



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

HENRIQUE DA FONSECA CARVALHO

**A JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SOBRE A CÂMARA DE
COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA**

RECIFE

2025

HENRIQUE DA FONSECA CARVALHO

**A JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SOBRE A CÂMARA DE
COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo

Orientadora: Me. Larissa Medeiros Santos

Coorientador: Dr. Luiz Gustavo Kaercher Loureiro

Recife

2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Carvalho, Henrique da Fonseca.

A Jurisdição do Tribunal de Contas da União sobre a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica / Henrique da Fonseca Carvalho. - Recife, 2025.

86 p. : il.

Orientador(a): Larissa Medeiros Santos

Coorientador(a): Luiz Gustavo Kaercher Loureiro

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2025.

Inclui referências.

1. Câmara de Comercialização de Energia Elétrica. 2. CCEE. 3. Tribunal de Contas da União. 4. TCU. 5. Jurisdição. I. Santos, Larissa Medeiros. (Orientação). II. Loureiro, Luiz Gustavo Kaercher. (Coorientação). IV. Título.

340 CDD (22.ed.)

HENRIQUE DA FONSECA CARVALHO

**A JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SOBRE A CÂMARA DE
COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em: 24/03/2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Me. Larissa Medeiros Santos (Orientadora)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Marcos Antônio Rios da Nóbrega (Examinador Interno)

Universidade Federal de Pernambuco

Dr. Luiz Eduardo Diniz Araujo (Examinador Externo)

Profissional do Setor Elétrico Brasileiro

Dedico este trabalho aos meus filhos, João e Arthur; à minha esposa, Mônica, pela paciência, apoio e carinho durante esse processo de aprendizagem; à minha mãe, Fátima, por sempre acreditar e me fazer confiar no potencial dos estudos; aos meus orientadores, Larissa Medeiros e Gustavo Kaercher, pelos valiosos ensinamentos; e, por fim, aos professores, funcionários e colegas da FDR, pelas experiências e anos de convivência na “Casa de Tobias Barreto”.

Um as leis que a maioria não conhece e não entende, e mesmo assim deve cumprir. Leis que poucos têm o poder de dizer o que significam e o que não significam, como se elas fossem um ser que se transforma, com múltiplas formas e aspectos, uma quimera maluca e histórica.

(Kleiton Ferreira. A Espada da Justiça, 2024)

RESUMO

O Tribunal de Contas da União (TCU) é órgão de controle externo do Governo Federal, tendo a missão de contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade. A jurisdição do TCU alcança não apenas órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, mas também pessoas físicas e jurídicas, de direito privado, que administrem bens e recursos públicos federais. A Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) é uma associação privada sem fins lucrativos, criada com base em lei e regulada e fiscalizada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Possui natureza *sui generis*, tendo atribuição legal para viabilizar e administrar a comercialização de energia elétrica. Possui ainda atribuições para registrar os contratos de compra e venda do Ambiente de Contratação Regulada (ACR) e do Ambiente de Contratação Livre (ACL), apurar o Preço da Liquidação das Diferenças (PLD) e contabilizar e liquidar as operações no Mercado de Curto Prazo (MCP); operacionalizar os leilões de compra e venda de energia; bem como estruturar, gerir e liquidar as contas do Setor Elétrico Brasileiro (SEB) voltadas à promoção de Políticas Públicas do Governo Federal, com destaque para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). A CCEE é mantida por receita de natureza privada advinda predominantemente de contribuições de seus associados. Todavia, realiza atividades de interesse público e administra os recursos dos fundos setoriais de natureza pública, especialmente a CDE, que possui como objetivo a promoção de políticas públicas definidas pelo Estado e é custeada majoritariamente por meio de encargo cobrado compulsoriamente, por meio de tarifas, nas contas dos consumidores de energia. Por exercer atividades especiais reservadas ao Estado e administrar recursos de natureza pública, a CCEE sujeita-se à jurisdição do TCU, mas apenas no que se refere às atividades finalísticas vinculadas a políticas públicas do SEB e às contas setoriais administradas pela Câmara. No exercício do controle externo exercido sobre a CCEE, o TCU deve atuar de forma ponderada e refletida, além de cooperativa e suplementar, observando os limites constitucionais de sua atuação em confronto com as competências legalmente atribuídas à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), utilizando-se preferencialmente do controle de segunda ordem sobre a CCEE, por meio da fiscalização das atividades finalísticas da agência.

Palavras-chave: Câmara de Comercialização de Energia Elétrica; CCEE; Tribunal de Contas da União; TCU; Jurisdição.

ABSTRACT

The Federal Court of Accounts - Brazil (TCU) is the external control institution of the federal government, whose mission is to oversee the budget and the financial execution of the country and contributing to the improvement of Public Administration for the benefit of society. The jurisdiction of TCU extends not only to entities of the Direct and Indirect Public Administration, but also to individuals and private legal entities that manage federal public assets and resources. The Chamber of Electric Energy Commercialization (CCEE) is a nonprofit private association, created based on law and regulated and supervised by the Brazilian Electricity Regulatory Agency (Aneel). It has a *sui generis* nature, being legally entrusted to facilitate and manage the commercialization of electric energy. It is also responsible for registering the purchase and sale contracts in the Regulated Contracting Framework (ACR) and in the Free Contracting Framework (ACL), determining the Settlement Price for Differences (PLD), as well as accounting for and settling operations in the Short-Term Market (MCP); operationalizing energy purchase and sale auctions; and structuring, managing, and setting the accounts of the Brazilian Electricity Sector (SEB) aimed at promoting Federal Government Public Policies, particularly the Energy Development Account (CDE). The CCEE is funded by private revenue, predominantly from contributions from its members. However, it carries out activities of public interest and manages resources from sectoral funds of a public nature, especially CDE, which aims to promote public policies defined by the State and is primarily funded through charges compulsorily collected, via tariffs in consumer's electricity bills. Due to its exercise of special activities reserved for the State and its management of public resources, the CCEE is subject to the jurisdiction of the TCU, but only concerning its final activities linked to SEB public policies and the sectoral accounts managed by the Chamber. In exercising external control over the CCEE, TCU must act in a balanced and reflective manner, as well as cooperatively and supplementarily, observing the constitutional limits of its roles in relation to the legal competences attributed to the Brazilian Electricity Regulatory Agency (Aneel), preferably applying second-order control over the CCEE by supervising the agency's final activities.

