT afirmou que não havia identificado motivação para quaisquer

alterações e manteve a recomendação de postergar o período de avaliação do Termo de Intimação até março de 2026 (peça 102, p. 218).

37. Assim, em seu voto na 38ª Reunião Pública Ordinária da Diretoria da Aneel em 2025, a Diretora Agnes da Costa corroborou a conclusão da área técnica de que, em que pese a Enel-SP tenha atuado satisfatoriamente no evento climático de setembro de 2025, esse evento não atingiu o nível extremo de contingência observado em ocorrências anteriores (novembro/23, outubro/24 e dezembro/24), de modo que a capacidade de resposta não era totalmente comparável aos casos anteriores. (peça 102, p. 218)

38. Por fim, a respeito do arquivamento do TI defendido pela Enel-SP, a qual alegou o cumprimento das metas do Plano de Recuperação (PR) no prazo de noventa dias (novembro/24 a janeiro/25), constata-se que o objetivo do aludido PR é alcançar os resultados efetivos para caracterizar a regularização em definitivo das falhas e transgressões identificadas na fiscalização da Aneel (peça 102, p.131).

39. Desse modo, considerando que as falhas na prestação do serviço ocorreram nos períodos úmidos de 2023 e 2024, a comprovação de que as falhas foram corrigidas em definitivo somente poderá ser atestada após o transcurso do período úmido seguinte sem falhas relevantes na prestação do serviço.

40. Assim, conforme demonstrado pela Aneel, destaca-se que as ações iniciais detalhadas no PR tiveram caráter emergencial, e o cumprimento das metas de noventa dias, relativas ao período de novembro/24 a janeiro/25, não é capaz de atestar, por si só, a regularização em definitivo das falhas e transgressões.

41. Portanto, tendo em vista que a Procuradoria Federal (PF/ANEEL) concluiu pela inexistência de óbice jurídico para a fixação de um prazo limite (março/2026, após o período úmido), demonstrando a legalidade da cautela regulatória, entende-se que a estratégia de extensão de prazo se mostra adequada, pois garante que a concessão seja avaliada sob o teste de estresse (eventos climáticos severos) que originou o processo, para que ocorra uma avaliação completa e segura da efetividade das ações estruturais implementadas e em implementação pela Enel-SP, e não apenas das ações emergenciais.

Quesito a.2: Irregularidades identificadas e encaminhamento de solução e Quesito a.3: Aplicação de sanção e reparação de prejuízos (Quesito a.3)

42. O Quesito a.2 buscou esclarecer “quais as irregularidades identificadas e o encaminhamento de solução para cada uma delas?”.

43. Já o Quesito a.3 questionou se “houve aplicação de alguma sanção à concessionária? Em caso positivo, a Enel efetuou a devida reparação pelos prejuízos?”.

44. As irregularidades (falhas e transgressões) constatadas, conforme o Relatório de Falhas e Transgressões (RFT), anexo ao TI 49/2024-SFT, foram (peça 101, p. 6):

- (i) falhas no restabelecimento do fornecimento, evidenciadas nos eventos de 3/11/2023 e de 11/10/2024;
- (ii) elevado tempo médio de atendimento às ocorrências emergenciais (TMAE);
- (iii) elevada quantidade de interrupções com duração superior a 24 horas; e
- (iv) falhas no planejamento e na execução do plano de contingências para fazer frente a eventos climáticos extremos.

45. O encaminhamento de solução imediato foi a exigência do Plano de Recuperação (PR) já mencionado, o qual contemplou inspeções e manutenções nas redes de distribuição, podas de árvores, aquisição de novos equipamentos e sistemas, bem como contratações e treinamentos de novas equipes.

46. Conforme analisado no tópico anterior, o PR apresentou, na opinião da Aneel, soluções provisórias satisfatórias, porém, ainda conforme sugestão da Agência, faz-se necessária a extensão do prazo para a avaliação da regularização definitiva das falhas e transgressões identificadas até março/2026, após o período úmido.

47. Apesar desse avanço, a Agência ressaltou que a Enel-SP vinha apresentando conduta reiterada de prestação insatisfatória do serviço e não havia respondido aos instrumentos de Planos de Resultados e processos punitivos anteriores (peça 102, p. 112).

48. A decisão de instaurar o TI, que pode acarretar a instauração de processo de caducidade (a penalidade mais grave), foi tomada após se constatar que penalidades pecuniárias e outras ações de enforcement não foram eficazes para “viabilizar o restabelecimento da adequada prestação do serviço público concedido” (peça 102, p. 112).

49. Cabe mencionar que, desde 2019, quando a Enel-SP assumiu o controle da concessão, a Aneel, em parceria com a Arsesp, vem sistematicamente fiscalizando a distribuidora por meio de Planos de Resultados e, na eventualidade da constatação de irregularidades, aplicando sanções pecuniárias, conforme pode ser observado nas Tabelas 1 e 2.

Tabela 1: Planos de Resultados firmados com a Enel-SP.

Ano	Natureza da Fiscalização	Resultado/Próxima Ação
2019	Ressarcimento de Danos Elétricos	Aprovado
2019	Continuidade do Fornecimento	Outro Plano foi emitido para substituir o de 2019 (1).
2019	Faturamento de Energia Elétrica	Outro Plano foi emitido para substituir o de 2019
2020	Continuidade do Fornecimento	Reprovado – Ação Fiscalizadora
2020	Estrutura de Atendimento	Reprovado – Ação Fiscalizadora
2020	Faturamento de Energia Elétrica	Reprovado – Ação Fiscalizadora
2021	Ressarcimento de Danos Elétricos	Reprovado – Ação Fiscalizadora
2022	Estrutura de Atendimento	Reprovado (2)
2022	Faturamento de Energia Elétrica	Aprovado – Monitoramento
2023	Continuidade do Fornecimento	Reprovado – Punitivo do Evento de nov/23
2024	Continuidade do Fornecimento	Reprovado – TI do Evento de out/24 em andamento

Nota (1): Em razão da Pandemia de Covid-19, os planos que iniciaram em 2019 e que terminariam em 2020 foram repactuados.

Nota (2): A ação fiscalizadora que sucederia à reprovação e que estava prevista foi cancelada por restrição orçamentária.

Fonte: Nota Técnica 166/2025-SFT/ANEEL (peça 102, p. 106).

Tabela 2: Penalidades aplicadas em desfavor da Enel-SP.

Ano	Natureza da Fiscalização	Penalidade (R\$)	Situação
2018	Qualidade do Atendimento ao Consumidor	16.214.457,76	Multa paga
2019	Descumprimento de Determinação	1.855.773,10	Multa paga
2020	Comercial	12.089.287,84	Multa paga
2019	Técnica	12.716.322,04	Multa paga
2021	Qualidade do Fornecimento	16.245.909,83	Multa paga
2022	Comercial Advertência -		
2022	Qualidade do Fornecimento	95.872.180,95	Judicializado pela Distribuidora. Status: suspenso por ordem judicial, com Seguro Garantia
2023	Técnica - Evento de nov/2023	165.807.883,50	Judicializado pela Distribuidora. Status: suspenso por ordem judicial, com Seguro Garantia
2024	Técnica - Evento de out/2024	Termo de Intimação	Em andamento
TOTAL	320.801.815,02		

Fonte: Nota Técnica 166/2025-SFT/ANEEL (peça 102, p. 106).

50. Adicionalmente, a Diretora Relatora questionou a Procuradoria Federal (PF/Aneel) se seria possível condicionar o eventual encerramento do TI em março de 2026 ao efetivo pagamento das

multas aplicadas pela Aneel referentes aos indicadores de qualidade e ao atendimento em emergências, judicializadas pela empresa (peça 102, p. 139).

51. A PF/Aneel, por meio do Parecer 00219/2025/PFANEEL/PGF/AGU, concluiu pela impossibilidade jurídica de condicionar o arquivamento do TI 49/2024-SFT ao pagamento das multas administrativas aplicadas à concessionária, visto que o condicionamento violaria o princípio constitucional do acesso à Justiça e configuraria desvio de finalidade. Desse modo, o arquivamento do TI deveria ser um reconhecimento do “cumprimento da correção das falhas” (peça 102, p. 156-157).

Análise

52. As respostas da Aneel concernentes às irregularidades identificadas confirmam os pressupostos que nortearam as propostas de encaminhamento da AudElétrica exaradas em instruções anteriores (peças 64 e 84), antes do Despacho do relator Ministro Augusto Nardes (peça 93).

53. A urgência e a gravidade da situação são corroboradas pela escalada punitiva da Aneel, partindo da instauração de Planos de Resultados, perpassando pela aplicação de multas pecuniárias e alcançando o Termo de Intimação que se encontra em curso.

54. As análises iniciais desta Unidade Técnica (peças 64 e 84) apontaram que a melhora da saúde financeira da concessionária, com redução significativa dos gastos de Pessoal, Manutenção, Serviços e Operação (PMSO) em relação ao PMSO Regulatório, se deu em detrimento da qualidade dos serviços, refletida na piora de indicadores como o Tempo Médio de Atendimento a Emergências (TMAE) e no aumento das interrupções com duração superior a 24 horas.

55. Dessa forma, concluiu-se que havia potencial liame de causalidade entre a redução dos gastos com PMSO e a demora no reestabelecimento do fornecimento de energia (peça 84, p. 6).

56. Por seu turno, a SFT/Aneel expressou sua preocupação com o fato de que, embora tenha havido progresso nos indicadores de atendimento emergencial, foi observado um aumento no número de ocorrências, o que pode indicar falhas persistentes na manutenção da rede, algo que pode causar maiores dificuldades ao atendimento no período úmido (peça 102, p. 131).

57. Ao analisar as Tabelas 1 e 2, verifica-se que a Enel-SP não conseguiu alcançar os resultados esperados em sete dos onze Planos de Resultados firmados, o que gerou a necessidade de a Aneel avançar na imposição de penalidades de natureza pecuniária à distribuidora em valores crescentes, dos quais mais de R\$ 260 milhões permanecem pendentes de pagamento, em função de decisões judiciais.

58. Logo, esse histórico reflete quase uma ausência de resposta ao instrumento do Plano de Resultados, enquanto a utilização das multas como instrumento indutor de melhoria do serviço prestado aos consumidores tem se mostrado ineficaz, já que a discussão a respeito do recolhimento desses valores se estende em processos judiciais.

59. Ao ser indagada quanto às razões pelas quais não foram propostas outras penalidades menos gravosas pelos fatos relatados no RFT, a área técnica da Aneel esclareceu que a conduta reiterada da Enel-SP quanto à prestação insatisfatória do serviço associado à qualidade do fornecimento de energia elétrica e à não melhoria da prestação do serviço frente aos eventos climáticos severos, bem como no tocante aos tempos de atendimento a ocorrências emergenciais, permanecendo acima de doze horas desde o evento de novembro de 2023 até o evento de outubro de 2024, demonstraram que a distribuidora não vinha respondendo aos instrumentos de Planos de Resultados nem aos processos punitivos (peça 102, p. 132).

60. Assim, foi necessário aplicar um processo mais gravoso, que culminou na lavratura do Termo de Intimação 49/2024-SFT, de forma a tomar uma medida mais coercitiva junto à distribuidora.

61. Nesse diapasão, nota-se que a Enel-SP passou a atuar de maneira mais diligente, agindo de forma mais efetiva na busca pela melhoria de seus indicadores, apenas após a emissão do Termo de Intimação por parte da Aneel.

62. Importa registrar que, após o evento climático de 11/10/2024 (antes, portanto, da lavratura do TI) e a evidente demora da distribuidora no restabelecimento do fornecimento, cabia à Aneel intensificar a aplicação da pirâmide de conformidade regulatória, consoante a teoria da regulação responsiva e o rol previsto no art. 5º da Resolução Normativa 846/2019, avaliando a utilização de medidas mais incisivas, como a intervenção para adequação do serviço ou a propositura de caducidade da concessão.

63. A SFT/Aneel asseverou que, embora a legislação preveja a intervenção para garantir a prestação adequada do serviço, essa medida se mostrava precipitada no caso concreto, pois a fiscalização concentrou-se apenas na ineficácia da distribuidora em restabelecer rapidamente a energia após eventos climáticos severos, sem analisar outros aspectos do serviço (peça 102, p. 111-112).

64. Acrescentou que a intervenção não é penalidade, mas medida excepcional e extrema, que substitui a concessionária na prestação do serviço e pode implicar mudanças significativas na gestão, devendo ser aplicada apenas quando necessária e útil à recuperação da concessionária. Diante disso, concluiu que a intervenção não era adequada naquele momento processual (peça 102, p. 112).

65. Esse tema foi objeto de exame na instrução pretérita desta Unidade Técnica (peça 84), em que foi proposta recomendação para que a Aneel “avalie a possibilidade de aplicação da decretação de intervenção na concessão da Enel-SP, com estudos, documentos e fundamentação técnica, apontando possíveis riscos, impactos e consequências práticas da referida medida”.

66. Naquela instrução, foi realizado estudo acerca das disposições legislativas e regulatórias que tratam da intervenção, especialmente as Leis 8.987/1995 e 12.767/2012, além de relembrar o que ocorreu em situações anteriores, como no caso das concessionárias do Grupo Rede.

67. Sob esse prisma, a intervenção se constitui em uma medida excepcional com o objetivo específico de assegurar a adequação na prestação do serviço e coagir a concessionária a cumprir normas regulamentares, contratuais e legais pertinentes que estariam sendo reiteradamente descumpridas.

68. Nesse sentido, é essencial que a avaliação da Aneel sobre a decretação da intervenção considere os riscos associados à medida para evitar que a solução se torne mais dispendiosa para o serviço, por se tratar de um instrumento forte e bastante delicado, não sendo razoável pressupor que, necessariamente, essa possível gestão temporária será melhor do que a dos atuais detentores do contrato de concessão.

69. O interventor assume todo o aparato que esteja à disposição, e a troca dos gestores de uma distribuidora com problemas operacionais críticos no início do período chuvoso apresenta riscos que precisam ser sopesados, pois um eventual novo concessionário teria que, além de enfrentar a dificuldade atualmente em evidência, se inteirar das realidades e dos desafios operacionais, bem como dos gargalos e dos pontos críticos da área de concessão.

70. Isso posto, a recorrência de eventos, a degradação sistêmica na qualidade, e a ausência de um ateste de regularização definitiva por parte da SFT/Aneel quanto à correção das falhas e transgressões da Enel-SP, bem como a confirmação de que as medidas punitivas e corretivas menos gravosas falharam em garantir o serviço adequado, tornando necessária a análise da medida mais extrema na pirâmide de conformidade regulatória, justificam a manutenção da proposta de recomendação acima citada.

71. Em que pese a SFT/Aneel ter abordado alguns aspectos da intervenção administrativa em sua fiscalização, não houve menções sobre o tema no voto da Diretora Relatora, sendo oportuno, dado o atual contexto, o posicionamento da Aneel acerca do instituto.

72. Isso porque o estudo do caso da Enel-SP pode ser aproveitado para que sejam esclarecidos os mecanismos relativos à intervenção, bem como os riscos e as consequências de sua eventual decretação, além de poder, inclusive, subsidiar avaliações futuras de casos semelhantes, por meio da fundamentação técnica associada às conclusões que vierem a ser alcançadas.

73. Outrossim, também pode vir a ser utilizado para se avaliar a necessidade de complementação normativa em termos da regulação do instituto da intervenção, assim como de possíveis novas gradações das penalidades a serem aplicadas às concessionárias.

74. Ante o exposto, propõe-se reiterar a recomendação para que a Aneel avalie a possibilidade de aplicação da decretação de intervenção na concessão da Enel-SP, com estudos, documentos e fundamentação técnica, apontando possíveis riscos, impactos e consequências práticas dessa medida.

75. Nesse contexto, o TCU visa garantir que a decisão final será fundamentada tecnicamente e alinhada aos preceitos da regulação consequencialista, servindo como um controle de segunda ordem para subsidiar o Poder Concedente na escolha da melhor alternativa para a continuidade do serviço público.

CONCLUSÃO

76. Trata-se de exame técnico acerca da resposta à diligência efetuada por esta Corte de Contas, por meio do Ofício 41435/2025-TCU/Seproc, junto à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), no âmbito da Representação que acompanha as medidas adotadas pelo Governo Federal sobre as interrupções de fornecimento de energia elétrica na área de concessão da Enel Distribuição São Paulo (Enel-SP).

77. O exame técnico analisou a suficiência da resposta da Aneel, encaminhada por meio do Ofício 80/2025-AIN/ANEEL e seus anexos, referentes aos quatro quesitos solicitados na diligência determinada pelo Despacho do Ministro Relator Augusto Nardes.

78. Em relação ao Quesito a.1, que perguntou qual o estágio atual dos processos de apuração de responsabilidade, e ao Quesito a.4, que indagou qual a previsão para a conclusão dos processos, verificou-se que, no âmbito do processo 48500.003331/2024-72, iniciado com a emissão do Termo de Intimação (TI) 49/2024-SFT, a Enel-SP apresentou um Plano de Recuperação com horizonte de noventa dias (novembro/2024 a janeiro/2025).

79. Segundo a área técnica a Aneel, foram obtidos resultados satisfatórios na redução do Tempo Médio de Atendimento a Emergências (TMAE) e do percentual de interrupções acima de 24 horas nesse período. Contudo, a análise de juízo de valor da Aneel foi categórica, ao afirmar que esses resultados iniciais foram alcançados em função de ações provisórias, em caráter emergencial, e implementadas principalmente no período seco.

80. Tendo em vista que a Procuradoria Federal (PF/ANEEL) concluiu pela inexistência de óbice jurídico para a fixação de um prazo limite (março/2026, após o período úmido), demonstrando a legalidade da cautela regulatória, entende-se que a estratégia de extensão de prazo se mostra adequada, pois garante que a concessão seja avaliada sob o teste de estresse (eventos climáticos severos) que originou o processo, para que ocorra uma avaliação completa e segura da efetividade das ações estruturais implementadas e em implementação pela Enel-SP, e não apenas das ações emergenciais.

81. No tocante ao Quesito a.2, que buscou esclarecer quais irregularidades foram identificadas e qual o encaminhamento de soluções, e ao Quesito a.3, que questionou se houve aplicação de sanção à Enel-SP e reparação de prejuízos, constatou-se que as irregularidades identificadas confirmam os pressupostos que nortearam as propostas de encaminhamento da AudElétrica exaradas em instruções anteriores e que a urgência e a gravidade da situação são corroboradas tanto pela escalada punitiva da Aneel, por meio da lavratura do TI 49/2024-SFT, que pode levar à instauração de processo de caducidade, quanto pela intervenção do Poder Judiciário, que suspendeu a análise da prorrogação do contrato de concessão da Enel-SP.

82. Adicionalmente, a ausência de um ateste de regularização definitiva por parte da Aneel, bem como a confirmação de que as medidas punitivas e corretivas menos gravosas falharam em garantir o serviço adequado, tornando necessária a análise da medida mais extrema na pirâmide de conformidade regulatória, justificam reiterar a proposta de recomendação contida na instrução pretérita, para que a Aneel avalie a possibilidade de aplicação da decretação de intervenção para

adequação do serviço público de energia elétrica na concessão da Enel-SP, com estudos, documentos e fundamentação técnica, apontando possíveis riscos, impactos e consequências práticas da referida medida.

83. Nesse contexto, o TCU visa garantir que a decisão final a respeito da intervenção será fundamentada tecnicamente e alinhada aos preceitos da regulação consequencialista, servindo como um controle de segunda ordem para subsidiar o Poder Concedente na escolha da melhor alternativa para a continuidade do serviço público, levando em consideração os riscos decorrentes do período úmido que se aproxima, ocasião em que a concessionária poderá ser submetida a novos testes de estresse em relação às melhorias apresentadas no Plano de Recuperação.

84. Por fim, a recomendação de que a Aneel “avalie a possibilidade de aplicação da decretação de intervenção na concessão da Enel-SP” deve ser reiterada, sendo feita com embasamento em estudos técnicos que considerem os riscos associados à essa medida extrema, de modo a evitar que a solução se torne mais dispendiosa do que o problema.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

85. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior remessa ao Exmo. Ministro Augusto Nardes, propondo:

85.1 recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie a possibilidade de aplicação da decretação de intervenção na concessão da Enel-SP, com estudos, documentos e fundamentação técnica, apontando possíveis riscos, impactos e consequências práticas da referida medida;

85.2 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 informando que a recomendação contida no item 85.1 será monitorada;

85.3 encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal ao representante, à Aneel e ao Ministério de Minas e Energia (MME), destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenha interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhe cópia desses documentos sem quaisquer custos (consoante disposto no Memorando-Circular 45/2017-Segecex);

85.4 restituir os autos à AudElétrica para continuidade do monitoramento do cumprimento da determinação especificada no item 9.1 do Acórdão 2.191/2024-TCU-Plenário, Min. Rel. Augusto Nardes, bem como para avaliação do deslinde do processo 48500.003331/2024-72, aberto pela Aneel para avaliar as respostas da Enel-SP ao Termo de Intimação (TI) 49/2024-SFT.”

5. Ainda em relação ao tema, oportuno registrar que houve outra representação do MPTCU versando sobre a matéria, tratada no TC 024.580/2025-2, que visava, em caráter cautelar, a suspensão de qualquer ato administrativo relacionado à renovação da concessão da Enel/SP, até que fossem analisadas as condições técnicas, econômicas e operacionais da concessionária, além da realização de estudos técnicos e econômicos visando à divisão da concessão, a verificação da adequação dos investimentos realizados pela Enel-SP e, caso confirmada omissão, a abertura de tomada de contas especial.

6. Naqueles autos, após a realização de diligências, a unidade instrutora manifestou-se nos seguintes termos (peças 18 a 20 do TC 024.580/2025-2):

“(…) 39. O exame técnico analisou a resposta da Aneel, encaminhada por meio do Ofício 97/2025-AIN/ANEEL (peça 14), referente aos quesitos sobre os pressupostos da medida cautelar, os efeitos da decisão judicial na Ação Civil Pública 5022129-48.2025.4.03.6100, a previsão de conclusão do processo de fiscalização relacionado ao Termo de Intimação 49/2024-SFT e o cronograma para eventual nova licitação.

40. Quanto aos pressupostos da medida cautelar, verificou-se a presença do *fumus boni iuris*, considerando que a legislação setorial e o contrato de concessão estabelecem a prestação de

“serviço adequado” como condição para a prorrogação da outorga, e há indícios de que a concessionária não vem atendendo a esse requisito de forma satisfatória.

41. Todavia, restou demonstrada a ausência do periculum in mora, tendo em vista que: (i) a renovação contratual se encontra suspensa por decisão judicial vigente na Ação Civil Pública 5022129-48.2025.4.03.6100, deferida em 9/10/2025; (ii) o processo fiscalizatório relacionado ao Termo de Intimação 49/2024-SFT está em andamento, com previsão de relatório até fevereiro de 2026; e (iii) não há qualquer ato iminente de renovação ou prorrogação do contrato de concessão.

42. A Aneel alertou, ainda, para o perigo da demora reverso, consistente nos riscos de sobreposição de comandos, insegurança operacional e paralisia administrativa indevida caso seja deferida cautelar adicional com redação ampla, o que poderia prejudicar atividades técnicas essenciais para a solução do problema.

43. No tocante à previsão de conclusão do processo de fiscalização, a Aneel informou que a análise do Termo de Intimação 49/2024-SFT aguarda a emissão de relatório pela Superintendência de Fiscalização Técnica dos Serviços de Energia Elétrica (SFT) até fevereiro de 2026, considerando o novo evento climático de dezembro/2025, e que a decisão final será proferida após o término do período úmido 2025/2026.

44. Quanto ao cronograma para nova licitação, a Aneel esclareceu que, nos termos do art. 13 do Decreto 12.068/2024, depende de prévia definição de diretrizes pelo Ministério de Minas e Energia (MME), razão pela qual não é possível estabelecer cronograma sem a emissão de portaria pelo órgão competente.

45. Diante do exposto, conclui-se pelo indeferimento do pedido de medida cautelar formulado pelo MPTCU, ante a inexistência do periculum in mora, bem como pelo apensamento dos presentes autos ao TC 037.796/2023-2, nos termos do art. 37 da Resolução-TCU 259/2014, tendo em vista a inequívoca conexão processual entre os feitos, considerando que os objetos são comuns e há semelhança na causa de pedir.

46. Por fim, considerando a solicitação do Procurador de Contas Júlio Marcelo de Oliveira (peça 17), para que lhe seja oportunizada manifestação nos autos após a instrução de mérito da unidade técnica, propõe-se o encaminhamento dos autos ao MPTCU, nos termos do art. 81, II, da Lei 8.443/1992, e da Portaria MP/TCU 2, de 31/8/2020.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior remessa ao Exmo. Ministro Augusto Nardes, propondo:

48. encaminhar os autos ao Ministério Público junto ao TCU, para manifestação, nos termos do art. 81, II, da Lei 8.443/1992, e da Portaria MP/TCU 2, de 31/8/2020, atendendo à solicitação do Procurador de Contas Júlio Marcelo de Oliveira (peça 17);

49. indeferir o pedido de medida cautelar formulado pelo MPTCU, ante a inexistência do periculum in mora, tendo em vista que a renovação contratual se encontra suspensa por decisão judicial (Ação Civil Pública 5022129-48.2025.4.03.6100) e condicionada, administrativamente, à avaliação de desempenho da concessionária após o período úmido (Termo de Intimação 49/2024-SFT no âmbito do Processo Aneel 48500.003331/2024-72); e

50. apensar os presentes autos ao TC 037.796/2023-2, nos termos do art. 37 da Resolução-TCU 259/2014, tendo em vista a conexão entre as matérias e pedidos do representante.”

7. A proposta da unidade técnica foi por mim acolhida e se materializou no Acórdão 1.004/2026-TCU-2ª Câmara, com o indeferimento do pedido de medida cautelar formulado nos autos, ante a ausência dos pressupostos necessários para a sua adoção, e o apensamento daqueles autos ao presente processo, nos termos do art. 37 da Resolução TCU 259/2014, em razão da conexão objetiva das matérias e da similitude das causas de pedir.

8. Destarte, considerando a divulgação de matéria sobre a medida liminar concedida pela Justiça Federal do Distrito Federal à Enel Distribuição São Paulo no sentido de suspender o andamento do processo administrativo na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) que poderia resultar na

perda do contrato de concessão da distribuidora, determinei a realização de diligência junto à Aneel para que enviasse ao TCU esclarecimentos a respeito das ações que serão adotadas no âmbito judicial e administrativo em relação ao tema (peça 113).

9. Em sua instrução final (peça 142 - sigilosa), o auditor federal da unidade técnica, com a anuência dos dirigentes (peças 143-144), analisou as respostas à referida diligência e apresentou o seguinte encaminhamento:

“(...) 26. Conforme exposto no histórico, o Despacho de 20/3/2026 (peça 113) determinou que a Aneel esclarecesse as ações a serem adotadas nos âmbitos judicial e administrativo, tendo sido constatada, posteriormente, a necessidade de complementação, o que motivou a diligência do Ofício 0066/2026-TCU/AudElétrica (peça 133).

27. Em resposta, a Aneel informa, por meio dos Ofícios 44/2026-AIN/ANEEL (peça 116) e 71/2026-AIN/ANEEL (peça 137), que, em suma, a eficácia de medidas coercitivas intermediárias e da gradação sancionatória convencional em relação à Enel-SP se esgotaram. Diante disso, a linha de atuação da Agência envolve a abertura de processo tendente à caducidade da concessão ao MME, ressaltando que, como alternativa legal à extinção definitiva da outorga por caducidade, a concessionária tem a prerrogativa (conforme o art. 4º-C da Lei 9.074/1995) de apresentar um plano de transferência de controle societário.

28. O presente exame abrange a análise das respostas e dos documentos apresentados pela Aneel a essas diligências (peça 137 e peças 116 a 120). A partir desses elementos, sistematizam-se a seguir os principais pontos suscitados pela Aneel, os argumentos da Enel-SP e a análise crítica desta Unidade.

29. Registre-se que o Relatório de Fiscalização 27/2025 e os Relatórios de Acompanhamento do Plano de Recuperação foram relacionados e encaminhados pela Aneel por meio do Ofício 68/2026-AIN/ANEEL (peça 135), com acesso ao inteiro teor pelo SICNet da Agência.

I. Principais pontos levantados pela Aneel

30. Por meio da análise dos documentos enviados e de reuniões realizadas com ambos os agentes, foi possível avaliar os pontos e os argumentos trazidos tanto pela Aneel quanto pela Enel-SP. Realiza-se, a seguir, uma breve apresentação dos principais pontos trazidos por cada um dos atores.

31. Os fundamentos da Aneel para a abertura de processo tendente à caducidade estão sistematizados a seguir.

Falhas recorrentes no restabelecimento do fornecimento

32. O argumento central do regulador repousa na constatação de que, ao longo de três eventos severos consecutivos (novembro de 2023, outubro de 2024 e dezembro de 2025), a Enel-SP demonstrou incapacidade estrutural de restabelecer o fornecimento em tempo adequado. Mesmo após o Plano de Recuperação, o evento de dezembro de 2025 resultou em apenas 67% de restabelecimento em 24 horas, ante o patamar mínimo de 80% indicado pela NT 254/2024-SFT/ANEEL (peça 137, p. 5, parágrafo 18; íntegra relacionada na peça 135). A NT 9/2026-SFT/ANEEL (parágrafos 31 e 78; peça 138) registrou 759.304 UCs sem fornecimento por mais de 24 horas, com ocorrência mais longa de 147,43 horas em Pirapora do Bom Jesus, e com restabelecimento completo em quase seis dias.

Deficiências estruturais na gestão operacional

33. Outro apontamento da Aneel foi de que as escalas de trabalho concentraram-se no horário comercial (8h às 17h), com apenas 30% da força operando entre 17h e meia-noite e cerca de 10% na madrugada; a taxa de atendimentos improdutivos oscilou entre 30% e 38%; a média de 2,82 interrupções resolvidas por equipe sugeriu baixa produtividade; e 26% dos equipamentos de Smart Meter, moto-atendentes e de serviços comerciais não atuavam com frequência em emergências (NT 9/2026-SFT/ANEEL, parágrafo 57; peça 138).

Saturação do Centro de Operações e falhas de diagnóstico

34. O Centro de Operação de Distribuição (COD) sofreu saturação na capacidade de processamento, com tempos de despacho inicial de até 45 horas. Houve descompasso logístico no escalamento de recursos especializados e ausência de verificações sistemáticas em dispositivos de

proteção secundários, e as falhas de diagnóstico de campo geraram retrabalhos e deslocamentos improdutivos (NT 9/2026-SFT/ANEEL, parágrafo 122; peça 138).

Precariedade nos registros operacionais

35. A fiscalização de 22 e 23/12/2025 revelou ausência significativa dos 'Diários de Bordo': trinta equipamentos não apresentaram o registro para nenhuma das datas solicitadas, o que prejudicou a confrontação com os dados sistêmicos (NT 9/2026-SFT/ANEEL, parágrafo 119; peça 138).

Degradação da infraestrutura física e subinvestimento crônico

36. A fiscalização de campo em 37 alimentadores resultou em 1.713 constatações de degradação física (vegetação ao alcance das redes, cruzetas e postes danificados, transformadores com corrosão ou vazamento, postes fora de prumo), com reincidência em inspeções sucessivas. A análise do PMSO (Pessoal, Manutenção, Serviços e Operação) revelou trajetória de queda dos gastos reais frente ao regulatório, que passaram de 37,9% acima do benchmarking em 2018 para 10% abaixo em 2023 e chegaram a 76,8% do valor regulatório (cerca de 23% abaixo) nos doze meses encerrados em setembro de 2025, indício de que a melhora financeira se deu em detrimento dos investimentos operacionais (NT 9/2026-SFT/ANEEL, parágrafo 101, peça 138; quanto ao PMSO, peça 64, p. 24-25, e NT 36/2026-SFT/ANEEL, p. 12, peça 135).

Inadequação do plano de contingência

37. O plano de nível extremo previa a mobilização de 1.266 equipamentos em 24 horas, mas a SFT o reputou inadequado para crises extremas, apontando falta de elasticidade das escalas, ausência de mecanismos de mobilização de equipes próprias de outros estados do grupo e caráter estático. Questionou, ainda, a composição da força de trabalho (57% terceirizada) e a proporção insuficiente de veículos de grande porte nos primeiros dias (NT 9/2026-SFT/ANEEL, parágrafos 34 e 145; peça 138).

Histórico de penalizações e reincidência

38. Nos sete anos de operação pelo grupo Enel, foram aplicadas penalidades que totalizam R\$ 320,8 milhões, incluindo R\$ 95,8 milhões em 2022 e R\$ 165,8 milhões pelo evento de novembro de 2023, ambas judicializadas. Dos nove Planos de Resultados, sete tiveram resultado insatisfatório, o que a Aneel interpretou como demonstração de que sanções pecuniárias e planos corretivos não surtiram efeito duradouro, justificando a escalada para a penalidade máxima (NT 166/2025-SFT/ANEEL, peça 102, Quadro 3; Voto-Vista, p. 19-20, peça 140).

Insuficiência do Plano de Recuperação

39. A Aneel concluiu que o evento de dezembro de 2025 funcionou como 'teste real' da efetividade do Plano e que o resultado foi insatisfatório, pois, apesar de melhorias pontuais em períodos sem eventos severos, não se demonstrou regularização estrutural e definitiva, sobretudo na resposta a eventos de grande magnitude. A comparação com outras distribuidoras paulistas e com a Copel indicou, segundo a SFT, desempenho inferior da Enel-SP em cenários equivalentes, ponto, todavia, dos mais contestados pela concessionária (NT 36/2026-SFT/ANEEL, p. 12-16; encaminhada pela peça 135; excertos na peça 117, p. 14-16).

Fundamentação jurídica

40. O Voto-Vista amparou a recomendação de abertura de processo tendente à caducidade na Cláusula Segunda do Contrato de Concessão; no art. 6º, §1º, combinado com o art. 31, I e IV, da Lei 8.987/1995 (serviço adequado); no art. 38, §1º, I, II e VI, da mesma lei (hipóteses de caducidade); e no art. 20, I, II e VI, 'a', da REN 846/2019 (procedimento de caducidade). Invocou, ainda, o Decreto 12.068/2024, segundo o qual a existência de processo tendente à caducidade obsta a recomendação de prorrogação da concessão (Voto-Vista do Diretor Gentil Nogueira, p. 44-45 e 49; peça 140).

II. Principais argumentos da Enel-SP

41. Em suas manifestações, que se encontram nas peças 123 e 124, a concessionária opôs à tese da Aneel os seguintes argumentos.

Evolução significativa e mensurável dos indicadores

42. A Enel-SP demonstrou que, entre 2023 e 2025, o percentual de interrupções com duração acima de 24 horas caiu de 5,67% para 1,78% (redução de cerca de 69%), com subida no ranking nacional de 24º para 15º; o percentual de clientes afetados por tais interrupções caiu 66%; o TMAE foi reduzido em 47%; e a taxa de restabelecimento em até 24 horas evoluiu de 61,1% (2023) para 80,2% (2025), avanço de 19 pontos percentuais, tudo em comparação ante as demais 33 concessionárias do país (peça 124, p. 26-27).