Keywords: Chamber of Electric Energy Commercialization; CCEE; Federal Court of Accounts - Brazil; TCU; Jurisdiction.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Competências do TCU	27
Figura 2 – Funções Básicas do TCU.....	25
Figura 3 – Jurisdição do TCU.....	28
Figura 4 – Estrutura Institucional do Setor Elétrico Brasileiro	38
Figura 5 – Atividades de agentes econômicos no SEB.....	38
Figura 6 – Diferenças entre o ACL e o ACR.....	41
Figura 7 – Comparação do Consumo de energia de 2004 a 2024 – ACL x ACR.....	42
Figura 8 – Tipos de leilão realizados pela CCEE	58
Figura 9 – Fluxo da CDE	61
Figura 10 – Origem dos recursos da CCEE de 2018 a 2022	67
Figura 11 – Orçamento da CCEE de 2018 a 2025.....	67

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACL	Ambiente de Contratação Livre
ACR	Ambiente de Contratação Regulada
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
AudElétrica	Unidade Técnica Especializada em Energia Elétrica e Nuclear do TCU
BBCE	Balcão Brasileiro de Comercialização de Energia
CC2002	Código Civil – Lei 10.406/2002
CCC	Conta de Consumo de Combustíveis
CCEAR	Contratos de Comercialização de Energia no Ambiente Regulado
CCEE	Câmara de Comercialização de Energia Elétrica
CDE	Conta de Desenvolvimento Energético
CEH	Conta Escassez Hídrica
CF88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União
CMO	Custo Marginal de Operação
CMSE	Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CONCAP	Conta de Potência de Reserva de Capacidade
CONER	Conta de Energia de Reserva
Conta-ACR	Conta no Ambiente de Contratação Regulada
Conta-Covid	Conta destinada ao setor elétrico para enfrentamento das consequências da Pandemia da Covid-19
CPAMP	Comissão Permanente para Análise de Metodologias e Programas Computacionais do Setor Elétrico

Eletrobras	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
EOL	Central Geradora Eólica
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
EER	Encargo de Energia de Reserva
GWh	Gigawatt-hora – unidade de medida de energia
kV	Quilovolt – unidade de medida de tensão elétrica
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOTUCU	Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei 8.443/1992)
MAE	Mercado Atacadista de Energia
MCP	Mercado de Curto Prazo
MME	Ministério de Minas e Energia
MPTCU	Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União
ONS	Operador Nacional do Sistema Elétrico
PLD	Preço de Liquidação de Diferenças
PPA	Plano Plurianual
REH	Resolução Homologatória da Aneel
REN	Resolução Normativa da Aneel
Resp	Recurso Especial do STJ
RE-SEB	Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro
RGR	Reserva Global de Reversão
RITCU	Regimento Interno do Tribunal de Contas da União
SEB	Setor Elétrico Brasileiro
SERUR	Secretaria de Recursos do Tribunal de Contas da União
SIN	Sistema Interligado Nacional

SISOL	Sistema Isolado
STF	Supremo Tribunal Federal
TC	Processo do Tribunal de Contas da União
TCE	Toma de Contas Especial
TCU	Tribunal de Contas da União
TE	Tarifa de Energia
TUST	Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão
TUSD	Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição
UFV	Central Geradora Fotovoltaica (solar)
UHE	Usina Hidrelétrica
UTE	Usina Termelétrica
VCE	Vocabulário de Controle Externo do Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 Introdução.....	16
2 Desenvolvimento.....	26
2.1 Competências, Jurisdição e Instrumentos de Controle do TCU	26
2.2 O Setor Elétrico Brasileiro (SEB).....	37
2.3 A Câmara de Comercialização de Energia Elétrica.....	43
2.3.1 Natureza jurídica da CCEE	43
2.3.2 Base normativa e características gerais da CCEE	45
2.3.3 Atividades desempenhadas pela CCEE	49
2.3.4 Relações da CCEE com o Poder Concedente e com outros agentes econômicos integrantes do SEB	63
2.3.5 Natureza Jurídica dos recursos que financiam a CCEE.....	66
2.4 A Jurisdição do TCU sobre a CCEE.....	68
2.4.1 O controle do TCU sobre a Aneel, o ONS e outros delegatários de serviços públicos do SEB	68
2.4.2 A Fiscalização do TCU sobre a CCEE	72
2.4.3 Atuação do TCU sobre a CCEE em processos de controle externo	76
3 Conclusão.....	80
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	87

1 Introdução

O Tribunal de Contas da União (TCU) é o órgão de controle externo federal responsável por “acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade” (BRASIL, 2022, p. 14), auxiliando o Congresso Nacional, conforme previsto nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal de 1988 (CF88).

Entre as competências do TCU, pode-se destacar a emissão do parecer sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, o julgamento de responsáveis por recursos públicos, a fiscalização do uso de recursos públicos por meio de fiscalizações, a aplicação de sanções, a determinação de correção de irregularidades e a apuração de denúncias sobre a aplicação irregular de recursos federais.

Conforme livreto da Corte de Contas Federal sobre as suas competências¹ (BRASIL, 2022, p. 18), estão sob sua jurisdição as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas que administrem recursos federais, cometam irregularidades de que resulte prejuízo ao erário, ou que estejam sujeitas ao controle do TCU por expressa previsão legal.

Regras específicas sobre a composição, forma de funcionamento e atribuições do TCU podem ser encontradas na sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992 - LOTCU) e no seu Regimento Interno (RITCU).

Por sua vez, a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) foi criada com o objetivo de viabilizar a Comercialização de Energia Elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN), o qual é operacionalizado pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS).