Desempenho superior no evento de dezembro de 2025

43. Embora o evento tenha sido cerca de 37% mais severo do que o de outubro de 2024 (4,21 milhões contra 3,07 milhões de UCs acumuladas), a concessionária restabeleceu 3,5 milhões de clientes em 24 horas (contra 2,1 milhões), reduziu pela metade o percentual de clientes pendentes após 24 horas (de 0,82% para 0,41%), mobilizou 111% mais equipes do que em outubro de 2024 (32% acima do previsto no Plano de Contingência) e elevou o nível de serviço do atendimento comercial de 46% para 92% (peça 124, p. 22 e 28).

Caráter inédito e excepcional do evento climático

44. As rajadas, que segundo o INMET atingiram 82,8 km/h na estação do Mirante de Santana e se mantiveram acima de 72 km/h por cerca de oito horas consecutivas, sem precipitação significativa, configuraram fenômeno de rara persistência na Região Metropolitana; a concessionária registrou, ainda, ocorrências totais 580% acima do padrão normal e 103% acima do evento de outubro de 2024 (peça 124, p. 28; NT 9/2026-SFT/ANEEL, peça 138).

Erro metodológico na comparação com a Copel

45. A concessionária apontou que a base de dados da Copel estaria inflada em 90% por incluir interrupções inferiores a 3 minutos, em desacordo com o PRODIST, o que teria levado à conclusão equivocada de que o evento de setembro de 2025 afetou 48% das UCs da Copel, quando o percentual correto seria de 25%, de modo que, corrigido o erro, o desempenho da Enel-SP teria sido superior. Acrescentou que seu TMAE foi 23% mais rápido que o da Copel, que restabeleceu o último consumidor em 89 horas, contra 207 horas da Copel (peça 124; peça 137, p. 7, parágrafo 25).

Comparação de situações incomparáveis

46. Além do erro específico, a Enel-SP contestou a lógica de comparar concessões com características radicalmente distintas: eventos de naturezas e magnitudes incompatíveis; perfis operacionais diferentes (concentração de clientes 23 vezes acima da média nacional, elevada arborização urbana e 94% de rede aérea); e ausência de consulta técnica à área de regulação da distribuição (SRD/ANEEL) sobre a razoabilidade das comparações (peça 124, p. 33-34).

Criação de critérios não previstos e aplicação retroativa

47. A concessionária sustentou que a SFT criou critérios de avaliação inexistentes no Plano de Recuperação e na regulamentação, a saber: a meta de 80% de restabelecimento em 24 horas, sem base regulatória prévia; a proporção 'insuficiente' de veículos de grande porte; a 'baixa produtividade' de 2,82 interrupções por equipe; e a crítica à distribuição temporal das escalas, nenhum desses parâmetros com benchmark formal. Apontou, ainda, que o Relatório de Fiscalização 27/2025 (relacionado na peça 135) empregou metodologia distinta da adotada na NT 36/2026-SFT/ANEEL (curvas de recomposição), configurando mudança de método em meio ao processo, em violação à legalidade e à tipicidade (peça 124, p. 33).

Falta de isonomia e proporcionalidade

48. Outras distribuidoras com histórico de multas, reiterado descumprimento de Planos de Resultados e indicadores de atendimento emergencial piores não receberam a mesma penalidade, o que, segundo a concessionária, revelaria tratamento sancionatório desigual, contrário à uniformidade de critérios, à coerência regulatória e à isonomia (peça 124).

Complexidade inerente à concessão

49. A Enel-SP destacou que opera a maior concessão do país, com atributos (densidade, arborização e rede aérea) conhecidos desde a assinatura do contrato, que amplificam os efeitos de

qualquer evento e deveriam ser considerados na avaliação. A Aneel respondeu que tais características integram o risco do negócio assumido (peça 124, p. 33).

Resultados satisfatórios não apreciados e omissão da Diretoria

50. A concessionária sustentou que o Plano de Recuperação apresentou resultados que a própria SFT classificou como aderentes, com metas objetivas alcançadas, mas que esses resultados positivos não foram levados à apreciação formal da Diretoria Colegiada antes da escalada do processo, o que comprometeria a integralidade da avaliação decisória (peça 124).

A regulação deve punir a inércia, não a evolução

51. Em síntese, a Enel-SP defendeu que a recomendação de caducidade seria desproporcional, baseada em critérios criados retroativamente e contaminada por erros técnicos e metodológicos, e que a regulação deve distinguir a inércia de quem nada faz da insuficiência momentânea de quem está em trajetória demonstrada de melhoria (peças 123-124).

III. Análise

Considerações iniciais

52. A declaração de caducidade é a penalidade mais severa prevista no ordenamento jurídico para concessionários de serviço público. No setor elétrico brasileiro, não há precedente de caducidade de distribuidoras. Por isso, o padrão de fundamentação exigido deve ser especialmente rigoroso, ancorado em critérios objetivos, previsíveis e proporcionais. É sob esse parâmetro que se avaliam, a seguir, em primeiro lugar, os pontos em que a tese da Aneel se sustenta, na visão desta Unidade Técnica; em seguida, de forma sumária, questões metodológicas destacadas no processo, que não serão aprofundadas nesta instrução; e, por fim, com a atenção que o caso requer, a ausência de avaliação dos impactos da medida e das alternativas à caducidade, eixo central deste exame, incorporando-se, no que pertinente, as respostas oferecidas à diligência desta Corte.

Histórico de reincidência e escalada sancionatória

53. As penalidades acumuladas de R\$ 320,8 milhões e a taxa de reprovação de 78% nos Planos de Resultados são dados objetivos que corroboram a tese de deficiência estrutural e persistente, demonstrando que medidas gradativas não surtiram efeito duradouro. A lógica de escalada da REN 846/2019 sustenta que, esgotadas as medidas de menor intensidade, a caducidade se torna a medida subsequente disponível, em quadro normativo previsível e previamente comunicado à concessionária.

Degradação física e subinvestimento crônico

54. As 1.713 constatações de degradação em 37 alimentadores são evidência objetiva verificada in loco pela fiscalização da Agência, e a reincidência, combinada à redução dos gastos com PMSO frente ao regulatório (de 37,9% acima em 2018 para 10% abaixo em 2023 e cerca de 23% abaixo em 2025), configura padrão de desinvestimento dificilmente explicável por razões conjunturais e de difícil conciliação com a alegação de diligência da concessionária.

Impacto sobre os consumidores

55. O número absoluto de 759.304 UCs com interrupção superior a 24 horas após o evento de dezembro de 2025 é dado de alta relevância: independentemente da magnitude do evento, representa centenas de milhares de famílias, comércios e serviços essenciais sem energia por períodos prolongados. A saturação do Centro de Operações e Distribuição, as falhas de diagnóstico, a precariedade de registros e os atendimentos improdutivos reforçariam o caráter estrutural dos problemas.

Persistência por períodos consecutivos

56. Conforme a NT 166/2025-SFT/ANEEL (peça 102), a Aneel e a Arsesp constataram falhas na qualidade do atendimento emergencial por dois períodos úmidos consecutivos (2023/2024 e 2024/2025), o que fortalece o argumento de padrão recorrente, e não de falha isolada.

Fundamentação no conceito aberto de serviço adequado

57. A tese encontra amparo na teoria do serviço público adequado (art. 6º da Lei 8.987/1995), conceito jurídico indeterminado cuja concretização depende do caso concreto. Celso

Antônio Bandeira de Mello (2021) sustenta que o poder concedente dispõe de competência para aferir a adequação do serviço de forma ampla, não se limitando aos indicadores previamente fixados; e Hely Lopes Meirelles (2016) enfatiza que a Administração não pode ficar refém de lacunas normativas para exercer sua função fiscalizatória. Sob essa ótica, a ausência de metas específicas para eventos em emergência (ISE) não retira da Aneel a competência para avaliar a adequação do serviço, sendo improcedente a tese de uma ‘zona franca’ regulatória imune a qualquer cobrança.

Dever de diligência e assunção do risco concessório

58. Di Pietro (2021) observa que o concessionário tem o dever de organizar os meios necessários à prestação adequada, inclusive o dimensionamento da infraestrutura para os eventos previsíveis na área de concessão, e eventos climáticos severos em São Paulo não são imprevisíveis. O subinvestimento crônico no PMSO ganha relevância jurídica, pois, como anota Marçal Justen Filho (2003), a tarifa incorpora custos eficientes que devem ser efetivamente incorridos, e a redução sistemática desses custos, quando resulta em degradação da qualidade, pode configurar descumprimento material do equilíbrio do contrato em detrimento do usuário.

Esgotamento da gradação sancionatória

59. O princípio da proporcionalidade, invocado pela Enel-SP, também comportaria leitura inversa: se, após R\$ 320,8 milhões em multas, nove Planos de Resultados (sete insatisfatórios) e um Termo de Intimação, não se demonstrou regularização definitiva, a questão que a proporcionalidade impõe não é se a caducidade é severa demais, mas se manter indefinidamente medidas ineficazes é compatível com a proteção do usuário. A caducidade, nos termos do art. 38 da Lei 8.987/1995, não exige dolo ou má-fé, bastando o descumprimento objetivo, e a melhoria parcial não equivale à regularização definitiva exigida no prazo concedido.

Proteção do usuário como finalidade da regulação

60. Após a constitucionalização dos direitos dos usuários (art. 175 da Constituição Federal e Emenda Constitucional 19/1998) e o Código de Defesa do Usuário do Serviço Público (Lei 13.460/2017), a proteção do usuário é finalidade primária da regulação. Quando centenas de milhares de UCs permanecem sem energia por mais de 24 horas, comprometendo serviços essenciais, a Aneel não exerce apenas poder sancionatório, mas cumpre o dever de assegurar a prestação adequada de serviço essencial.

61. Ao lado dos pontos que sustentam a tese da Aneel, esta Unidade Técnica examinou um conjunto de questões metodológicas suscitadas no processo e nas respostas à diligência, entre as quais a ausência de metas regulatórias prévias formalizadas para eventos em Situação de Emergência, a utilização de critérios subjetivos sem benchmark normativo, inconsistências metodológicas nas comparações entre concessionárias, a desconsideração parcial da evolução recente dos indicadores da Enel-SP, a falta de apreciação formal dos resultados intermediários favoráveis pela Diretoria Colegiada antes da escalada sancionatória e a questão da isonomia frente a outras distribuidoras.

62. Tais aspectos, embora observados por esta unidade, não serão aprofundados nesta instrução, sem prejuízo de seu exame em momentos posteriores, optando-se por concentrar a atenção nos pontos mais relevantes para o deslinde do feito, tratados a seguir: a ausência de avaliação estruturada dos impactos econômicos, operacionais e sociais da medida e das alternativas à caducidade. Registre-se que a lacuna regulatória relativa aos eventos de Emergência é retomada adiante em sua dimensão prospectiva, no exame da preparação da futura licitação.

III.1. Ausência de análise de impactos econômicos, operacionais e sociais

63. A lacuna mais significativa do processo, na visão desta Unidade, é a ausência de avaliação estruturada das consequências econômicas, operacionais e sociais da medida em estudo. A Lei 13.848/2019 (Marco Legal das Agências Reguladoras), em seu art. 6º, e o Decreto 10.411/2020 estabelecem a obrigatoriedade de Análise de Impacto Regulatório (AIR) previamente à edição ou à alteração de atos normativos de interesse geral, devendo a AIR conter a identificação do problema, as alternativas de enfrentamento, seus possíveis impactos e a comparação entre elas.

64. A doutrina é consistente quanto à necessidade de motivação qualificada para atos de extrema gravidade no regime concessório. Marçal Justen Filho (2003) enfatiza que a declaração de caducidade é a última ratio do sistema, devendo ser precedida não apenas da demonstração das falhas, mas da comprovação de que a medida é a mais adequada ao interesse público, consideradas as alternativas, pois a caducidade não é punição, e sim instrumento de proteção do serviço, a ser avaliado pela aptidão de produzir resultado superior ao da sua não adoção.

65. Alexandre Santos de Aragão (2013) reforça que, dada a centralidade do princípio da continuidade (art. 6º da Lei 8.987/1995), o poder concedente não pode decretar a caducidade de forma automática diante de qualquer falta. Ele deve demonstrar exaustivamente que a ruptura abrupta e o subsequente processo de transição ou nova licitação protegem a permanência e a qualidade do serviço prestado à sociedade, e não o contrário.

66. Floriano de Azevedo Marques Neto (2015) sublinha a necessidade de análise de custo-benefício que considere os efeitos sistêmicos; e Carlos Ari Sundfeld (2014) submete o exercício de competências sancionatórias ao teste de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

67. Sobre esse eixo, esta Corte indagou, no item 'f', se foi realizada AIR ou estudo equivalente, à luz da Lei 13.848/2019 e do Decreto 10.411/2020, considerando a magnitude e o ineditismo da medida. A Aneel respondeu:

Nesse sentido, para a aplicação do Termo de Intimação na Enel SP, bem como a recomendação da aplicação da Penalidade de Caducidade para a Distribuidora, não foi realizada AIR por não se tratar de um novo regulamento ou qualquer alteração correlata, sendo apenas aplicados os critérios já definidos na REN 846/2019 vigente.

Ressaltamos que, conforme estabelece o art. 4º-C da Lei nº 9.074, de 1995, o concessionário, permissionário ou autorizatário de serviços e instalações de energia elétrica poderá apresentar plano de transferência de controle societário como alternativa à extinção da outorga.

68. Assiste razão à Aneel, no ponto específico, quando afirma que o ato de declaração de caducidade, em si, não demanda AIR. A AIR é exigível previamente à edição ou à alteração de atos normativos de interesse geral, e não para atos administrativos concretos de natureza sancionatória que se limitem a aplicar critérios já vigentes, como a caducidade fundada na REN 846/2019. Sob esse enfoque estrito, a ausência de AIR para o ato de extinção não configura, por si só, vício.

69. Tal constatação, porém, não exaure a questão regulatória. Mais relevante é que a inexigibilidade de AIR para o ato de caducidade não afasta a necessidade de motivação qualificada e de avaliação consequencialista de seus efeitos, exigência que decorre dos princípios da proporcionalidade e da motivação e do dever de demonstrar que a penalidade máxima é apta a produzir resultado superior ao da sua não adoção. É precisamente essa avaliação que a resposta evidencia não ter sido realizada.

70. Esta Corte indagou, ainda, no item 'g', se foram realizados estudos sobre alternativas à caducidade e, no item 'h', se há análise estruturada sobre a continuidade do serviço em eventual cenário pós-caducidade, contemplando operador apto a assumir a concessão, cronograma de transição, custo de indenização nos termos do art. 36 da Lei 8.987/1995, impacto tarifário esperado e risco sistêmico. A Aneel respondeu (peça 137, p. 9, parágrafos 37 e 38):

Para os itens (g) e (h) que versam sobre alternativas de penalidades e análise da continuidade do serviço em uma eventual pós-caducidade, a SFT esclarece que, conforme apontado na NT nº 36/2026-SFT/ANEEL, ficou evidenciada a persistência de desempenho inadequado na prestação de serviço da Enel SP em situações de emergência, incluindo a atuação inadequada no evento climático de dezembro de 2025, mesmo após a adoção de várias medidas coercitivas pela ANEEL e a emissão do Termo de Intimação nº 0049/2024-SFT, restando caracterizado o esgotamento da eficácia das medidas previstas na gradação sancionatória da REN nº 846/2019.

Nesse sentido, a ANEEL recomendou a aplicação da penalidade de caducidade da concessão da Enel SP, sendo de responsabilidade do poder concedente, por meio do Ministério de Minas e Energia – MME, avaliar tal recomendação e, em caso de aplicação, verificar as estruturas necessárias para continuidade do serviço.

71. Daí decorre a constatação central desta análise: as respostas aos itens 'g' e 'h' não apresentam qualquer estudo estruturado sobre a existência de operador apto e disposto a assumir a concessão, o cronograma de transição operacional, o custo de indenização dos investimentos não amortizados em bens reversíveis (art. 36 da Lei 8.987/1995), o impacto tarifário esperado e o risco sistêmico para o setor.

72. A Aneel justifica a caducidade pelo esgotamento da gradação sancionatória e transfere expressamente ao poder concedente, por meio do MME, a responsabilidade de avaliar a recomendação e de verificar as estruturas necessárias à continuidade do serviço. Não há, nos autos, evidência de que o MME tenha realizado tal avaliação.

73. Ademais, é relevante destacar que não há encaminhamento formal da recomendação de caducidade pela Agência ao Ministério, uma vez que, até o presente momento, foi instaurado processo tendente à caducidade, sem que a Aneel tenha se posicionado definitivamente a respeito do assunto.

74. Os riscos não avaliados são substanciais e multifacetados. O primeiro é a descontinuidade operacional durante a transição de uma operação de elevada complexidade, que envolve milhares de técnicos, sistemas integrados de gestão e operação e centenas de contratos, cujo prazo de execução segura é difícil de estimar.

75. O segundo é o custo de indenização dos bens reversíveis (art. 36 da Lei 8.987/1995), de magnitude bilionária, que, somado a custos de transição e a eventuais contratos emergenciais, poderia ser repassado, direta ou indiretamente, às tarifas, produzindo o efeito paradoxal de onerar o consumidor que se pretende proteger.

76. O terceiro é o risco sistêmico, pois uma caducidade sem precedentes elevaria a percepção de risco regulatório de todo o setor, com possível impacto sobre o custo de capital das distribuidoras e a atratividade de investimentos, conforme adverte a literatura de regulação econômica.

77. O quarto, por fim, é a incerteza quanto à existência de operador apto a assumir, concretamente, uma concessão dessa dimensão em condições que assegurem melhoria efetiva do serviço.

78. A boa prática regulatória recomendaria que a decisão fosse precedida de estudo de impacto abrangente, comparando os custos da caducidade (indenização, transição, riscos operacionais, impacto tarifário e risco sistêmico) com os da manutenção da concessionária sob supervisão intensificada, além de avaliar alternativas intermediárias, como a intervenção administrativa (art. 32 da Lei 8.987/1995), e de consultar o mercado sobre a existência de agentes aptos, inclusive em atenção à medida alternativa de troca de controle acionário aventada pela Aneel (peça 137). A ausência desses elementos no processo constitui vulnerabilidade relevante.

III.2. Ausência de avaliação de alternativas à caducidade

Considerações iniciais

79. O princípio da proporcionalidade, em sua vertente de necessidade, exige a demonstração de que não existem meios menos gravosos igualmente eficazes para atingir o objetivo pretendido. Três alternativas merecem exame, em ordem crescente de gravidade: a obrigação de fazer, a intervenção administrativa e a transferência de controle acionário.

A obrigação de fazer

80. Prevista nos arts. 14 e 15 da REN 846/2019, a obrigação de fazer é sanção regulatória autônoma de caráter prospectivo e corretivo, que determina ao agente a adoção de providências concretas para cessar a irregularidade ou compensar os consumidores. A REN 1.063/2023 reforçou a preferência por esse instrumento em detrimento de sanções meramente pecuniárias, alinhando o arcabouço à regulação responsiva.

81. No caso da Enel-SP, ela teria aderência direta às falhas identificadas, tais como patamares mínimos de investimento em manutenção com verificação periódica, reestruturação dos

centros de operação com metas quantitativas, plano de contingência com especificações técnicas detalhadas e programas de compensação aos consumidores afetados.

82. *A ausência, no processo, de tentativa prévia de imposição de obrigações de fazer específicas e vinculantes constitui oportunidade de melhoria, pois, sendo cogente, seu descumprimento configuraria nova infração autônoma e robusteceria eventual caducidade futura.*

A intervenção administrativa

83. *Prevista nos arts. 32 a 34 da Lei 8.987/1995, a intervenção é medida temporária e conservatória que não extingue o contrato, mas permite ao poder concedente assumir transitoriamente a gestão para assegurar a adequação do serviço, instaurando-se procedimento para apurar responsabilidades (art. 33) e podendo, ao final, extinguir a concessão, devolver a gestão ou afastar a administração (art. 34).*

84. *Busca preservar a continuidade operacional e pode funcionar como estágio intermediário da gradação sancionatória. Suas limitações, porém, não devem ser subestimadas, pois exige do poder concedente capacidade técnica e gerencial para administrar, ainda que temporariamente, operação de dimensão extraordinária, e tem caráter transitório, não resolvendo, por si só, o problema de fundo.*

85. *Esta Unidade Técnica já propôs, em instruções pretéritas, recomendação para que a Aneel avaliasse a possibilidade de decretação de intervenção, com estudos sobre seus riscos, impactos e consequências práticas. Tal proposta, contudo, não se consubstanciou em deliberação do Tribunal, destacando-se, dessa forma, a sua inexigibilidade, em qualquer medida, perante o jurisdicionado.*

A transferência de controle acionário

86. *Disciplinada pelo art. 27 da Lei 8.987/1995 e, no setor elétrico, pela REN 484/2012 (alterada pela REN 1.002/2022), a transferência de controle preserva a personalidade jurídica da concessionária e, com ela, contratos, licenças, empregos e a base de ativos, alterando apenas a titularidade do bloco de controle. Diferentemente da caducidade, elimina o risco de descontinuidade e mitiga o custo de indenização, que passa a ser assumido pelo novo controlador no mercado privado, reduzindo o risco sistêmico.*

87. *Registre-se que a própria Aneel, na resposta à diligência (peça 137), invocou o art. 4º-C da Lei 9.074/1995, que admite o plano de transferência de controle societário como alternativa à extinção da outorga, reconhecendo, portanto, a existência desse caminho menos gravoso. Embora o ordenamento não preveja a alienação compulsória como sanção autônoma, entende-se que a combinação entre o processo de caducidade, a suspensão da renovação (Decreto 12.068/2024) e a perda de valor do ativo cria incentivos econômicos para a alienação voluntária.*

Avaliação comparativa das alternativas

88. *As três alternativas compõem uma gradação de medidas disponíveis antes do recurso à caducidade. Uma abordagem regulatória integrada poderia combiná-las em sequência lógica: imposição imediata de obrigações de fazer com metas vinculantes e monitoramento intensificado; intervenção administrativa caso descumpridas; e negociação da transferência de controle caso a intervenção revelasse a inviabilidade de correção sob a gestão atual.*

89. *Tal escalonamento preservaria a continuidade do serviço, sinalizaria firmeza regulatória, respeitaria a proporcionalidade e tenderia a produzir resultado mais favorável ao consumidor do que a extinção abrupta. O ônus de demonstrar que a medida extrema é a única capaz de atender ao interesse público recai sobre o regulador, e passa pelo exame estruturado dessas alternativas e pela explicação fundamentada dos motivos pelos quais foram descartadas.*

90. *Em decorrência das constatações desta análise, propõe-se recomendar ao Ministério de Minas e Energia (MME), em articulação com a Aneel, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020: (i) que, previamente à eventual declaração de caducidade, desenvolvam análise estruturada dos impactos da medida sobre a continuidade do serviço e sobre os consumidores, contemplando, ao menos, operador apto a assumir a concessão, cronograma de transição operacional, custo de indenização dos bens reversíveis (art. 36 da Lei 8.987/1995), impacto tarifário*

esperado e risco sistêmico, demonstrando, de forma fundamentada, que a caducidade produz benefício líquido ao consumidor frente a alternativas menos gravosas, como a obrigação de fazer (arts. 14 e 15 da REN 846/2019), a intervenção administrativa (arts. 32 a 34 da Lei 8.987/1995) e a transferência de controle acionário (art. 27 da Lei 8.987/1995 e art. 4º-C da Lei 9.074/1995).

A preparação tempestiva de uma nova licitação

91. *Por fim, o exame das alternativas ficaria incompleto se não enfrentasse o cenário que se descortina caso a extinção da concessão se torne inevitável, seja pela via da caducidade, seja pelo advento do termo contratual sem prorrogação. Em quaisquer dessas hipóteses (art. 35, incisos I e III, da Lei 8.987/1995), a continuidade do serviço público essencial dependerá da assunção por novo operador, o que, em regra, pressupõe a realização de nova licitação (art. 175 da Constituição Federal e art. 2º da Lei 8.987/1995).*

92. *A questão é particularmente sensível no caso concreto: o Contrato de Concessão 162/1998 tem prazo de trinta anos e termo final em 2028, e o processo de prorrogação antecipada encontra-se suspenso judicialmente desde outubro de 2025, por provocação do Município de São Paulo, justamente até o desfecho definitivo da apuração de caducidade. Vale dizer, tanto na hipótese de caducidade quanto na de não prorrogação ao fim do prazo, a realização de novo certame não é hipótese remota, mas desdobramento provável e próximo.*

93. *Esse desdobramento já é antecipado pelo próprio marco regulatório: o Decreto 12.068/2024 disciplina não apenas a prorrogação das concessões de distribuição, mas também o procedimento licitatório aplicável às concessões não prorrogadas ou extintas, exigindo o compromisso imediato com metas mais rígidas de qualidade e de eficiência na recomposição do serviço. Daí por que a mesma diligência que esta análise reclama para a avaliação dos impactos da caducidade deve estender-se ao planejamento tempestivo do certame.*

94. *Não basta deflagrar a extinção sem que estejam minimamente equacionados os parâmetros técnicos e econômicos da licitação, como a modelagem do leilão, as condições do edital e do novo contrato, as metas de qualidade (inclusive para eventos de Situação de Emergência, suprimindo a lacuna regulatória apontada nesta instrução), as obrigações de investimento, o tratamento e a indenização dos bens reversíveis e a atratividade do certame, sob pena de licitação deserta ou de vácuo na operação.*

95. *O planejamento antecipado da licitação é, a um só tempo, condição de exequibilidade da própria caducidade e instrumento de proteção da continuidade do serviço, convertendo uma postura reativa em atuação regulatória prospectiva.*

96. *Ademais, tendo em vista o termo final do Contrato de Concessão 162/1998 e a suspensão judicial da prorrogação antecipada, propõe-se recomendar ao Ministério de Minas e Energia (MME), em articulação com a Aneel, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020: que, independentemente do desfecho do processo de caducidade, desenvolvam tempestivamente os estudos e os parâmetros técnicos e econômicos necessários a eventual nova licitação (art. 175 da Constituição Federal, art. 2º da Lei 8.987/1995 e Decreto 12.068/2024), inclusive as metas de qualidade para eventos de Situação de Emergência, de modo a assegurar a continuidade do serviço público.*

CONCLUSÃO

97. *O processo de caducidade da concessão da Enel-SP revela tensão fundamental entre a necessidade legítima de a Aneel garantir a prestação adequada de serviço público essencial e a obrigação de assegurar previsibilidade, proporcionalidade e isonomia no exercício do poder sancionador. As respostas à diligência (Ofício 71/2026-AIN/ANEEL) esclareceram pontos relevantes, mas não afastaram as principais vulnerabilidades do processo.*

98. *A Aneel tem razão ao afirmar que o serviço apresentou deficiências graves e recorrentes, pois o histórico de penalizações, a degradação física da rede, o subinvestimento crônico no PMSO, evidenciado pela queda dos gastos reais frente ao regulatório, a saturação dos centros de operação e a precariedade dos registros são fatos documentados que configuram quadro preocupante*

de degradação sistemática. Não se trata, portanto, de absolver a concessionária, que falhou reiteradamente.

99. A Enel-SP, por sua vez, apresenta argumentos tecnicamente relevantes sobre a evolução de seus indicadores, as ressalvas metodológicas das comparações, a ausência de critérios regulatórios prévios e a utilização de parâmetros subjetivos. Tais aspectos, conquanto pertinentes, foram observados por esta Unidade Técnica sem que sobre eles se aprofundasse a presente instrução, que priorizou o exame da ausência de avaliação dos impactos da medida e da ausência de avaliação de alternativas, sem prejuízo de sua análise em momento posterior.

100. Desse modo, o ponto mais sensível e que constitui a principal contribuição deste exame, é a ausência de avaliação dos impactos da caducidade. A extinção de concessão que atende cerca de 8,2 milhões de unidades consumidoras, medida inédita no setor de distribuição, encerra riscos relevantes, como a descontinuidade na transição, a indenização de bens reversíveis com possível repasse tarifário, o risco sistêmico e a incerteza quanto à existência de operador apto, que não foram avaliados nem pela Aneel, que os atribuiu ao poder concedente, nem, até o momento, pelo MME. Há o risco concreto de que a medida adotada para proteger o usuário venha, paradoxalmente, a prejudicá-lo ainda mais.

101. Assim, sem prejuízo do reconhecimento das falhas reiteradas da concessionária, a higidez da decisão recomenda que a caducidade seja precedida de análise estruturada de seus impactos sobre a continuidade do serviço e sobre os consumidores, bem como do exame fundamentado de alternativas menos gravosas, como a obrigação de fazer, a intervenção administrativa e a transferência de controle acionário, de modo a demonstrar que a medida extrema traz benefício líquido ao consumidor.

102. Nesse contexto, o TCU atua como controle de segunda ordem, com vistas a assegurar que a decisão do poder concedente seja tecnicamente fundamentada e alinhada à regulação consequencialista, preservando o interesse do consumidor e a continuidade do serviço público.

103. Acresce a essa avaliação uma dimensão prospectiva incontornável: como o Contrato de Concessão 162/1998 tem termo final em 2028 (peça 117, p. 8) e a prorrogação antecipada está suspensa judicialmente, a continuidade do serviço dependerá de nova licitação tanto no cenário de caducidade quanto no de não prorrogação.

104. Por isso, a mesma diligência exigida para a avaliação de impactos recomenda que a Aneel, já que propõe a caducidade, auxilie no desenvolvimento, desde logo, dos parâmetros técnicos e econômicos e os estudos necessários ao futuro certame, inclusive as metas de qualidade para eventos extremos, aptas a suprir a lacuna regulatória apontada, de modo que a extinção da concessão, por qualquer via, não exponha cerca de 8,2 milhões de unidades consumidoras a um vácuo de operação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

105. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior remessa ao Gabinete do Exmo. Ministro Augusto Nardes, propondo:

106. recomendar ao Ministério de Minas e Energia (MME), em articulação com a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) previamente à eventual declaração de caducidade da concessão da Enel-SP, desenvolvam análise estruturada dos impactos da medida sobre a continuidade do serviço e sobre os consumidores, contemplando, ao menos, operador apto a assumir a concessão, cronograma de transição operacional, custo de indenização dos bens reversíveis (art. 36 da Lei 8.987/1995), impacto tarifário esperado e risco sistêmico para o setor de distribuição, demonstrando, de forma fundamentada, que a caducidade produz benefício líquido ao consumidor quando comparada a alternativas menos gravosas, como a obrigação de fazer (arts. 14 e 15 da REN 846/2019), a intervenção administrativa (arts. 32 a 34 da Lei 8.987/1995) e a transferência de controle acionário (art. 27 da Lei 8.987/1995 e art. 4º-C da Lei 9.074/1995); e

b) tendo em vista o termo final do Contrato de Concessão 162/1998 e a suspensão judicial da prorrogação antecipada, e independentemente do desfecho do processo de caducidade,

desenvolvam tempestivamente os estudos e os parâmetros técnicos e econômicos necessários a eventual nova licitação da concessão, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, do art. 2º da Lei 8.987/1995 e do Decreto 12.068/2024, contemplando, ao menos, a modelagem do certame, as condições do edital e do novo contrato de concessão, as metas de qualidade e de eficiência na recomposição do serviço, inclusive para eventos de Situação de Emergência, de modo a suprir a lacuna regulatória apontada nesta análise, o tratamento e a indenização dos bens reversíveis (art. 36 da Lei 8.987/1995) e as condições de atratividade do certame, de modo a assegurar a continuidade do serviço público em cenário de caducidade ou de não prorrogação do contrato;

107. 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 informando que as recomendações ora propostas serão monitoradas; e

108. encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentarem, ao representante, à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e ao Ministério de Minas e Energia (MME).”

10. Por fim, estando os autos conclusos derradeiramente em meu Gabinete, a Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A (Enel/SP) solicitou ingresso na qualidade de interessado neste processo, bem como o acesso aos documentos tarjados de “sigilo”, sob a fundamentação de que sua participação “*se torna fundamental para assegurar o contraditório, a ampla defesa, a segurança jurídica e a correta elucidação dos fatos*” (peça 154).

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) para apurar as causas dos sucessivos blecautes ocorridos na rede de distribuição de energia elétrica do estado de São Paulo, iniciados no final de 2023, e para acompanhar as medidas corretivas e punitivas adotadas pelo Governo Federal, por meio do Ministério de Minas e Energia (MME) e da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), em face da concessionária Enel Distribuição São Paulo (Enel-SP), atual denominação da Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S.A.

2. De início, cabe ressaltar que o **contrato de concessão atual foi assinado no ano de 1998 e, considerando o prazo de 30 anos de vigência, encontra-se próximo ao seu final**. Desse modo, é extremamente importante que o Ministério de Minas e Energia (MME) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) estejam atentos a todas as ocorrências identificadas no desempenho da concessionária para que avaliem a melhor solução a ser adotada para a **continuidade da prestação desse serviço público a toda a população paulista com a qualidade esperada, principalmente porque as definições fixadas neste momento impactarão fortemente o principal Estado do país em termos econômicos nas próximas décadas**.

2.1. A Enel Distribuição São Paulo (Enel-SP) opera sob o Contrato de Concessão 162/1998-Aneel, cujo termo final ocorrerá em 15/6/2028 (peça 117, p. 8).

2.2. Essa concessão abarca 24 municípios da região metropolitana de São Paulo, inclusive a capital, e atende aproximadamente 8,2 milhões de unidades consumidoras (UCs), sendo a maior concessão de distribuição de energia elétrica do país, com elevada densidade demográfica, intensa arborização e predominância de rede aérea (cerca de 94%), atributos que amplificam os efeitos de eventos climáticos e permeiam toda a discussão (peças 123-124; peça 137, p. 7).

2.3. Desde a aquisição pelo grupo Enel, em 2018, a **concessionária acumulou penalidades de R\$ 320,8 milhões e desempenho reiteradamente insatisfatório em sucessivos Planos de Resultados** (NT 166/2025-SFT/ANEEL, peça 102, Quadro 3).

2.4. Apesar desse contexto, a Enel requereu, por meio da Carta SP 095-2025-RB, a **antecipação dos efeitos de prorrogação do Contrato de Concessão de Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica nº 162/1998**.

3. No presente trabalho, reputo importante que este Tribunal forneça um retrato seguro do cenário encontrado em São Paulo a fim de contribuir com a mencionada agência nos estudos a serem empreendidos para a definição da aludida solução.

4. Cabe mencionar que o MME publicou o Decreto 12.068/2024, que regulamentou a licitação e a eventual prorrogação das concessões de distribuição de energia elétrica, com critérios para a avaliação da extensão dessas concessões e das diretrizes para termo aditivo ao contrato de concessão, no intuito de proporcionar a melhoria da qualidade dos serviços e da saúde financeira das concessionárias de distribuição.

5. Vale lembrar que o **controle realizado por este Tribunal na área de concessões públicas é de segunda ordem, uma vez que sua fiscalização tem por base a verificação da atuação da agência reguladora, em especial no tocante aos padrões de qualidade do serviço público prestado pela concessionária a seus consumidores**.