Tendo sua criação e regras gerais previstas nos artigos 4º, 4º-A, 4º-B e 5º da Lei 10.848/2004 e no Decreto regulamentar 5.177/2004, a CCEE foi instituída como “pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, sob autorização do Poder Concedente e regulação e fiscalização pela Agência Nacional de Energia Elétrica –

¹ Conhecendo o Tribunal. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/conhecendo-o-tribunal.htm>. Acesso em 08/10/2024.

ANEEL” e é integrada por “titulares de concessão, permissão ou autorização, por outros agentes vinculados aos serviços e às instalações de energia elétrica e pelos consumidores” que possam comprar energia no Ambiente de Contratação Livre (ACL) de que tratam os arts. 15 e 16 da Lei 9.074/1995, e o § 5º do art. 26 da Lei 9.427/1996².

Conforme previsto no art. 2º de seu decreto regulamentador, a CCEE possui diversas atribuições, dentre as quais, pode-se destacar:

- i) promover leilões de compra e venda de energia elétrica, desde que delegado pela ANEEL;
- ii) manter o registro de contratos de comercialização de energia do ambiente de contratação regulado (ACR) e dos montantes de potência e energia objeto de contratos celebrados no ACL;
- iii) apurar o preço de liquidação de diferenças (PLD) do mercado de curto prazo por submercado; e
- iv) efetuar a contabilização dos montantes de energia elétrica comercializados e a liquidação financeira dos valores decorrentes das operações de compra e venda de energia elétrica realizadas no mercado de curto prazo.

Por seu turno, o ONS é o responsável “pela coordenação e controle da operação das instalações de geração e transmissão de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN) e pelo planejamento da operação dos sistemas isolados do país, sob a fiscalização e regulação da Aneel”³.

Seus preceitos e suas regras de criação estão previstos nos arts. 13 e 14 da Lei 9.648/1998. Assim como a CCEE, o ONS foi instituído como “pessoa jurídica de

² Lei 10.848/2004.

Art. 4º. Fica autorizada a criação da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, sob autorização do Poder Concedente e regulação e fiscalização pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, com a finalidade de viabilizar a comercialização de energia elétrica de que trata esta Lei.

§ 1º A CCEE será integrada por titulares de concessão, permissão ou autorização, por outros agentes vinculados aos serviços e às instalações de energia elétrica e pelos consumidores de que tratam os arts. 15 e 16 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, e o § 5º do art. 26 da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.

³ <http://www.ons.org.br/paginas/sobre-o-ons/o-que-e-ons>. Acesso em 08/10/2022

direito privado, sem fins lucrativos, fiscalizada e regulada pela Aneel e integrada por titulares de concessão, permissão ou autorização e consumidores”⁴.

Conforme previsto na sua lei de criação e no Decreto 5.081/2004, que regulamentou a atuação do ONS, o operador possui como atribuições, entre outras:

- i) planejar e programar a operação e o despacho centralizado da geração de energia elétrica;
- ii) supervisionar e controlar o Sistema Interligado Nacional (SIN);
- iii) contribuir para o planejamento do setor elétrico, propondo ampliações e reforços no SIN; e
- iv) propor as regras para a operação dos serviços de transmissão no SIN, a serem aprovadas pela Aneel.

No caso, a CCCE e o ONS têm diversas características que os tornam semelhantes, dentre as quais se destacam:

- a) a instituição como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos;
- b) A previsão legal para sua criação;
- c) A realização de atividades de extrema relevância para o setor elétrico autorizadas por lei e que somente podem ser realizadas por essas instituições (atividades reservadas);
- d) A definição de suas atribuições e forma de seu funcionamento pelo Poder Público;
- e) A sujeição à fiscalização da Agência Nacional de Energia Elétrica, agência reguladora responsável pela fiscalização do Setor Elétrico Brasileiro (SEB);

⁴ Lei 9.684/1998. Art. 13. As atividades de coordenação e controle da operação da geração e da transmissão de energia elétrica integrantes do Sistema Interligado Nacional (SIN) e as atividades de previsão de carga e planejamento da operação do Sistema Isolado (Sisol) serão executadas, mediante autorização do poder concedente, pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, fiscalizada e regulada pela Aneel e integrada por titulares de concessão, permissão ou autorização e consumidores que tenham exercido a opção prevista nos arts. 15 e 16 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, e que sejam conectados à rede básica. (Redação dada pela Lei nº 13.360, de 2016).

- f) A participação de agentes setoriais das categorias de geração, distribuição e transmissão como membros participantes dessas instituições; e
- g) A previsão de contribuição legal obrigatória dos seus membros para custeio da entidade.

Considerando essas competências e características do ONS e da CCEE, a presente monografia visa analisar se a CCEE está sujeita ao controle externo exercido pelo TCU. Em complemento, deverão ser analisados quais podem ser os objetos de controle do TCU e quais meios o referido Tribunal pode utilizar para fiscalizar a instituição.

Registre-se que a análise quanto à sujeição do ONS à jurisdição do TCU foi realizada por meio de outra pesquisa do autor da presente monografia em 2023⁵. No referido trabalho, entendeu-se que (Carvalho, 2023, p. 8):

O ONS, por gerir bens e recursos de natureza pública, sujeita-se à jurisdição do TCU. No exercício do controle externo exercido sobre ONS, o TCU deve atuar de forma ponderada e refletida, além de cooperativa e suplementar, observando os limites constitucionais de sua atuação em confronto com as competências legalmente atribuídas à Aneel, utilizando-se preferencialmente do controle de segunda ordem sobre o ONS, por meio da fiscalização das atividades finalísticas da agência.

A Fiscalização e o controle externo exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, estão delineados nos artigos 70 e 71 da CF88. No caso do parágrafo único do art. 70, o professor Luiz Henrique Lima (2015, p. 142) destaca a alteração promovida nesse dispositivo pela Emenda Constitucional 19/1998, a partir do que se previu que uma pessoa jurídica de direito privado (como é o caso da CCEE) também deve prestar contas, desde que “utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária”.

Antes disso, conforme previsão constitucional anterior e como ainda disposto no art. 5º, inciso I, da Lei 8.443/1992, apenas as pessoas físicas e órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta teriam esse dever de prestar contas, podendo ser fiscalizadas pelo TCU. A previsão constitucional de que pessoas

⁵ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/a-jurisdiacao-do-tribunal-de-contas-da-uniao-sobre-o-operador-nacional-do-sistema-eletrico.htm>. Acesso em 05/08/2023.

jurídicas também podem estar no âmbito da jurisdição da Corte de Contas já se encontra replicada no art. 5º, inciso I, do Regimento Interno do TCU.

Apesar de o Tribunal de Contas da União, por vezes, ser considerado apenas auxiliar do Congresso Nacional, o professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (1999) há tempos já asseverava que o TCU possui competências privativas de fiscalização, apreciação e julgamento previstas constitucionalmente.

Além disso, “o termo julgamento não pode ter outro significado que não corresponda ao exercício da jurisdição, o qual só é efetivo se produzir coisa julgada” (Fernandes, 1999, p. 18), de modo que as decisões das Cortes de Contas não poderiam ser revistas quanto ao mérito pelo Poder Judiciário. Diante disso, entende-se que o TCU exerce jurisdição administrativa própria e suas decisões produzem coisa julgada administrativa.

No caso da limitação da jurisdição dos tribunais de contas sobre particulares, Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara (2019) argumentam que a regra geral é que os agentes públicos e os organismos estatais estejam sujeitos ao controle externo exercido pelo TCU. Contudo, existe a possibilidade de que pessoas físicas ou jurídicas privadas possam ser objeto de controle do referido Tribunal. Para isso, é necessário que estes tenham assumido “atividades inerentes à gestão de recursos públicos: utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores públicos” (Sundfeld e Câmara, 2019, p. 8), conforme previsto no parágrafo único do art. 70 da CF88.

No sentido oposto, particulares que não tenham assumido a função de gestores públicos não deveriam ser objeto de controle da Corte de Contas, a qual deveria fiscalizar apenas os integrantes da administração pública, como servidores e agentes políticos, ou agentes públicos delegados, a exemplo das entidades do Terceiro Setor que administram recursos públicos federais.

Por sua vez, no que se refere aos serviços públicos (ou reservados a determinadas instituições, como é o caso do ONS e da CCEE), Márcio André Santos de Albuquerque (2011) aponta que, com a tentativa de diminuição dos Estados ocidentais, a execução de diversos serviços públicos passou a ser delegada a particulares, a exemplo da prestação de serviços de telecomunicações, fornecimento de energia elétrica e saneamento básico. Diante disso, foram criadas as agências

reguladoras, na estrutura da administração pública, para que pudessem regulamentar e fiscalizar esses serviços.

Essas agências, constituídas sob a forma de autarquias especiais, estão sujeitas à jurisdição da Corte de Contas, a qual, por meio de auditorias operacionais “pode realizar controle de segunda ordem nas empresas concessionárias e permissionárias de serviço público, uma vez que o controle de primeira ordem sempre fica a cargo das referidas agências” (Albuquerque, 2011, p. 109).

Albuquerque entendeu ainda que a atuação do TCU é “essencial para o aprimoramento da prestação de serviços públicos” (Albuquerque, 2011, p. 109), de modo que a sociedade possa usufruir de um serviço público digno e eficiente. Como exemplos, são citados casos em que a Corte de Contas constatou o descumprimento de cláusulas contratuais por parte das delegatárias, bem como discrepâncias entre o preço cobrado dos usuários e a qualidade dos serviços prestados.

Por seu turno, Gabriela da Silva Brandão (2013, p. 67), ao analisar o papel do ONS e da CCEE, destaca que essas instituições, apesar de estarem sujeitas “a regras mais restritivas que as demais pessoas jurídicas de direito privado, essas entidades também ocupam uma posição de relativa supremacia com relação aos demais agentes privados que atuam no setor elétrico”, tendo-lhes sido atribuídos, pelo Poder Concedente, funções e poderes públicos para intervir na esfera jurídica de outros agentes do setor.

Nessa linha, ambas as instituições têm uma relação diferenciada tanto com o Poder Público quanto com os demais delegatários de serviço público do setor elétrico. Dessa forma, estariam sujeitas a um regime híbrido *sui generis*, nem totalmente privado nem público. Dessa forma, “os modelos jurídicos tradicionais, de fato, não são suficientes para a classificação dessas entidades”, sendo elas atípicas e, conforme entendimento esposado pelo Ministro Gilmar Mendes no âmbito da ADI 3090 MC/DF ao analisar os normativos que reestruturaram o SEB em 2023/2024, “com forte coloração pública”, tendo em vista que desempenham funções de elevado interesse público.

Brandão (2013, p. 69) arremata ao final de sua análise que:

Trata-se, portanto, de **figuras jurídicas novas que não se enquadram nos modelos tradicionais** e cuja origem decorre da necessidade econômica de dotar o setor elétrico de um marco regulatório seguro e estável e de instituições responsáveis pela supervisão da operação do sistema e da comercialização de energia que, além de ágeis e flexíveis, permitam maior representatividade dos diversos interesses dos agentes que atuam no setor e que não sejam suscetíveis às pressões políticas, capazes de mudar com frequência os rumos da regulação setorial.

(destaques inseridos)

Em casos práticos, no âmbito dos processos (TC) 001.615/2014-9⁶ e 029.389/2013-5 do TCU, o ONS, por meio de comunicações enviadas ao Tribunal, alegou que não faria parte da jurisdição do TCU⁷. Diante disso, foi instaurado o Processo TC 006.113/2014-1 com o objetivo de esclarecer a condição de jurisdicionado do ONS junto à Corte de Contas Federal.