6. Vale lembrar, ainda, que o Poder Concedente, no caso a União, representada pelo Ministério das Minas e Energia nesse caso, assessorado pela Agência Reguladora (Aneel), tem o dever de acompanhar a mencionada qualidade dos serviços e, em casos graves, de acordo com a Lei 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação desses serviços ou, até mesmo, declarar a caducidade do contrato.

7. A respeito do tema, destaco que esta Corte realizou auditoria operacional sobre a

sustentabilidade das concessões de distribuição de energia elétrica (TC 005.700/2024-8), da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, tendo prolatado o Acórdão 2.008/2025, do Plenário. Nesse processo, um dos quesitos examinado referiu-se à correlação entre três eixos essenciais ao setor de distribuição, que são a qualidade do serviço prestado, a gestão econômico-financeira da distribuidora e os impactos tarifários, como apontado para o caso da Enel-SP.

8. Também não pode ser esquecido o teor do Acórdão 280/2026 deste Plenário, que cuidou de auditoria operacional em face do potencial impacto no desempenho das agências reguladoras decorrente de insuficiência organizacional em virtude de potencial déficit no quadro de pessoal e no orçamento, levando a ações reduzidas nas áreas de fiscalização e regulação, ocasião em que foram formuladas diversas determinações e recomendação aos Ministérios e órgãos públicos que tratam da matéria.

9. Feitas essas breves considerações, retorno à análise do caso de São Paulo.

II - CONTEXTUALIZAÇÃO

10. A Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear deste Tribunal (AudElétrica) realizou inspeção inicial para avaliação do apagão ocorrido no final de 2023 e identificou a necessidade de recomendações aos órgãos competente para o aprimoramento da qualidade dos serviços (peças 64 a 66).

11. Ao final de 2024, incidente ainda mais grave ocorreu em diversas cidades do Estado de São Paulo, com prejuízo a milhares de cidadãos paulistanos. Na condição de Relator deste trabalho, estive na capital paulista para reuniões com o objetivo de ouvir os diversos interessados na solução do grave problema ocorrido em face da falta de energia após o temporal.

12. Participei de reuniões com o Governador de São Paulo e com Prefeitos de diversos municípios afetados, com o Presidente da Aneel e com o Presidente da ENEL S.A, concessionária responsável pelo gerenciamento da matéria. Nessas reuniões, foram apresentados fatos graves e inadmissíveis em face da falta de energia elétrica que afetaram a maior cidade do Brasil e da América do Sul, capital do Estado de São Paulo e responsável por 1/3 do Produto Interno Bruto (PIB) do país.

13. Houve a interrupção do fornecimento de energia elétrica em vários municípios do Estado decorrente de chuvas e fortes ventos, com impacto direto em aproximadamente 3 milhões de consumidores. O atendimento da concessionária em relação a esse grave problema foi lento. Muitos consumidores ficaram aguardando o reestabelecimento durante dias. Após cinco dias desse apagão, ainda restavam 200.000 consumidores sem o devido atendimento.

14. **As consequências dessa falta de energia por longo período se mostraram gravíssimas em face de prejuízos vultosos à sociedade: impacto negativo na indústria e comércio, perda de alimentos, medicações e vacinas, cancelamentos de reservas em hotéis e restaurantes são apenas alguns exemplos.** Nesse sentido, a ausência de energia prejudicou também o fornecimento de água para a população em virtude da dificuldade do bombeamento feito pela Sabesp. Segundo a Fecomércio-SP, apenas um dos apagões causou R\$ 1,65 bilhão em prejuízos ao varejo e aos serviços da cidade de SP.

15. Diante da gravidade daquele cenário, agravada pela ausência de informações que deveriam ser prestadas pela ENEL a todos os órgãos públicos que detêm competências para atuar nesses casos graves, este Plenário aprovou o Acórdão 2.191/2024, nos seguintes termos:

“9.1. determinar cautelarmente à Aneel, sem oitiva prévia, com base no artigo 276 do Regimento Interno do TCU, que operacionalize imediatamente, junto à Enel-SP, o compartilhamento das informações em tempo real do centro de operações da distribuidora com a própria Agência, a Arsesp, o Governo de São Paulo e os municípios afetados pelos sucessivos apagões para que os serviços possam ser continuamente monitorados com maior celeridade, ampliando a articulação dos agentes públicos envolvidos com o atendimento dos usuários, fixando prazo de quinze dias para que se pronuncie a respeito da matéria;

9.2. restituir os autos à AudElétrica para o aprofundamento dos estudos relativos aos novos indícios de irregularidades constatados com o novo apagão.”

16. Em sua nova instrução (peças 84 a 86), transcrita no relatório precedente, a AudElétrica atestou que a Aneel cumpriu o comando do retromencionado acórdão. No entanto, diante do agravamento da situação, a unidade técnica propôs um conjunto de medidas mais extremas a exemplo da decretação de intervenção na concessionária.

17. O histórico recente demonstra uma escalada nas falhas de prestação do serviço. Em termos sancionatórios, a Agência emitiu, em 21/10/2024, o Termo de Intimação 49/2024-SFT, apontando o descumprimento do plano de contingência e a caracterização da prestação inadequada do serviço, e apontou quatro falhas: (i) falhas no restabelecimento do fornecimento, evidenciadas nos eventos de 3/11/2023 e 11/10/2024; (ii) elevado tempo médio de atendimento às ocorrências emergenciais (TMAE); (iii) elevada quantidade de interrupções com duração superior a 24 horas; e (iv) falhas no planejamento e na execução do plano de contingências (peça 110, p. 6; peça 101, p. 6).

18. A Enel-SP, intimada a apresentar Plano de Recuperação, protocolou a sua proposta em 21/11/2024, que contemplou contratações, ampliação da frota, intensificação de podas (de 56 mil para 143 mil por mês), aquisição de geradores e melhorias no atendimento, com acompanhamento semanal pela SFT e pela Arsesp (peça 110, p. 3).

19. Em 19/12/2024, por meio da NT 254/2024-SFT/ANEEL, a Superintendência de Fiscalização Técnica dos Serviços de Energia Elétrica (SFT) avaliou o Plano e reconheceu aderência apenas parcial, registrando que as metas não cobriam a totalidade dos requisitos do Termo de Intimação. Destaca-se que, oportunamente, que foi nessa nota que a SFT sugeriu, como resultado objetivo, que ao menos 80% das UCs fossem restabelecidas em até 24 horas nos eventos de grande porte (peça 137, p. 2 e 5, parágrafos 6 e 18; íntegra relacionada na peça 135).

20. Ao longo de 2025 ocorreram novos eventos, entre os quais a interrupção de mais de 200 mil UCs em janeiro e o evento climático de setembro. Pela NT 166/2025-SFT/ANEEL, de 15/9/2025, a Agência constatou redução de 37% no Tempo Médio de Preparação (TMP) e de 14,6 pontos percentuais no percentual de interrupções superiores a 24 horas, mas ressaltou que tais avanços ocorreram no período seco e recomendou estender o acompanhamento do Termo de Intimação até março de 2026 (peça 102, p. 2 e 13). Em 4/11/2025, a Diretora-Relatora Agnes da Costa votou pela extensão do prazo até 31/3/2026, acompanhada pelos Diretores Sandoval Feitosa e Willamy Frota, tendo o Diretor Gentil Nogueira pedido vista (peça 137, p. 2-3).

21. Em 10/12/2025, contudo, novo evento climático extremo atingiu a região metropolitana de São Paulo e afetou cerca de 4,42 milhões de UCs. Em consequência, a Aneel, por intermédio da NT 9/2026-SFT/ANEEL, de 11/2/2026, reputou insatisfatória a atuação da Enel-SP, registrando 759.304 UCs com interrupção superior a 24 horas (NT 9/2026-SFT/ANEEL, parágrafos 31 e 78, peça 138; NT 36/2026-SFT/ANEEL, p. 3, peça 135).

22. **No plano federal, despacho do Presidente da República publicado no Diário Oficial da União de 12/1/2026 determinou providências relativas às falhas na prestação do serviço, do que resultaram a Portaria Normativa AGU 206/2026 e a constituição de grupo de trabalho (peça 117, p. 9-10).**

23. Reavaliadas as considerações da concessionária, a **NT 36/2026-SFT/ANEEL, de 19/3/2026, concluiu que as medidas do Plano de Recuperação não foram suficientes para sanar, estruturalmente, as falhas que motivaram o Termo de Intimação 49/2024-SFT e, caracterizado o esgotamento da gradação sancionatória da REN 846/2019, recomendou a instauração do processo de caducidade (peça 117, p. 14-16; relacionada na peça 135).**

24. A despeito de judicializações que buscaram paralisar o rito administrativo — a exemplo do Mandado de Segurança 1026646-39.2026.4.01.3400, cuja liminar foi prontamente revogada pelo Poder Judiciário em 25 de março de 2026 —, o processo retomou seu trâmite legal.

25. Em 7/4/2026, o Diretor Gentil Nogueira apresentou Voto-Vista recomendando a instauração de procedimento tendente à caducidade da concessão, com fundamento na Cláusula Segunda do Contrato de Concessão 162/1998; no art. 6º, §1º, c/c o art. 31, I e IV; e no art. 38, §1º, I, II e VI, da Lei 8.987/1995 (Voto-Vista, p. 44-45 e 49; peça 140).

26. Por fim, em instruções posteriores em face de novos fatos, também transcritas no relatório precedente, a AudElétrica promoveu alguns ajustes pontuais em sua proposta inicial, até mesmo pela recorrência dos blecautes em épocas de chuva.

27. Historiados os fatos, passo a decidir.

28. Entendo pertinentes as análises realizadas pela unidade técnica, cujos argumentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações e ajustes apresentados a seguir.

29. Cabe destacar que parte das atividades de fiscalização do Setor Elétrico Brasileiro (SEB), como no caso dos serviços de distribuição, pode ser descentralizada pela Aneel às agências estaduais, por meio de convênios de cooperação, conforme delineado nos artigos 20 e 21 da Lei 9.427/1996. A regulamentação desses dispositivos foi materializada por meio da Resolução Normativa (REN) 914/2021, a qual *“estabelece os procedimentos para a delegação de competências da Aneel aos Estados e ao Distrito Federal, para a execução de atividades descentralizadas em regime de gestão associada de serviços públicos”*.

30. No Estado de São Paulo, o Convênio de Cooperação foi celebrado pela Aneel com a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Arseps) em 9/11/2011 (peça 18), razão pela qual a agência estadual também é responsável por fiscalizar as sete concessionárias e as doze permissionárias de distribuição de energia elétrica atuantes no estado, inclusive a Enel-SP, que é responsável pelo fornecimento de energia em 24 municípios do estado, dentre eles a capital, onde se verificou a maior demora para reestabelecimento total da energia após o blecaute de 3/11/2023.

31. Desse modo, as fiscalizações nas sete concessionárias de distribuição relacionadas aos blecautes podem ser realizadas pela Arseps, devendo essas atividades descentralizadas serem analisadas pela Aneel com base no contrato de metas celebrado entre as agências, em especial quanto ao cumprimento da legislação federal.

III – DAS QUESTÕES ESTRATÉGICAS PARA A ANÁLISE DA MATÉRIA

32. **Existem duas questões estratégicas a serem avaliadas nestes autos:**

a) **quais ações estão sendo adotadas pelos órgãos públicos responsáveis, em especial o MME e a Aneel, na fiscalização do atual contrato com a Enel S/A, diante dos enormes prejuízos ocasionados aos cidadãos paulistas em face dos diversos blecautes ocorridos nos últimos anos?; e**

b) **quais ações estão sendo executadas pelos aludidos órgãos para a realização de estudos com vistas a garantir o fornecimento adequado de energia em São Paulo para os próximos 30 anos, após o vencimento do contrato em andamento com a ENEL S/A?**

33. **Essas duas questões acabam por estar relacionadas, uma vez que as falhas e irregularidades identificadas no contrato em andamento serão de grande valia para a correção e ajustes dos futuros pactos para o fornecimento de energia em São Paulo.**

34. Por esse motivo e para facilitar o entendimento das medidas a serem deliberadas por esta Corte, entendi oportuno tratar da matéria neste voto em tópicos distintos, ciente de que, conforme já registrado, o controle realizado por este Tribunal na área de concessões públicas é de segunda ordem.

IV – DO CONTRATO EM ANDAMENTO COM A ENEL

35. Conforme mencionado anteriormente, o atual contrato de concessão em São Paulo foi assinado no ano de 1998 e, considerando o prazo de 30 anos de vigência, encontra-se próximo ao seu final. A Enel assumiu a distribuição de energia em São Paulo em 2018 após comprar a empresa estatal

Eletrópaulo, em leilão na B3, ou seja, não houve licitação específica para a concessão que se aprecia.

36. O elevado tempo decorrido desde o início do atual contrato e a deficiência/insuficiência de cláusulas contratuais mais severas em termos de desempenho da contratada e de aplicação de sanções representam alguns dos fatores causadores do grave quadro atual dos serviços prestados.

36.1. Importante registrar que, apesar de a Aneel ter competência para aplicação de multas à concessionária em casos de deficiências no serviço de reestabelecimento da energia, muitas delas questionadas junto ao Poder Judiciário pela Enel, **os prejuízos bilionários suportados pelos consumidores somente podem ser compensados em ações judiciais individuais junto aos Tribunais**. Tais ações demandam novos gastos e consomem elevado tempo para a serem concluídas, o que acaba desencorajando os prejudicados na adoção de medidas ressarcitórias.

36.2. Entendo que esse grave contexto em prejuízo aos consumidores, conforme demonstrou a unidade técnica em suas sucessivas instruções, **acaba por incentivar a concessionária a buscar redução desmedida de custos operacionais com vistas à maximização de lucro. Por consequência, a estrutura de atendimento à população em momentos críticos fica severamente prejudicada**, o que reforça a necessidade de uma fiscalização adequada por parte da Aneel e a adoção das medidas judiciais cabíveis.

36.3. Diante dessa situação, pertinente o registro da unidade técnica no sentido de que se “*após R\$ 320,8 milhões em multas, nove Planos de Resultados (sete insatisfatórios) e um Termo de Intimação, não se demonstrou regularização definitiva, a questão que a proporcionalidade impõe não é se a caducidade é severa demais, mas se manter indefinidamente medidas ineficazes é compatível com a proteção do usuário*”.

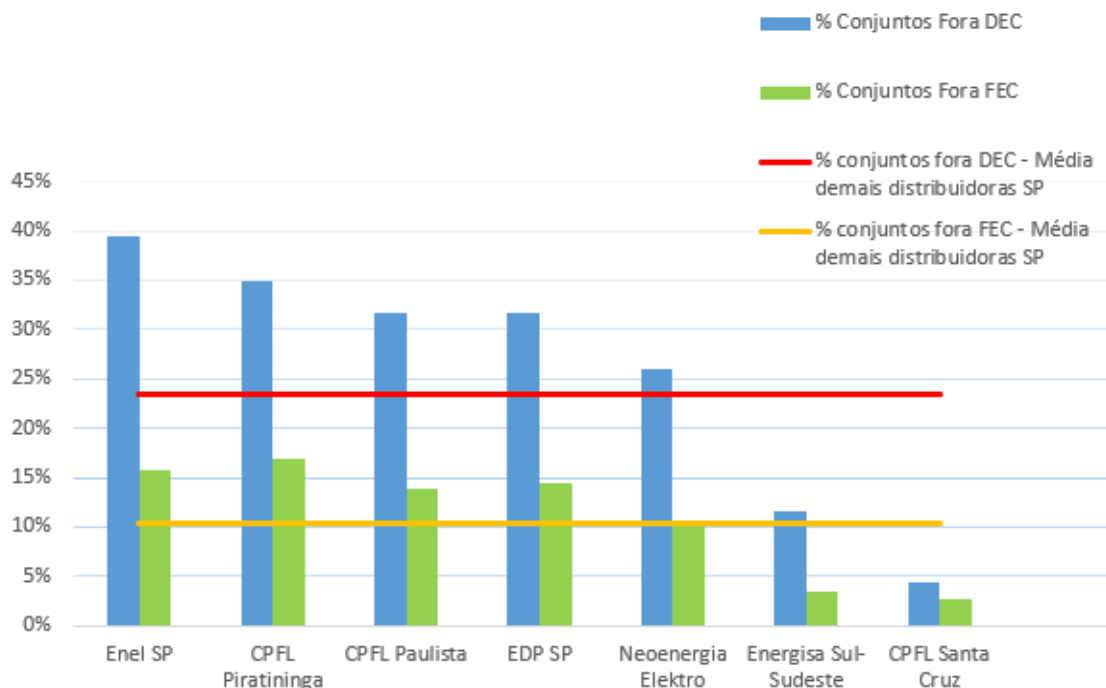
IV.1. INDICADORES E METAS CONTRATUAIS

37. Em sua instrução inicial, a AudElétrica realizou uma análise sistêmica nos indicadores dos serviços prestados pela Enel para avaliar a qualidade dos serviços e o desempenho comparativo com outras concessionárias que atuam no mesmo ramo.

38. A unidade técnica avaliou os indicadores DEC (Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora) e FEC (Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora) globais anuais, que são parâmetros contratuais objetivos utilizados para avaliar a qualidade dos serviços prestados e, se necessário, embasar a abertura de processo para declaração de caducidade da concessão. Essa análise revelou que, desde o início da gestão da empresa na concessão, esses indicadores têm apresentado uma tendência de piora na prestação do serviço.