Ao final do processo, o TCU se manifestou no sentido de que, apesar de tratar-se de entidade privada sem fins lucrativos, o ONS sujeita-se à jurisdição do TCU, por força do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 e do art. 5º, inciso I, da Lei 8.443/1992, conforme decidido nos Acórdãos 798/2016-TCU-Plenário⁸ (análise de mérito; relator Min. Vital do Rêgo), 1.407/2016-TCU-Plenário (análise dos embargos de declaração; relator Min. Vital do Rêgo) e 2.661/2019-TCU-Plenário (análise do pedido de reexame; relatora Min. Ana Arraes).

Contudo, consoante destacado no voto complementar da Ministra-Relatora do pedido de reexame, o Acórdão 798/2016-TCU-Plenário “se limitou a considerar o Operador Nacional do Sistema Elétrico como ente jurisdicionado ao Tribunal, sem estabelecer a forma como o controle externo será exercido, matéria que ainda será analisada nas ações de controle específicas”. A Ministra Ana Arraes acrescentou que o debate mais aprofundado sobre a natureza jurídica das fontes de recurso do ONS deveria “ficar para outra oportunidade, na qual se estabelecerá qual o modelo de controle será exercido sobre a entidade jurisdicionada”.

⁶ Os processos do TCU podem ser consultados em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/processo>.

⁷ Processo TC 006.113/2014-1, peça 6.

⁸ Os acórdãos do TCU podem ser consultados em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>.

Ou seja, os acórdãos acima mencionados apenas situaram o ONS como jurisdicionado ao TCU, mas não definiram o alcance do controle a ser exercido sobre o operador, o qual, apesar de ser fiscalizado pela Aneel, possui características próprias que os diferencia dos demais delegatários de serviços públicos do setor elétrico. Conforme debatido no âmbito do Processo TC 006.113/2014-1, o operador se trata uma entidade *sui generis*, abrangendo aspectos de Direito Público e Privado na sua constituição, financiamento e atividade.

Esse entendimento não é unanimidade. Os Ministros Brunos Dantas e Benjamin Zymler, seguindo a proposta da Secretaria de Recursos do Tribunal (Serur), votaram no sentido de que o ONS sequer seria jurisdicionado do TCU. Contudo, prosperou a tese do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), de submissão do operador ao controle da Corte de Contas, à qual se alinhou a Ministra-Relatora, seguida, à exceção dos anteriores, pelos demais Ministros participantes da sessão ordinária de 30/10/2019 do Plenário da Corte Contas.

Destaca-se que, no estudo realizado em 2023, o autor da presente monografia defendeu que o ONS deveria se submeter à jurisdição do TCU não apenas em virtude de gerir os potenciais de energia hidráulica (bem público federal, nos termos do art. 20, inciso VIII, e art. 176, caput e § 1º, da CF88), mas também pela natureza dos recursos financeiros utilizados para manutenção da sua atividade, nos seguintes termos (Carvalho, 2023, p. 109):

Quanto aos recursos que financiam sua atividade, verifica-se que o ONS é mantido majoritariamente por receita de natureza hegemonicamente pública advinda de pagamentos compulsórios devidos pelos agentes do setor elétrico em decorrência de obrigações impostas por atos em que se manifesta a capacidade do Poder Público Concedente sobre atividade reservada à União. Ademais, constatou-se que as normas que regulam a administração desses recursos possuem diversas similaridades com aquelas que regulam as transferências voluntárias da União para entidades sem fins lucrativos que realizam atividades de interesse público e com os tributos parafiscais administrados pelos conselhos profissionais e entidades do Sistema S, sujeitos à fiscalização do TCU.

Do mesmo modo que ocorre com ONS, a CCEE também possui características únicas que as diferenciam de outras instituições. Apesar de não ter sido objeto de análise específica do TCU, há dúvidas também sobre a sujeição da

CCEE ao controle externo do TCU, bem como sobre quais objetos poderiam eventualmente ser fiscalizados pela Corte de Contas Federal. Todavia, a CCEE, até o momento e diferentemente do ONS, não questionou formalmente sua condição de jurisdicionada do TCU, sempre atendendo às requisições do Tribunal efetuadas no âmbito de processos de controle externo.

Diante desse fato, é importante aprofundar o tema a fim de verificar em que situações e por meio de quais de suas funções o TCU poderia efetivamente agir em relação à atuação da CCEE. Entre as diversas funções básicas do Tribunal (BRASIL, 2022), destacam-se a fiscalização dos atos de seus jurisdicionados (fiscalizadora), o julgamento das contas de administradores públicos (judicante), a aplicação de penalidades (sancionadora) e a determinação de correção de atos sujeitos ao seu controle (corretiva).

O TCU ainda não trouxe respostas definitivas sobre o tema, nem para o ONS nem para a CCEE. Desse modo, um exame mais aprofundado, confrontando as competências do TCU e as características da CCEE, se mostra necessário para vislumbrar em que situações o Tribunal deveria atuar quando o jurisdicionado em análise for a CCEE.

Tal exame pode, como benefício potencial, auxiliar o Tribunal de Contas da União a definir, nos processos específicos que vierem a ser autuados, como deve se pautar a atuação da Corte de Contas sobre a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica. Além disso, a análise sobre as competências do TCU e sobre as características da CCEE, por si só, devem fomentar a discussão sobre os limites de atuação do controle externo sobre entidades privadas, bem como elucidar as funções da CCEE, seu posicionamento no ordenamento jurídico brasileiro e suas fontes de financiamento.

Nessa linha, o objetivo desta monografia é analisar em que situações seria cabível o exercício do controle externo pelo TCU sobre a CCEE, bem como de que forma (auditorias, representações, denúncias etc.) e sob que aspectos (conformidade, operacional, financeiro) o TCU deveria atuar, para, com isso, contribuir para o aperfeiçoamento da atuação da CCEE.

Considerando que este trabalho complementa a análise do estudo realizado sobre o ONS em 2023 e com ele possui muitas semelhanças, especialmente na

parte que trata da Jurisdição do TCU, por vezes a análise mais aprofundada de determinado assunto será remetida àquele trabalho, resumindo, no que for essencial a este trabalho, os pontos que mereçam mais atenção para compreensão do assunto. Outras vezes, quando oportuno, apenas serão trazidos, *ipsis literis*, excertos do trabalho anterior, quando retratarem fielmente a explicação necessária à determinado tema.

2 Desenvolvimento

2.1 Competências, Jurisdição e Instrumentos de Controle do TCU

O controle da Administração Pública com o objetivo de controlar os gastos públicos é exercido no mundo há bastante tempo, usualmente pelo Legislativo que, além de editar leis e autorizar o gasto público pelo Poder Executivo, também possui o dever de fiscalizar os recursos públicos utilizados. No caso de democracias modernas, é uma característica marcante a existências de órgãos especializados no controle das despesas e da atuação do Estado. A depender da organização de cada país, esses órgãos podem estar vinculados a qualquer dos três Poderes tradicionais ou, ainda, a nenhum deles (Aguiar, 2013).

No modelo brasileiro, o Governo Federal é fiscalizado pelo Congresso Nacional e pelo sistema de controle interno de cada Poder (art. 70 da CF88). No Executivo, o controle interno é exercido primordialmente pela Controladoria-Geral da União (CGU)⁹.

O Controle Externo efetuado pelo Congresso Nacional é exercido com o apoio técnico do Tribunal de Contas União, o qual possui as competências privativas delineadas no art. 71 da CF88. Essas competências, assim como a composição, forma de funcionamento e as atribuições do TCU foram detalhadas na Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) e no Regimento Interno desse órgão de controle.

A missão do TCU é “aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo”¹⁰, sendo ainda competente para julgar as contas daqueles que administrem recursos públicos federais, aplicando-lhe sanções,

⁹ A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do governo federal responsável pela defesa do patrimônio público e pelo incremento da transparência na gestão, por meio de ações de controle interno, auditoria pública, correição, ouvidoria e prevenção e combate à corrupção.

A CGU também exerce, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição (Siscor), o Sistema de Ouvidoria (SisOuv) e o Sistema de Integridade Pública (Sipef) do Poder Executivo federal, prestando a orientação normativa necessária.

Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>. Acesso em 15/07/2024.

¹⁰ <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>. Acesso em 15/07/2024.

conforme o caso; realizar fiscalizações em órgãos e entidades de todos os Poderes da União (contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial), bem como a aplicação de recursos federais repassados a outros entes federativos e a entidades privadas; entre outras atribuições especificadas no art. 71 da CF88.

Em publicação institucional do próprio TCU, é informado que o órgão objetiva “fiscalizar as atividades de pessoas ou órgãos para que essas atividades não se desviem das normas preestabelecidas. Controlar é prevenir, orientar, avaliar, recomendar melhorias. Controlar é agir preventivamente, e não somente punir” (BRASIL, 2022, p. 15).

Nesse mesmo documento, são destacadas suas competências, funções básicas, bem como as pessoas físicas, pessoas jurídicas, entidades públicas e entidades privadas que estão sujeitas a sua jurisdição, conforme apontado nas figuras a seguir, com o objetivo de apresentar uma visão geral resumida sobre o órgão de controle:

Figura 1 – Competências do TCU

As competências constitucionais e privativas do TCU estão estabelecidas nos artigos 33, §2º, 70, 71, 72, §1º, 74, §2º e 161, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988.

Entre elas, destacam-se as que permitem ao TCU:

- ▶ emitir parecer sobre as contas anuais prestadas pelo Presidente da República;
- ▶ julgar as contas dos responsáveis por recursos públicos;
- ▶ apreciar a legalidade de atos relacionados à admissão e à aposentadoria de pessoal;
- ▶ fiscalizar o uso dos recursos públicos, por meio de auditorias e inspeções de iniciativa própria ou do Congresso Nacional;
- ▶ aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos;
- ▶ apurar representações e denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação dos recursos federais;
- ▶ fixar os coeficientes dos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e prefeituras.

Fonte: Livroto “Conhecendo o Tribunal” (BRASIL, 2022, p. 16)

Figura 2 – Funções Básicas do TCU

	FISCALIZADORA	audita/fiscaliza, aprecia ato
	CONSULTIVA	responde consulta, emite parecer prévio
	INFORMATIVA	presta informações ao Congresso Nacional e ao Ministério Público
	JUDICANTE	julga contas
	SANCCIONADORA	aplica sanção/penalidade
	CORRETIVA	determina, fixa prazo, susta ato
	NORMATIVA	expede normativos, fixa coeficientes
	OUVIDORIA	examina denúncias e representações

Figura 3 – Jurisdição do TCU

Encontram-se sob a jurisdição do TCU pessoas físicas, pessoas jurídicas, entidades públicas e entidades privadas que:

- ▶ utilizam, arrecadam, guardam, gerenciam, aplicam ou administram dinheiros, bens e valores públicos federais ou pelos quais a União responde;
- ▶ assumem, em nome da União, obrigações de natureza pecuniária;
- ▶ ocasionam perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em dano ao erário;
- ▶ recebem contribuições para-fiscais e prestam serviço de interesse público ou social;
- ▶ devem, por força da lei, prestar contas ao TCU;
- ▶ praticam atos que estão sujeitos à fiscalização do TCU por expressa disposição legal;
- ▶ aplicam quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo ajuste ou outros instrumentos semelhantes.

Fonte: Livroto “Conhecendo o Tribunal” (BRASIL, 2022, p. 17-18)

O TCU realiza basicamente cinco tipos de fiscalização (contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial), avaliando, a depender do caso, aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, conforme preconizado nos arts. 70 e 71, incisos IV e VII, da CF88. Tendo em vista tratar-se de termos técnicos, aponta-se abaixo um resumo sintético dos significados desses termos, que possuem um detalhamento mais abrangente no Vocabulário de Controle Externo (VCE) do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2019)¹¹:

Auditoria Contábil: Busca examinar se as demonstrações contábeis evidenciam adequadamente os atos e fatos concernentes à administração orçamentária, financeira e patrimonial.