39. Embora só tenha descumprido o limite do DEC global anual no ano de 2020, é importante considerar o percentual de conjuntos fora dos limites estabelecidos por esses indicadores. O Gráfico a seguir demonstra que, para a Enel-SP, as médias dos percentuais de conjuntos fora dos limites estabelecidos entre janeiro de 2018 e maio de 2024 foram bastante superiores às médias das demais distribuidoras do estado.

Gráfico – Percentual de conjuntos fora dos limites estabelecidos de DEC e FEC entre 1/2018 e 5/2024

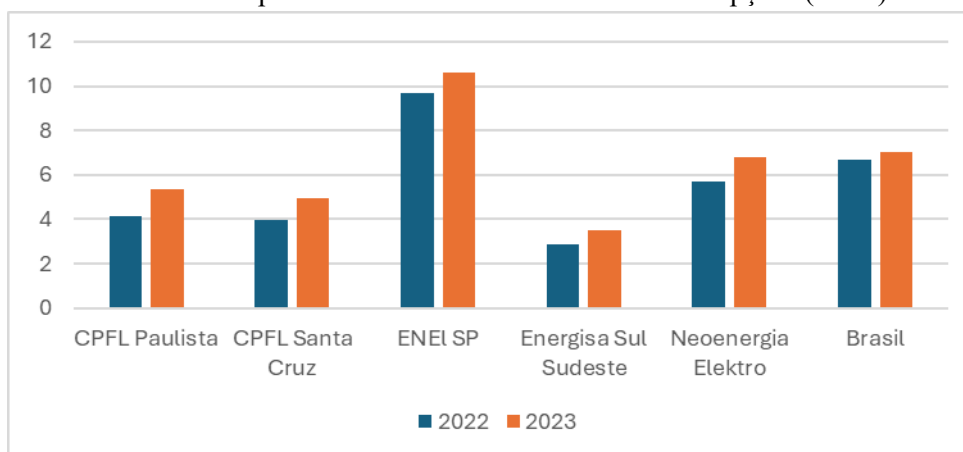


Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do *hub* da distribuição

40. Em acréscimo, em uma avaliação mais detalhada, outros indicadores mostraram que houve piora da qualidade dos serviços, conforme ilustram os gráficos a seguir elaborados pela unidade técnica:

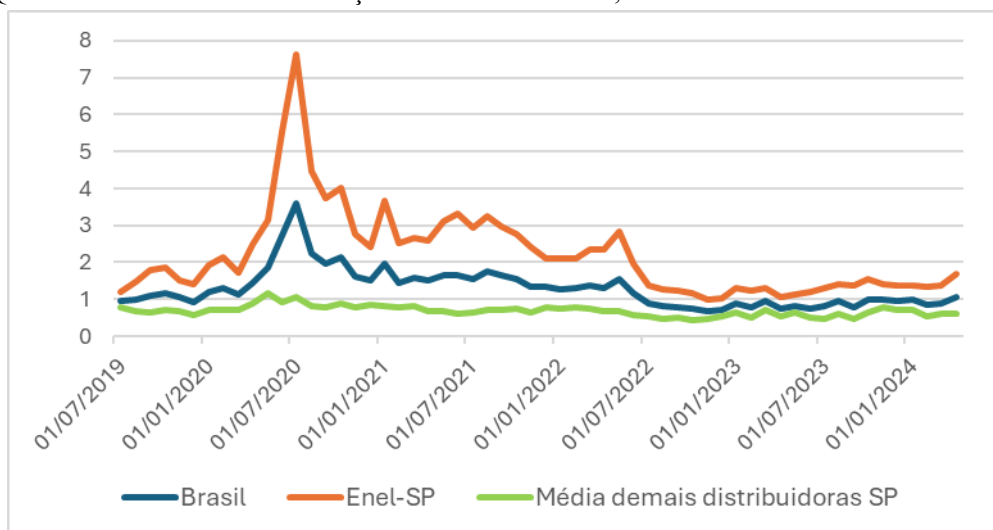
40.1. o tempo médio de restabelecimento de interrupções da Enel-SP tem apresentado um resultado pior que a média Brasil e que a média das outras concessionárias do estado de São Paulo para os anos de 2022 e 2023:

Gráfico - Tempo médio de restabelecimento de interrupções (horas).



40.2. a Quantidade Relativa de Reclamações (QRT) da Enel-SP é superior à média do Brasil e à média das demais concessionárias distribuidoras de São Paulo:

Gráfico – Quantidade relativa de reclamações totais da Enel-SP, Brasil e demais distribuidoras de São Paulo.



40.3. o Índice Aneel de Satisfação (Iasc) traz a Enel-SP na penúltima colocação entre as distribuidoras da região Sudeste com mais de quatrocentas mil unidades consumidoras:

Tabela – Iasc das distribuidoras da região Sudeste com mais de 400 mil unidades consumidoras.

Ranking Satisfação por Categoria Seleccionada					
Distribuidora	Satisfação	Rank	Posição	Variação	
CPFL Santa Cruz	65,03	1	0	-2,42%	
Energisa Sul-Sudeste	63,72	2	0	0,47%	
CPFL Paulista	63,56	3	0	1,71%	
Neoenergia Elektro	62,79	4	0	1,96%	
CPFL Piratininga	62,50	5	0	1,88%	
Energisa Minas-Rio	62,45	6	7	-100,00%	
Cemig	60,45	7	1	4,60%	
EDP SP	59,93	8	-2	-0,59%	
EDP ES	59,35	9	-2	-0,68%	
Sudeste acima de 400 mil unidades consumidoras	59,27	10	-1	2,81%	
Light	53,15	11	0	12,01%	
Enel SP	52,26	12	-2	6,05%	
Enel RJ	49,64	13	-1	5,26%	

40.4. o combate às perdas se tornou menos eficiente desde 2018, comparando-se a Enel-SP com o *benchmarking* regulatório:

Tabela - % Perdas Realizadas (-) % Perdas Regulatórias.

N	Empresa	2018	2019	2020	2021	2022	Menor => Melhor	2022
1	Roraima							-4,8%
2	Energisa AC							-3,1%
3	Energisa MR							-2,1%
4	Energisa TO							-1,6%
5	CPFL Jaguarí							-1,1%
6	Energisa MS							-1,1%
7	Energisa SS							-1,0%
8	Neo Cosern							-1,0%
9	EQTL PI							-0,9%
10	Cellesc-Dis							-0,8%
11	EQTL AL							-0,6%
12	Energisa SE							-0,6%
13	Energisa PB							-0,6%
14	Neo Elektro							-0,5%
15	Copel-Dis							0,0%
16	RGE Sul							0,5%
17	EQTL PA							0,6%
18	Cemig-D							0,8%
19	EQTL MA							0,8%
20	EQTL GO							1,0%
21	Neo Coelba							1,0%
22	CPFL Pirat.							1,1%
23	EDP SP							1,1%
24	Neo Brasília							1,3%
25	CPFL Paulista							1,3%
26	Energisa RO							1,6%
27	Neo Pernamb.							1,7%
28	Enel SP							1,8%
29	Energisa MT							1,9%
30	EDP ES							2,1%
31	Enel CE							2,6%
32	Enel RJ							4,1%
33	EQTL RS							4,6%
34	Light Sesa							4,6%
35	Amazonas							9,9%
36	EQTL AP							10,1%

N	Empresa	2018	2019	2020	2021	2022	Menor => Melhor	2022
37	Nova Palma							-4,4%
38	Demei							-4,0%
39	Dmed							-3,3%
40	Cooperat.							-1,3%
41	Hidropan							-1,1%
42	Urussanga							-0,9%
43	Mux Energia							-0,7%
44	Dcelt							0,4%
45	Sulgipe							0,7%
46	Forcel							0,9%
47	João Cesa							1,8%
48	Cocel							2,5%
49	Eletrocar							3,0%
50	Santa Maria							3,6%
51	Chesp							4,9%

Média Simples								0,7%
Privado - Média Simples								0,9%
Estatual - Média Simples								-0,2%

Quartil por ano e entre pequenas e grandes empresas

	1º	2º	3º	4º
--	----	----	----	----

Fonte: Relatório de Indicadores de Sustentabilidade Econômico-Financeira das Distribuidoras (peça 53, p. 21).

40.5. o indicador de eficiência, referente aos custos com Pessoal, Manutenção, Serviços e Operação (PMSO) demonstra que a empresa gastava, em 2018, 37,9% a mais que o *benchmarking* e passou a gastar 10% a menos que o *benchmarking* em 2023, em relação aos seus custos de PMSO, o que pode ser uma das causas da piora da qualidade dos serviços prestados.

Tabela - Eficiência: PMSO Caixa Ajustado Sem Geração e Sem Aluguéis UDM / PMSO Regulatório UDM – R\$ milhões

N	Empresa	2018	2019	2020	2021	2023	Set/23	2018	2019	2020	2021	2022	Set/23	Menor => Melhor	PMSO Realiz Set/23	PMSO Reg Set/23	(PMSO Realiz / PMSO Reg) -1
1	EQTL PA	-5,2%	-0,1%	-16,3%	-21,9%	-29,9%	-39,6%								962	1.593	-39,6%
2	Energisa SE	-14,1%	-13,4%	-22,2%	-27,4%	-40,4%	-32,8%								240	357	-32,8%
3	Neo Cosern	13,1%	-4,0%	-4,3%	-17,3%	-24,8%	-29,2%								402	568	-29,2%
4	Energisa MS	27,5%	13,4%	1,2%	-14,0%	-26,9%	-27,1%								595	817	-27,1%
5	Energisa MT	11,8%	7,2%	-5,9%	-7,5%	-21,9%	-25,1%								1.006	1.344	-25,1%
6	Energisa PB	-14,1%	-14,2%	-22,1%	-22,5%	-25,4%	-24,3%								402	531	-24,3%
7	CPFL Pirat.	15,8%	8,7%	-6,4%	-10,2%	-22,5%	-24,3%								595	787	-24,3%
8	Neo Elektro	-12,8%	3,4%	6,7%	-11,6%	-23,4%	-24,2%								1.017	1.341	-24,2%
9	EQTL AL	54,5%	-5,2%	-20,5%	-20,9%	-26,6%	-22,4%								390	503	-22,4%
10	EDP SP	20,3%	-2,6%	8,9%	-19,6%	-16,7%	-18,1%								754	921	-18,1%
11	Energisa SS	-5,3%	-4,1%	-12,8%	-10,7%	-15,7%	-15,6%								257	305	-15,6%
12	CPFL Paulista	12,9%	4,6%	-5,3%	-13,4%	-13,1%	-15,1%								1.783	2.100	-15,1%
13	Energisa TO	3,7%	-1,9%	-9,8%	-12,6%	-16,2%	-15,0%								396	466	-15,0%
14	RGE Sul	17,6%	18,0%	5,5%	-8,7%	-14,4%	-14,9%								1.341	1.575	-14,9%
15	EQTL PI	64,5%	-25,9%	-37,8%	-2,4%	-25,9%	-11,8%								530	601	-11,8%
16	Neo Coelba	17,7%	17,1%	3,0%	-1,3%	-13,8%	-11,4%								2.115	2.387	-11,4%
17	Enel SP	37,9%	9,4%	14,9%	7,1%	-7,7%	-10,8%								3.011	3.377	-10,8%
18	EQTL MA	-7,3%	5,6%	1,7%	-10,1%	-15,5%	-10,4%								802	895	-10,4%
19	Roraima	142,3%	242,4%	40,9%	25,6%	-8,8%	-6,1%								132	141	-6,1%
20	EDP ES	23,3%	19,6%	19,0%	-5,3%	-3,8%	-3,8%								693	721	-3,8%
21	Energisa MR	-4,4%	-3,2%	-4,0%	-5,8%	-3,6%	-1,6%								205	209	-1,6%
22	Energisa AC	56,3%	58,9%	75,4%	19,6%	-6,5%	-0,4%								199	200	-0,4%
23	CPFL Jaguari	-10,9%	-8,2%	-9,8%	-1,4%	2,6%	-0,2%								190	191	-0,2%
24	Amazonas	16,3%	-8,2%	107,4%	37,6%	31,4%	-0,2%								897	899	-0,2%
25	Neo Permamb.	26,2%	17,9%	17,2%	13,1%	5,3%	5,2%								1.184	1.126	5,2%
26	Cemig-D	7,0%	46,7%	7,7%	-4,1%	-0,3%	5,4%								3.706	3.517	5,4%
27	Copel-Dis	43,3%	35,2%	36,8%	23,9%	52,3%	5,8%								1.891	1.787	5,8%
28	Cellesc-Dis	19,6%	21,5%	22,8%	22,8%	15,9%	7,1%								1.386	1.294	7,1%
29	EQTL GO	-9,1%	25,7%	21,5%	39,0%	21,6%	11,2%								1.474	1.326	11,2%
30	Energisa RO	327,7%	84,1%	72,0%	44,7%	39,6%	19,2%								515	432	19,2%
31	Neo Brasília	53,7%	44,7%	28,4%	12,6%	24,5%	23,6%								462	374	23,6%
32	EQTL AP	123,8%	55,0%	60,8%	114,4%	-17,7%	23,9%								213	172	23,9%
33	Enel CE	-4,1%	-4,6%	33,7%	20,7%	14,0%	28,2%								1.692	1.320	28,2%
34	EQTL RS	107,6%	145,1%	166,7%	65,2%	39,9%	42,6%								738	518	42,6%
35	Enel RJ	34,4%	71,0%	107,6%	139,1%	94,5%	107,5%								1.755	846	107,5%
36	Light Sesa	50,0%	108,4%	62,1%	37,2%	222,1%	235,3%								4.736	1.413	235,3%

Fonte: Relatório de Indicadores de Sustentabilidade Econômico-Financeira das Distribuidoras (peça 53, p. 12).

41. É possível identificar, portanto, que, apesar de o DEC e o FEC globais terem evoluído ao longo dos anos, o exame de outros indicadores ilustra que a melhora da saúde financeira da empresa se deu em detrimento dos gastos com pessoal e manutenção (PMSO), o que repercutiu negativamente nos últimos anos sobre alguns parâmetros, como a necessidade de resposta tempestiva da distribuidora a ocorrências emergenciais.

42. Desse modo, conforme observa a AudElétrica:

“(…) apesar de a Enel-SP apresentar os indicadores globais abaixo do limite contratual, restou evidente a piora no atendimento a ocorrências emergenciais, que se encontra configurada não só pela elevação dos tempos médios de atendimento (TMAE), mas também pelo aumento da quantidade de interrupções com durações excessivas (maiores que 24h de duração) verificadas na concessão. O parâmetro de qualidade no atendimento às ocorrências emergenciais também faz parte das Regras e Procedimentos de Distribuição – Prodist, em relação à qualidade do serviço público de distribuição.”

43. Nesse cenário, percebe-se que a Enel-SP reduziu a qualidade dos serviços prestados desde que assumiu a concessão, com degradação em relação ao atendimento às ocorrências emergenciais nos últimos três anos, se destacando como a distribuidora mais mal avaliada pelos consumidores do estado de São Paulo e como a segunda pior distribuidora da Região Sudeste (na categoria de distribuidoras com mais de 400 mil unidades consumidoras).

44. Existe potencial relação direta de causalidade entre a redução dos gastos com PMSO e a demora no reestabelecimento do fornecimento de energia que precisa ser investigado pela Aneel, visto que não se sabe exatamente quais mudanças na estrutura de manutenção emergencial foram realizadas pela Enel-SP, tampouco qual o risco assumido pela concessionária em razão dessas mudanças.

45. Por essa razão, necessário que a Aneel aprimore as metas contratuais de desempenho da concessionária que dará seguimento aos serviços após o término da vigência do atual contrato de concessão no Estado de São Paulo, tema que será aprofundado posteriormente neste voto.

IV.2 – DAS AÇÕES ADMINISTRATIVAS ADOTADAS EM RESPOSTA ÀS INTERRUPÇÕES DE ENERGIA

46. A Aneel tem adotado uma série de medidas para tentar solucionar o grave problema enfrentado pelo Estado de São Paulo, das quais destaco:

a) realização da Tomada de Subsídios (TS) 2/2024, com o objetivo de obter informações para avaliar a necessidade de intervenção regulatória associada ao aumento da resiliência do sistema de distribuição e de transmissão a eventos climáticos extremos, que acabou encerrada em função da abertura da Consulta Pública (CP) 32/2024;

b) realização da TS 4/2024, no intuito de avaliar os benefícios de definir um padrão de relatório de expurgos em emergência a ser elaborado pelas distribuidoras, além dos benefícios de revisar a modelagem dos dados de interrupções e ocorrências emergenciais;

c) aplicação da multa à Enel-SP no valor de R\$ 166 milhões, em razão das falhas no atendimento a ocorrências emergenciais, com o objetivo de assegurar que a concessionária adotasse todas as ações necessárias para evitar que situações similares voltassem a ocorrer;

d) intimação da Enel-SP (Termo de Intimação emitido no dia 21/10/2024), para a concessionária se defender quanto ao descumprimento do plano de contingência ajustado pela distribuidora com a Agência Reguladora e com a Arsesp e, especificamente, quanto à reincidência do atendimento insatisfatório aos consumidores em emergência;

e) abertura de uma consulta pública para aprimorar os planos de contingência das linhas de transmissão e distribuição de energia elétrica para o enfrentamento de eventos climáticos extremos, como chuvas fortes e enchentes (Planos de contingência);

f) abertura da Consulta Pública (CP) 27/2024, com o objetivo de discutir a renovação das concessões de distribuição, nos termos do Decreto 12.068/2024, e da Lei 9.074/1995, com prazo para envio de contribuições de 16/10 a 2/12/2024 (Aprovada Consulta Pública que discutirá a renovação das concessões de distribuição — Agência Nacional de Energia Elétrica);

g) abertura da Consulta Pública 32/2024, que visa a adaptar normas relacionadas à transmissão e à distribuição de energia elétrica, com foco na melhoria do atendimento dos agentes do setor elétrico durante emergência e na propagação de boas práticas sobre resiliência de redes; e

h) instauração do Termo de Intimação 49/2024-SFT no âmbito do Processo Aneel 48500.003331/2024-72 para a avaliação de desempenho da concessionária após o período úmido.