Fiscalização Financeira: Busca analisar se as contas públicas representam a efetiva situação financeira da Administração, de forma legal e regular.

Fiscalização Orçamentária: Busca verificar a execução orçamentária, tendo em vista as leis orçamentárias: PPA, LDO e LOA.

Auditoria Operacional: Busca verificar o desempenho do ente jurisdicionado em relação aos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, a fim de fomentar o aperfeiçoamento da gestão pública.

¹¹ Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/vocabulario-de-controle-externo-do-tribunal-de-contas-da-uniao-vce.htm>. Acesso 13/08/2024.

Fiscalização Patrimonial: Fiscalização da correta gestão do patrimônio público, envolvendo a aquisição, alienação e administração dos bens vinculados.

Legalidade: Confronto direto da atuação do jurisdicionado com as disposições das leis, bem como de disposições infralegais, como decreto, regulamentos e demais atos normativos, numa concepção de legalidade ampliada.

Legitimidade: Em complemento à legalidade, consiste em verificar se o interesse público, o bem comum, foi alcançado.

Economicidade: Minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.

Considerando a diversidade de competências constitucionais e legais do TCU (Lei 8.443/1992), detalhar-se-ão, em seguida, essas competências, com as funções, atribuições, instrumentos de controle e limitações a elas inerentes, com base na classificação proposta pelo professor André Rosilho, que tomou por base os produtos que a legislação autorizou o TCU a elaborar. De acordo com Rosilho (2019), a Corte de Contas Federal é competente para: **i) editar normas; ii) praticar atos sancionatórios; iii) praticar atos de comando; iv) levantar dados e produzir informações; v) formular orientações gerais; e vi) representar.**

Registra-se que, considerando essa extensa lista de competências atribuídas ao Tribunal, no estudo realizado sobre o ONS em 2023, foi dado destaque e detalhamento apenas aos tópicos relevantes para a conclusão daquele trabalho, ou seja, que tivessem correlação com eventual atuação do TCU sobre o ONS, o que é plenamente válido também para a CCEE.

Desse modo, será realizado exame sintético sobre o TCU a seguir, com o objetivo de trazer apenas os tópicos mais relevantes sobre o tema e imprescindíveis para a análise deste trabalho. Maiores detalhes sobre a atuação do TCU, para quem deseje se aprofundar, podem, como dito, ser obtidos no estudo sobre o ONS¹² ou,

¹² CARVALHO, Henrique da Fonseca. **A Jurisdição do Tribunal de Contas da União sobre o Operador Nacional do Sistema Elétrico**. 2023. TCC (Pós-Graduação lato sensu - Especialização em Controle da Desestatização e Regulação) – Instituto Serzedello Correa/TCU, Brasília, 2023. Disponível em

ainda de forma mais ampla, no próprio trabalho do Professor André Rosilho, em sua tese de doutorado de 2016¹³, que serviu de base para seu livro sobre o Tribunal de Contas da União¹⁴.

A primeira competência do TCU materializa-se na possibilidade de edição de normas. O art. 3º da Lei 8.443/1992 prevê que a Corte de Contas Federal pode “expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos”, possuindo assim, o poder regulamentar no âmbito de sua competência e jurisdição.

Outra emanção do poder normativo do Tribunal está prevista no caput do art. 1º, XVIII, e § 2º de sua lei orgânica, considerando que ao Tribunal compete “decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente” e que a resposta ao questionamento realizado “tem caráter normativo e constitui prejulamento da tese, mas não do fato ou caso concreto”.

Por sua vez, a **competência para praticar atos sancionatórios** está diretamente vinculada às atribuições para julgar contas e aplicar sanções. Essa competência, com viés punitivo, ocorre geralmente *a posteriori* (após a prática dos atos administrativos analisados) e deve, assim como no âmbito penal, ser precedido da apuração dos fatos e identificação de sua autoria (Rosilho, 2019, p. 159-212). Por ser relevante para este trabalho, transcrevem-se abaixo os dispositivos constitucionais relacionados ao tema:

Art. 70 (...)

Parágrafo único. **Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.** (Redação dada pela Emenda Constitucional 19, de 1998)

<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/a-jurisdicao-do-tribunal-de-contas-da-uniao-sobre-o-operador-nacional-do-sistema-eletrico.htm>. Acesso em 02/10/2024.

¹³ ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08022017-165131/pt-br.php>. Acesso em 02/10/2024.

¹⁴ ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União: Competências, Jurisdição e Instrumentos de Controle**. 1ª ed. São Paulo. Quartier Latin, 2019.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

(destaques inseridos)

Os dispositivos acima destacados explicitam aqueles que seriam jurisdicionados do TCU. O que atrai a competência do TCU para controlar alguma pessoa ou entidade é a vinculação desta com recursos públicos federais, os quais exigem a prestação de contas em seu sentido mais amplo. Diante dessa necessidade de se comprovar a boa e regular utilização de “dinheiros, bens e valores públicos”, ao Tribunal foi alocada constitucionalmente a competência para realizar o devido julgamento do uso desses recursos e, quando for o caso, sancionar o agente público (em sentido amplo) que houver cometido irregularidade.

O detalhamento dos jurisdicionados encontra-se no art. 5º da Lei 8.443/1992, destacando-se inclusive que pessoas físicas e jurídicas de direito privado podem estar sujeitas à jurisdição do TCU, a exemplo daquelas que: i) sejam responsáveis por recursos públicos; ii) cometam alguma irregularidade de que resulte prejuízo ao erário; iii) recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social; e iv) por expressa disposição de lei estejam sujeitas à fiscalização da Corte de Contas Federal.

Nessa mesma linha, o professor Luiz Henrique Lima (2015, p. 142) destaca que uma pessoa jurídica de direito privado (CCEE, por exemplo) pode estar sujeita ao controle do TCU, com a condição de que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

A competência para praticar atos de comando se materializa nas atribuições do TCU para i) apreciar atos de pessoal para fim de registro; ii) ordenar a prática de atos por terceiros; iii) adotar medidas cautelares; e iv) ordenar o envio de informações ao TCU (ROSILHO, 2019, p. 215-290).

No que interessa a este trabalho, destaca-se a atribuição para ordenar a prática de atos por terceiros, conforme art. 71, inciso IX, da CF88, tendo o TCU competência para “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade”.

No caso, compete ao TCU a determinação de correção de irregularidades revestidas de infração à lei. O professor André Rosilho (2019, p. 231-237) aponta que questões relacionadas à eficiência e efetividade deveriam, assim, ser objeto de recomendações do Tribunal para aperfeiçoamento da Administração Pública, diante da constatação de oportunidades de melhoria de desempenho, mas sem a obrigatoriedade de seu cumprimento por parte dos gestores públicos. Em relação a matérias não-financeiras em sentido amplo (não relacionadas à receita ou despesa pública), o Tribunal não teria poder para emitir atos de comando. Nesses casos, poderia a Corte de Contas agir de maneira não impositiva, com base em outras competências previstas na CF88, a exemplo de fiscalizações mais amplas, utilizando-se de auditorias operacionais.

Além de fiscalizações, o Tribunal pode atuar de forma mais pontual e específica em irregularidades porventura cometidas por seus jurisdicionados, como no caso de apresentações de denúncias e representações, institutos cujas regras se encontram detalhadas nos arts. 234 a 237 do Regimento Interno do TCU.

Por seu turno, a terceira atribuição relacionada à prática de atos de comando se relaciona com as chamadas medidas cautelares. Essas medidas são materializadas na competência do TCU para: i) determinar o afastamento temporário de administrador e a indisponibilidade de seus bens; ii) sustar atos administrativos; e iii) sustar contratos administrativos (ROSILHO, 2019, p. 260-285).

Essas competências possuem seus fundamentos legais nos artigos 44 e 45 da LOTCU e não estão diretamente ligadas ao mérito da questão, mas sim com o objetivo de garantir o melhor resultado ao interesse público ao final do processo,

conforme delineado no art. 276 do RITCU, levando-se em consideração os pressupostos da plausibilidade jurídica do pedido e do perigo da demora.

Por fim, a atribuição para ordenar o envio de informações ao TCU tem previsão no art. 42 da LOTCU, segundo o qual “nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto”, exceto nos casos especificados em lei, a exemplo dos casos de sigilo bancário de contas que envolvam recursos privados.

Por seu turno, **a competência para levantar dados e produzir informações** materializa-se em duas atribuições específicas do Tribunal: i) apreciar contas; e ii) investigar e fiscalizar (ROSILHO, 2019, p. 293-333). Ao que interessa a esse trabalho, destaca-se a segunda atribuição.

A atribuição para investigar e fiscalizar se materializa pelo TCU quando i) realiza inspeções e auditorias; ii) fiscaliza as contas nacionais das empresas supranacionais; e 3) fiscaliza a transferência voluntária de recursos de recursos da União a outros entes federativos, bem como a pessoas físicas e jurídicas de direito privado. A fiscalização de empresas supranacionais, a exemplo de Itaipu Binacional, possui pouca relevância para este trabalho.

Em sentido oposto, sendo bastante pertinente à análise em apreço, as auditorias e inspeções, conforme delineado no inciso IV c/c o inciso II do art. 71 da CF88, podem ser realizadas pelo TCU em órgãos e entidades federais, bem como em relação ao agente privado que gerencie recursos públicos federais ou der causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Em síntese, podem ser fiscalizados pelo TCU todos aqueles que estejam sujeitos à sua jurisdição.

Conforme apontado nos artigos 239 e 240 do RITCU, as auditorias podem ser separadas em dois tipos básicos, as de conformidade e as operacionais. As auditorias de conformidade visam examinar a legalidade e legitimidade dos atos de gestão dos jurisdicionados quantos aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Simone Servato Ferreira (2019, p. 42) destaca que, nesse tipo de fiscalização, não há muita margem para julgamentos individuais, sendo necessário seguir padrões mais exigentes e rígidos na sua execução. Nesse caso, “o maior rigor nos procedimentos adotados, pode estar relacionado ao fato de que os

trabalhos examinam a legalidade e regularidade de atos de gestão e podem resultar em penalidades”.

Por sua vez, as auditorias operacionais buscam avaliar o desempenho dos jurisdicionados e, ainda, sistemas, programas, projetos e atividades governamentais quanto aos aspectos/princípios de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados. Nesse tipo de fiscalização, o controle foca no funcionamento da entidade e verifica se há espaço para aperfeiçoamentos, conforme Manual de Auditoria Operacional do TCU¹⁵.

André Rosilho (2019, p. 298) aponta ainda que as auditorias operacionais estariam ocupando cada vez mais espaço dentro do Tribunal e, apesar de as deliberações dela decorrentes não vincularem a Administração Pública (por se tratar majoritariamente de recomendações), são importantes para promover a transparência e o aperfeiçoamento de práticas e políticas públicas.

Já a inspeção é o instrumento utilizado para “suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade” dos jurisdicionados, conforme art. 240 do RITCU.

No que se refere à fiscalização de transferência voluntária de recursos da União a outros entes federativos e a pessoas físicas e jurídicas de direito privado, conforme previsto no art. 71, VI, da CF88, o controle do jurisdicionado fica restrito ao uso e às finalidades vinculadas a esses recursos, que devem estar consubstanciadas no termo do convênio, acordo, ajuste ou outro instrumento congênere celebrando, não atraindo a competência para fiscalizar o jurisdicionado como um todo.

Considerando todo o arcabouço jurídico, o *caput* e o § 1º do art. 254 do RITCU apontam que qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, recebedora de recursos de transferências voluntárias também estará sujeita à fiscalização do TCU, devendo ser verificado obrigatoriamente “o atingimento dos

¹⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Boletim do Tribunal de Contas da União Especial – Ano. 39, n. 29 (2020): Manual de Auditoria de Conformidade. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em 