47. Nesse contexto, cabe registrar a existência da Ação Civil Pública 5022129-48.2025.4.03.6100, proposta pelo Município de São Paulo em face da União, da Aneel e da Enel-SP, que teve tutela provisória deferida parcialmente, com determinação para: (i) a suspensão imediata do processo administrativo de prorrogação antecipada; (ii) que a Aneel avalie fundamentadamente o preenchimento dos requisitos de “serviço adequado” mediante análise de indicadores como TMAE, INS, IASC e DICRI; e (iii) que a União realize Análises de Impacto Regulatório (AIR) para subsidiar o Poder Concedente quanto ao pedido de prorrogação.

48. A respeito dessa ação, a Aneel informou, ainda, que, em 19/12/2025, diante de novos eventos climáticos ocorridos em 10/12/2025, o magistrado de primeiro grau determinou intimação da Agência para esclarecer as medidas administrativas adotadas e seu eventual impacto sobre a avaliação do Plano de Recuperação e sobre o cronograma decisório do processo fiscalizatório.

49. E, como visto, a Aneel informou, em 27/3/2026, o voto do Diretor-Geral pela abertura de processo de caducidade e a sentença que, proferida em 25/3/2026 no âmbito do MS 1026646-39.2026.4.01.3400, revogou a liminar e denegou a segurança, autorizando o prosseguimento da

deliberação colegiada. Em 7/4/2026, o Diretor Gentil Nogueira apresentou Voto-Vista recomendando a instauração de procedimento tendente à caducidade da concessão, com fundamento na Cláusula Segunda do Contrato de Concessão 162/1998; no art. 6º, §1º, c/c o art. 31, I e IV; e no art. 38, §1º, I, II e VI, da Lei 8.987/1995 (Voto-Vista, p. 44-45 e 49; peça 140).

50. Nesse cenário, em relação às providências adotadas anteriormente ao grave evento climático, verifica-se que as ações empreendidas pela Aneel no sentido de prevenir e atenuar os efeitos de eventos dessa natureza não foram suficientemente eficazes, uma vez que situações similares ocorreram novamente na área de concessão da Enel-SP a partir dessa data.

51. Nem mesmo a aplicação de multas milionárias à concessionária, em razão das falhas no atendimento a ocorrências emergenciais, foi efetiva na garantia de assegurar a adoção de todas as ações necessárias para evitar que o atraso excessivo no reestabelecimento do fornecimento de energia voltasse a ocorrer.

52. A gravidade da situação pode ser percebida pela escalada punitiva da Aneel, partindo da instauração de Planos de Resultados, perpassando pela aplicação de multas pecuniárias e alcançando o Termo de Intimação que se encontra em curso. Entretanto, a utilização dessas multas como instrumento indutor de melhoria do serviço prestado aos consumidores se mostra ineficaz, já que a discussão a respeito do recolhimento desses valores se estende em processos judiciais.

IV.3 – ABERTURA DE PROCESSO TENDENTE À CADUCIDADE DA CONCESSÃO

53. Por meio dos Ofícios 44/2026-AIN/ANEEL (peça 116) e 71/2026-AIN/ANEEL (peça 137), a Aneel informa que a eficácia de medidas coercitivas intermediárias e da gradação sancionatória convencional em relação à Enel-SP se esgotaram. Por isso, a linha de atuação da Agência envolve a abertura de processo tendente à caducidade da concessão ao MME.

54. Os principais fundamentos levantados pela Aneel, detalhados no relatório precedente, foram os seguintes:

54.1. **Falhas recorrentes no restabelecimento do fornecimento:** ao longo de três eventos severos consecutivos (novembro de 2023, outubro de 2024 e dezembro de 2025), a Enel-SP demonstrou incapacidade estrutural de restabelecer o fornecimento em tempo adequado.

54.2. **Deficiências estruturais na gestão operacional:** as escalas de trabalho concentraram-se no horário comercial (8h às 17h), com apenas 30% da força operando entre 17h e meia-noite e cerca de 10% na madrugada; a taxa de atendimentos improdutivos oscilou entre 30% e 38%; a média de 2,82 interrupções resolvidas por equipe sugeriu baixa produtividade; e 26% dos equipamentos de Smart Meter, moto-atendentes e de serviços comerciais não atuavam com frequência em emergências (NT 9/2026-SFT/ANEEL, parágrafo 57; peça 138).

54.3. **Saturação do Centro de Operações e falhas de diagnóstico:** houve saturação na capacidade de processamento, com tempos de despacho inicial de até 45 horas. descompasso logístico no escalamento de recursos especializados e ausência de verificações sistemáticas em dispositivos de proteção secundários.

54.4. **Precariedade nos registros operacionais:** ausência significativa dos ‘Diários de Bordo’: trinta equipamentos não apresentaram o registro para nenhuma das datas solicitadas, o que prejudicou a confrontação com os dados sistêmicos (NT 9/2026-SFT/ANEEL, parágrafo 119; peça 138).

54.5. **Degradação da infraestrutura física e subinvestimento crônico:** a fiscalização de campo em 37 alimentadores resultou em 1.713 constatações de degradação física (vegetação ao alcance das redes, cruzetas e postes danificados, transformadores com corrosão ou vazamento, postes fora de prumo), com reincidência em inspeções sucessivas. A análise do PMSO (Pessoal, Manutenção, Serviços e Operação) revelou trajetória de queda dos gastos reais frente ao regulatório, que passaram de 37,9% acima do benchmarking em 2018 para 10% abaixo em 2023 e chegaram a 76,8% do valor regulatório (cerca de 23% abaixo) nos doze meses encerrados em setembro de 2025, indício de que a melhora financeira se deu em detrimento dos investimentos operacionais.

54.6. **Inadequação do plano de contingência:** O plano de nível extremo previa a mobilização de 1.266 equipamentos em 24 horas, mas a SFT o reputou inadequado para crises extremas, apontando falta de elasticidade das escalas, ausência de mecanismos de mobilização de equipes próprias de outros estados do grupo e caráter estático.

54.7. **Histórico de penalizações e reincidência:** nos sete anos de operação pelo grupo Enel, foram aplicadas penalidades que totalizam R\$ 320,8 milhões, incluindo R\$ 95,8 milhões em 2022 e R\$ 165,8 milhões pelo evento de novembro de 2023, ambas judicializadas. Dos nove Planos de Resultados, sete tiveram resultado insatisfatório, o que a Aneel interpretou como demonstração de que sanções pecuniárias e planos corretivos não surtiram efeito duradouro, justificando a escalada para a penalidade máxima

54.8. **Insuficiência do Plano de Recuperação:** a Aneel concluiu que o evento de dezembro de 2025 funcionou como ‘teste real’ da efetividade do Plano e que o resultado foi insatisfatório, pois, apesar de melhorias pontuais em períodos sem eventos severos, não se demonstrou regularização estrutural e definitiva, sobretudo na resposta a eventos de grande magnitude.

55. Por sua vez, a Enel-SP trouxe a este processo (peças 123 e 124) manifestação a respeito de eventuais equívocos da Aneel, destacando:

- a) Evolução significativa e mensurável dos indicadores;
- b) Desempenho superior no evento de dezembro de 2025;
- c) Caráter inédito e excepcional do evento climático;
- d) Erro metodológico na comparação com a Copel;
- e) Comparação de situações incomparáveis;
- f) Criação de critérios não previstos e aplicação retroativa
- g) Complexidade inerente à concessão;
- h) Resultados satisfatórios não apreciados e omissão da Diretoria.

56. Anotados esses aspectos, registro que a jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de que a atuação do controle externo sobre a área-fim das agências reguladoras caracteriza-se como um controle de segunda ordem (a exemplo do propugnado nos Acórdãos 1.250/2025 e 2.191/2024, ambos do Plenário). **O poder-dever de aplicar sanções extremas, como a intervenção (arts. 32 a 34 da Lei 8.987/1995) ou a caducidade (art. 35, inciso III, da mesma Lei), insere-se na esfera de competência e na discricionariedade técnica do Poder Concedente.**

57. Por tais razões, entendo que este Tribunal não deve adentrar na avaliação das argumentações de defesa apresentadas pela Enel/SP, uma vez que é de responsabilidade regulatória primária da Aneel fazê-lo. Cabe ao TCU, no exercício do controle de segunda ordem, acompanhar a adequação das medidas que estão em andamento no âmbito da Agência. E, como demonstrado nos autos, a Aneel já instaurou o processo punitivo cabível (TI 49/2024-SFT) e já recomendou a abertura de processo tendente à caducidade ao MME.

58. Lembro que uma determinação ou recomendação incisiva do TCU neste exato momento processual, substituindo o juízo de conveniência da Agência Reguladora e do Ministério quanto à gestão das consequências de uma caducidade, poderia gerar turbulências indesejadas e desrespeitar o princípio da deferência administrativa, além de ignorar a complexidade inerente à assunção de uma concessão dessa magnitude por um interventor.

59. Note-se que na análise inicial da unidade técnica, o tema foi objeto de exame, com a proposta de recomendação para que a Aneel avaliasse a possibilidade de aplicação da decretação de intervenção na concessão da Enel-SP, com estudos, documentos e fundamentação técnica, apontando possíveis riscos, impactos e consequências práticas da referida medida, tomando por base as disposições legislativas e regulatórias que tratam da ferramenta, especialmente as Leis 8.987/1995 e 12.767/2012.

60. Contudo, **devem ser considerados os riscos associados à medida sugerida para evitar**

que a solução se torne mais dispendiosa para o serviço, principalmente pelo curto período para o final da vigência contratual, por se tratar de um instrumento forte e bastante delicado, não sendo razoável pressupor que, necessariamente, essa possível gestão temporária será melhor do que a dos atuais detentores do contrato de concessão.

61. Portanto, julgo que não cabe a este Tribunal, no caso concreto, determinar alguma medida extrema nesta oportunidade no tocante ao contrato de concessão atual, uma vez que a Aneel está adotando as devidas providências em relação à fiscalização e às ações administrativas e judiciais, **sem prejuízo de ser solicitado à Agência que encaminhe a este Corte, para fins de acompanhamento, imediatamente após as devidas decisões, inclusive no âmbito do TI 49/2024-SFT, todas as deliberações administrativas e judiciais que tratem do contrato em análise.**

62. Nessa linha, a recomendação sugerida pela unidade técnica é pertinente no sentido de que o Ministério de Minas e Energia (MME), em articulação com a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020:

“previamente à eventual declaração de caducidade da concessão da Enel-SP, desenvolvam análise estruturada dos impactos da medida sobre a continuidade do serviço e sobre os consumidores, contemplando, ao menos, operador apto a assumir a concessão, cronograma de transição operacional, custo de indenização dos bens reversíveis (art. 36 da Lei 8.987/1995), impacto tarifário esperado e risco sistêmico para o setor de distribuição, demonstrando, de forma fundamentada, que a caducidade produz benefício líquido ao consumidor quando comparada a alternativas menos gravosas, como a obrigação de fazer (arts. 14 e 15 da REN 846/2019), a intervenção administrativa (arts. 32 a 34 da Lei 8.987/1995) e a transferência de controle acionário (art. 27 da Lei 8.987/1995 e art. 4º-C da Lei 9.074/1995).”

V - DA AUDITORIA OPERACIONAL PARA ANÁLISE DOS IMPACTOS DECORRENTES DE EVENTOS CLIMÁTICOS EXTREMOS NO SETOR ELÉTRICO

63. Os eventos climáticos extremos são uma nova realidade no mundo todo e, certamente, tendem a se repetir com mais frequência a partir de agora com impactos muito significativos em diversos setores, a exemplo das catástrofes ocorridas em muitas cidades do Rio Grande do Sul ou mais recentemente em Juiz de Fora/MG.

64. Diante das consequências negativas desses eventos no setor elétrico, existem várias ações adotadas pelos órgãos do governo federal sobre o tema. Por esse motivo, entendo bastante oportuna a proposta formulada pela AudElétrica no sentido da realização de auditoria operacional para avaliar como os órgãos setoriais pretendem atualizar o arcabouço normativo e os procedimentos que visam aumentar a resiliência das instalações às mudanças climáticas.

65. A relevância desse tema pode ser ilustrada pelos valores do mercado de distribuição de energia elétrica no Brasil. Segundo a unidade técnica, o setor *“faturou R\$ 290,43 bilhões em 2022, funcionando como “caixa” do setor elétrico, na medida em que remunera os demais segmentos (transmissão e geração), e, tendo em vista os impactos sentidos pela população com as recentes crises causadas pelas mudanças climáticas, resta evidenciada a relevância na prestação adequada e contínua do serviço público de distribuição de energia elétrica, com qualidade e a preços módicos”*.

66. Considerando as Tomadas de Subsídio 2/2024 e 4/2024 e as futuras regulamentações necessárias após a edição do Decreto 12.068/2024, poderá ser verificado como será aprimorada a regulação de incentivos à resposta rápida para o restabelecimento do fornecimento de energia, assim como a regulamentação de possíveis outros incentivos para investimentos em resiliência das redes, a exemplo do compartilhamento entre equipes das distribuidoras e tecnologias que tornem as redes mais flexíveis.

67. As questões que extrapolam o setor elétrico também poderão ser analisadas, por exemplo, como as responsabilidades pelas podas das árvores e o cuidado com a vegetação urbana, além do necessário redesenho da interface das concessionárias com o poder público.

68. Por fim, o mapeamento dos riscos a que os ativos de infraestrutura do setor elétrico estão expostos com as mudanças climáticas terá o condão de indicar áreas nas quais serão necessárias melhor preparação e adaptação para lidar com esses impactos. Percebo estrita relação entre o resultado dessa auditoria e o do presente processo.

69. Desse modo, acolho a proposta da unidade técnica de, em face dos critérios de materialidade, relevância e risco envolvidos, abrir processo de fiscalização, na modalidade auditoria operacional (Anop) para que a AudElétrica possa aprofundar suas análises de maneira concentrada a respeito dos impactos decorrentes de eventos climáticos extremos no setor elétrico e do tratamento dado pelos órgãos e entidades setoriais à necessidade de resiliência da infraestrutura utilizada para o fornecimento de energia elétrica.

VI – DO FUTURO DA CONCESSÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO APÓS O VENCIMENTO DO PRAZO DO ATUAL CONTRATO

70. Conforme destacado neste voto, o atual contrato de concessão atual foi assinado no ano de 1998 e, considerando o prazo de 30 anos de vigência, encontra-se próximo ao seu final. Desse modo, é imprescindível que o MME e a Aneel avaliem a melhor solução a ser adotada para a continuidade da prestação desse serviço público a toda a população paulista com a qualidade esperada.

71. **Estudos para esse novo contrato demandam elevados tempo e esforço para o estabelecimento de regras que evitem que tamanhos transtornos se repitam nas próximas décadas e prejudiquem de modo tão significativo toda a população paulistana.**

72. A decisão de realizar uma nova licitação ao término da mencionada vigência, buscando no mercado novas propostas de empresas em um ambiente competitivo ou de uma eventual prorrogação do atual contrato de concessão de distribuição de energia elétrica é de competência do MME e da Aneel, mas deve estar adequadamente justificada técnica e economicamente e ser tempestiva para que não ocorra a adoção de medidas emergenciais.

72.1. **É paradoxal que a Aneel, sob a supervisão do MME, esteja questionando judicialmente o cumprimento do pacto firmado com a Enel/SP, avaliando até mesmo a caducidade da concessão, ao tempo em que ainda não iniciou os estudos para definir como serão encaminhados os serviços após o término da vigência do atual contrato.**

72.2. E me parece **desnecessário tecer maiores considerações para que se conclua sobre a importância estratégica de uma concessão de distribuição de energia elétrica, a maior do país, que envolve cifras bilionárias, abarca 24 municípios da região metropolitana de São Paulo, inclusive a capital, e atende aproximadamente 8,2 milhões de unidades consumidoras (UCs).**

73. Vale mencionar que o Ministério das Minas e Energia publicou o Decreto 12.068/2024, que regulamentou a licitação e a eventual extensão de prazo das concessões de distribuição de energia elétrica, determinando que *“a prorrogação das concessões de distribuição fica condicionada à demonstração da prestação do serviço adequado”*.

74. No caso específico do contrato com a Enel/SP, **a análise constante do presente processo demonstra fortes indícios da inadequada prestação de serviços de distribuição, o que tem o condão de inviabilizar a mencionada prorrogação. Destaco, nesse particular, que o Poder Público não tem qualquer obrigação em renovar o contrato com a atual concessionária após 2028, mas deve estar focado para entregar a melhor solução aos consumidores paulistanos.**

75. Uma nova licitação, em especial a de um contrato tão relevante para a economia nacional, exige adequado planejamento, com a definição de etapas e datas a serem cumpridas. O início tardio dos procedimentos para o novo contrato poderá ensejar sérios problemas para o cidadão paulista, uma vez que existe prazo significativo consumido nas fases licitatórias e na transição de todas as informações e operações da Enel/SP para a possível nova empresa vencedora do certame.

VII – DA ATUAL SITUAÇÃO DO CONTRATO

76. No âmbito do TC 024.580/2025-2, apensado ao presente processo em face do Acórdão 1.004/2026 - TCU - 2ª Câmara, que cuidou de representação do MPTCU versando sobre a matéria, no qual foi solicitada a suspensão de qualquer ato administrativo relacionado à renovação da concessão da Enel-SP, até que fossem analisadas as condições técnicas, econômicas e operacionais da concessionária, além da realização de estudos técnicos e econômicos visando à divisão da concessão, foram atualizadas as informações a respeito da concessão em análise.

77. Naquele processo, a Aneel informou que:

a) inexistia qualquer ato iminente de renovação ou prorrogação do contrato de concessão da Enel-SP;

b) o processo fiscalizatório relacionado ao Termo de Intimação 49/2024 (Processo 48500.003331/2024-72) encontrava-se em curso com marcos objetivos e prazo estabelecido para conclusão, com previsão de emissão de relatório até fevereiro de 2026;

c) o objeto da medida cautelar requerida pelo MPTCU – a suspensão de qualquer ato administrativo relacionado à renovação – já se encontrava atendido por determinação judicial vigente proferida na Ação Civil Pública nº 5022129-48.2025.4.03.6100;

d) não havia perspectiva concreta, no horizonte imediato, de reversão da liminar proferida que possa comprometer a utilidade de eventual decisão do TCU; e

e) embora o contrato vigente tenha encerramento em 2028, tal data não representaria risco imediato de consumação de eventual renovação, considerando a dinâmica regulatória e fiscalizatória em curso e a existência da decisão judicial que suspende o processo de prorrogação.

78. Julgo, nesse caso, que a determinação analisada no item 61 deste voto, no sentido de que a agência encaminhe a este Tribunal, imediatamente após as devidas decisões, todas as deliberações administrativas e judiciais que tratem do contrato em análise, permitirá o adequado monitoramento por parte desta Corte.

VI.II – DA NECESSIDADE DE CRONOGRAMA DAS AÇÕES DO PODER PÚBLICO PARA A CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA APÓS 2028

79. Diante de todo o exposto e considerando a proximidade do final da atual concessão, considere oportuno diligenciar à Aneel para que apresentasse cronograma detalhado das ações que serão adotadas pelo Poder Público para a elaboração dos estudos com o objetivo de fornecer à população paulista um adequado serviço de distribuição de energia elétrica nas próximas décadas após o encerramento, em 2028, do atual contrato celebrado com a Enel-SP.

80. Em resposta, a Aneel esclareceu que o Decreto 12.068/2024, que regulamenta os procedimentos para licitação/prorrogação das concessões de distribuição, estabelece, em seu art. 13, que a licitação deve ser precedida de definição de diretrizes do Ministério de Minas e Energia (MME).

81. Nesse sentido, caso a decisão do Poder Concedente seja pelo encerramento do contrato com a Enel-SP, caberá ao MME definir os critérios gerais sob os quais se dará a competição, tais como: prazos para a realização do certame, macro critérios de desempenho técnicos e/ou econômicos, e a existência de onerosidade na nova outorga.

82. Em resumo, a agência informou que só terá condições de estabelecer o cronograma de ações necessárias para a realização da licitação após eventual emissão de portaria de diretrizes pelo MME.

83. **Penso ser extremamente preocupante a resposta dada pela Aneel no tocante à inexistência de cronograma que contemple as ações a serem empreendidas até o final de 2028 para que haja a continuidade dos serviços de distribuição elétrica após o final da vigência do atual contrato, pelos motivos que passo a expor.**

84. O desenvolvimento adequado de estudos técnicos para uma contratação de tamanha

magnitude no maior estado do Brasil e no maior município da federação, que envolve valores bilionários e décadas de prazo contratual, consumirá com certeza elevado volume de recursos e extenso lapso temporal para sua conclusão.

85. Acrescente-se a isso os interregnos para:

- a) elaboração dos estudos preliminares;
- b) preparação de Editais e demais peças licitatórias;
- c) recebimento das propostas;
- d) análise de recursos e eventuais mandados de segurança;
- e) homologação e adjudicação do objeto;
- f) transição dos serviços da antiga para a nova concessionária.

86. A inércia do Poder Público em desenvolver todas essas ações tem o condão de comprometer a obtenção da proposta mais vantajosa de forma tempestiva, com novos moldes adequados à atual realidade, em prejuízo direto à população.

87. Aguardar a proximidade do final do contrato sem a adoção de medidas adequadas e planejadas, com prazos definidos, talvez apostando em uma possível renovação com a atual prestadora de serviços, pode ensejar a necessidade de medidas emergenciais em 2028, que impactarão negativamente o interesse público.

88. **Por esse motivo, não obstante o controle de segunda ordem que compete a esta Corte, julgo imprescindível que seja determinado ao MME e à Aneel que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, cronograma detalhado das ações previstas a fim de garantir a adequada continuidade da distribuição de energia em São Paulo a partir de 2028, acompanhado das justificativas técnicas pertinentes.**

89. **Diante da importância do tema para o país, também entendo relevante alertar ao MME e à Aneel que irregularidades afetas a contratações emergenciais decorrentes de falta de planejamento poderão ser apuradas por este Tribunal com a responsabilização dos agentes públicos que derem causa a essa situação.**

90. Não pretendo, com essas medidas, que o TCU se sobreponha às competências dos órgãos legitimados para tal missão, mas que esses órgãos atuem de modo eficiente de modo a preservar o interesse público primário nas próximas décadas.

VI.III – DAS EXIGÊNCIAS A SEREM ESTABELECIDAS NO NOVO CONTRATO

91. Qualquer que seja a definição da solução pelo MME e pela Aneel em relação à continuidade dos serviços públicos de distribuição de energia no Estado de São Paulo, parece bastante clara a necessidade de implementação de novas medidas para evitar os graves transtornos vividos pela população paulista sempre que ocorrem eventos climáticos rigorosos.

92. Menciono a seguir algumas delas que devem merecer recomendações a serem avaliadas pelo MME e Aneel para a contratação dos serviços a partir de 2028, diante de tudo o que foi exposto nestes autos:

- a) aprimoramento e inserção de metas e indicadores mais efetivos que privilegiem a qualidade e tempestividade do atendimento ao cidadão, a exemplo de tempos limites máximos para que a concessionária solucione os problemas de queda de energia na cidade;
- b) inserção de cláusulas para a obrigatoriedade de execução de redes de energia subterrâneas em trechos críticos, com o objetivo de reduzir danos em momentos de tempestades climáticas;
- c) aplicação de sanções severas em caso do não atingimento das metas definidas em contrato, de forma a inibir ações da concessionária com vistas à redução de equipamentos e equipes para a maximização de lucro, sem o devido cuidado com a operação das redes de energia em situações críticas;
- d) estabelecimento de situações em que a concessionária deve ressarcir os consumidores

diante de prejuízos ocorridos por apagões elétricos sem solução nos prazos limites previamente definidos;

e) intercâmbio de informações com o Governo do Estado e com a Prefeitura para o aprimoramento das regras de contratação;

f) criação de sala de acompanhamento da situação da operação das redes de energia que permita a participação conjunta de representantes da concessionária, da Prefeitura e do Estado; e

g) definição de um plano de ação integrado em conjunto com a Prefeitura de podas e manutenção da vegetação, com o estabelecimento de responsabilidades para o desligamento programado das redes de energia e para a adoção de medidas preventivas.

93. Também oportuno recomendar que, caso haja a deliberação por nova licitação, sejam promovidos estudos de viabilidade técnico-econômicos entre as diversas alternativas possíveis com vistas à definição da melhor modelagem do processo, a exemplo do parcelamento do objeto de modo a evitar a concentração dos serviços em apenas uma concessionária e viabilizar parâmetros comparativos de desempenho entre os serviços prestados por cada empresa.

VII – DO PEDIDO DE INGRESSO DA ENEL COMO INTERESSADA NO PROCESSO E DE ACESSO AOS DOCUMENTOS SIGILOSOS

94. Estando os autos conclusos em meu Gabinete, a Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A (“Enel SP” ou “Requerente”), solicitou ingresso na qualidade de interessado neste processo, bem como o acesso aos documentos tarjados de “sigilo”, sob a fundamentação de que sua participação *“se torna fundamental para assegurar o contraditório, a ampla defesa, a segurança jurídica e a correta elucidação dos fatos, evitando quaisquer eventuais prejuízos irreparáveis à Requerente, que poderá ser impactada diretamente pelos possíveis efeitos decorrentes das deliberações a serem proferidas nestes autos”* (peças 154 a 161).

95. A mencionada empresa já havia solicitado, no âmbito do TC 014.295/2026-1, cópia do pronunciamento da unidade técnica classificado como sigiloso à peça 142 do TC 037.796/2023-2, pedido indeferido à época, uma vez que a Enel/SP não figurava como responsável ou interessada regulamente habilitada no feito objeto do pedido, além de que a representação tem por foco a análise da atuação da Aneel em relação a indícios de irregularidades na atuação da concessionária de distribuição de energia elétrica em São Paulo e não a questões específicas afetas ao contrato.

96. Pelos mesmos fundamentos, indefiro a solicitação de ingresso em análise, uma vez que o interessado não demonstrou em seu pedido, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo, considerando o foco do trabalho, não atendendo aos requisitos estabelecidos no art. 146 do RITCU.

97. Todavia, entendo que o sigilo das peças constantes deste processo pode ser retirado, uma vez que este Plenário irá proferir deliberação definitiva a respeito da matéria e deve ser dada a devida transparência a todos os documentos que envolvem tema extremamente relevante para toda a população paulista.

98. Por fim, proponho o encaminhamento da presente deliberação ao Governo do Estado de São Paulo e ao Município de São Paulo-SP, uma vez que as ações nesse segmento são transversais, a fim de permitir recíproca contribuição nas definições a serem estabelecidas para os serviços de distribuição de energia a serem prestados a partir de 2028.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação do acórdão que trago ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2606/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.796/2023-2.
- 1.1. Apensos: TC 024.473/2024-3; TC 024.580/2025-2; TC 039.401/2023-5; TC 039.110/2023-0; TC 007.001/2024-0; TC 026.119/2024-2; TC 024.522/2024-4; TC 007.896/2024-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU).
4. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Ministério de Minas e Energia (MME).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
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 representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União para que esta Corte analise as causas do blecaute ocorrido na rede de distribuição de energia elétrica do Estado de São Paulo e acompanhe as medidas adotadas pelo Governo Federal no que se refere à obtenção de explicações junto às respectivas concessionárias em São Paulo sobre a interrupção nos serviços públicos essenciais prestados;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar que a resposta apresentada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) atende, até este momento, à determinação especificada no item 9.1 do Acórdão 2.191/2024–TCU-Plenário;

9.2. indeferir o ingresso nos autos da Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A (Enel/ SP), com fulcro no art. 146, §§ 1º e 2º do RITCU;

9.3. determinar ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com fundamento nos arts. 2º, inciso I, 4º e 6º da Resolução TCU 315/2020, que encaminhem a este Tribunal, de forma conjunta, no prazo de 60 (sessenta) dias, cronograma detalhado das ações previstas a partir deste momento a fim de garantir a adequada continuidade da distribuição de energia em São Paulo após o término da vigência do atual contrato de concessão firmado com a Enel/SP, acompanhado das justificativas técnicas pertinentes;

9.4. alertar o MME e a Aneel, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, que eventuais irregularidades afetas a soluções ou contratações emergenciais decorrentes de falta de planejamento tempestivo para serviços de distribuição de energia em São Paulo após o encerramento do prazo de vigência do atual contrato com a Enel/SP poderão ser apuradas por este Tribunal com a responsabilização dos agentes públicos que derem causa a essa situação;

9.5. determinar à Aneel, com fundamento nos arts. 2º, inciso I, 4º e 6º da Resolução TCU 315/2020, que encaminhe a este Tribunal, imediatamente após as devidas decisões, todas as deliberações administrativas e judiciais que tratem do contrato de concessão em análise;

9.6. recomendar ao MME e à Aneel, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avaliem a implementação de novas medidas em relação à continuidade dos serviços públicos de distribuição de energia no Estado de São Paulo após o término da vigência do atual contrato para evitar os graves transtornos e prejuízos vividos pela população paulista sempre que ocorrem eventos climáticos rigorosos, a exemplo de:

9.6.1. aprimoramento e inserção de metas e indicadores mais efetivos que privilegiem a

qualidade e tempestividade do atendimento ao cidadão, a exemplo de tempos limites máximos para que a concessionária solucione os problemas de queda de energia na cidade;

9.6.2. inserção de cláusulas para a obrigatoriedade de execução de redes de energia subterrâneas em trechos críticos, com o objetivo de reduzir danos em momentos de tempestades climáticas;

9.6.3. aplicação de sanções severas em caso do não atingimento das metas definidas em contrato, de forma a inibir ações da concessionária com vistas à redução de equipamentos e equipes para a maximização de lucro, sem o devido cuidado com a operação das redes de energia em situações críticas;

9.6.4. estabelecimento de situações em que a concessionária deve ressarcir os consumidores diante de prejuízos ocorridos por apagões elétricos sem solução nos prazos limites previamente definidos;

9.6.5. intercâmbio de informações com o Governo do Estado e com a Prefeitura para o aprimoramento das regras de contratação;

9.6.6. criação de sala de acompanhamento da situação da operação das redes de energia que permita a participação conjunta de representantes da concessionária, da Prefeitura e do Estado; e

9.6.7. definição de um plano de ação integrado, em conjunto com as Prefeituras competentes, de podas e manutenção da vegetação, com o estabelecimento de responsabilidades para o desligamento programado das redes de energia e para a adoção de medidas preventivas.

9.7. recomendar, ainda, ao MME e à Aneel, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

9.7.1. independentemente do desfecho do processo de caducidade, desenvolvam tempestivamente os estudos e os parâmetros técnicos e econômicos necessários à eventual nova licitação da concessão, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, do art. 2º da Lei 8.987/1995 e do Decreto 12.068/2024, contemplando, ao menos, a modelagem do certame, as condições do edital e do novo contrato de concessão, as metas de qualidade e de eficiência na recomposição do serviço, inclusive para eventos de Situação de Emergência, de modo a suprir a lacuna regulatória identificada neste processo, a possibilidade de parcelamento do objeto de modo a evitar a concentração dos serviços em apenas uma concessionária e viabilizar parâmetros comparativos de desempenho entre os serviços prestados por cada empresa, o tratamento e a indenização dos bens reversíveis (art. 36 da Lei 8.987/1995) e as condições de atratividade do certame, de modo a assegurar a continuidade do serviço público em cenário de caducidade ou de não prorrogação do contrato;

9.7.2. alternativamente, caso haja a deliberação por prorrogar o contrato com a concessionária Enel, demonstrem inequivocamente o atendimento à condicionante da prestação do serviço adequado e do interesse público, conforme previsto no Decreto 12.068/2024;

9.7.3. avaliem a possibilidade de adotar, em caráter transitório, a assinatura de acordo entre a Enel-SP e outras distribuidoras próximas a sua área de concessão - nos moldes do estudo realizado pela autarquia e apresentado na Nota Técnica 90/2024-STD-STF-SFF/ANEEL - para o compartilhamento de equipes no caso de situações excepcionais, antes mesmo da conclusão da Consulta Pública 32/2024, frente à recorrência de eventos climáticos extremos e a aparente incapacidade da concessionária em atender adequadamente eventuais ocorrências dessa natureza, com fundamento no art. 15 da Lei 13.105/2015 c/c arts. 24 e 45 da Lei 9.784/1999 e com o art. 3º, XIX, da Lei 9.427/1996;

9.7.4. previamente à eventual declaração de caducidade da concessão da Enel-SP, desenvolvam análise estruturada dos impactos da medida sobre a continuidade do serviço e sobre os consumidores, contemplando, ao menos, operador apto a assumir a concessão, cronograma de transição operacional, custo de indenização dos bens reversíveis (art. 36 da Lei 8.987/1995), impacto tarifário esperado e risco sistêmico para o setor de distribuição, demonstrando, de forma fundamentada, que a caducidade produz benefício líquido ao consumidor quando comparada a alternativas menos gravosas, como a obrigação de fazer (arts. 14 e 15 da REN 846/2019), a

intervenção administrativa (arts. 32 a 34 da Lei 8.987/1995) e a transferência de controle acionário (art. 27 da Lei 8.987/1995 e art. 4º-C da Lei 9.074/1995).

9.8. autorizar a realização de nova inspeção pela AudElétrica, nos termos do art. 240 do Regimento Interno do TCU, caso necessária, com o objetivo de identificar as causas das reincidentes falhas relativas ao atraso no reestabelecimento do fornecimento de energia elétrica após a ocorrência de eventos climáticos severos, bem como de propor eventuais soluções pontuais e gerais para a melhoria do sistema elétrico, inclusive quanto a deficiências na regulação;

9.9. autorizar a abertura de processo de fiscalização, na modalidade auditoria operacional, considerando os critérios de materialidade, relevância e risco envolvidos no tema, para que a AudElétrica possa aprofundar suas análises de maneira concentrada a respeito dos impactos decorrentes de eventos climáticos extremos no setor elétrico e do tratamento dado pelos órgãos e entidades setoriais à necessidade de resiliência da infraestrutura utilizada para o fornecimento de energia elétrica;

9.10. retirar o sigilo de todas as peças constantes dos presentes autos;

9.11. restituir os autos à AudElétrica, para o monitoramento das orientações especificadas no item 9.1 do Acórdão 2.191/2024–TCU–Plenário e neste acórdão; e

9.12. encaminhar cópia desta deliberação à Agência Nacional de Energia Elétrica; à Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia; ao Governo do Estado de São Paulo; à Prefeitura Municipal de São Paulo; à empresa Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A (Enel/SP); ao Senador da República Giordano; aos Deputados Federais Tabata Amaral, Luciene Cavalcante e Kim Kataguirí; e ao Procurador da República Paulo José Rocha Junior.

10. Ata nº 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2606-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral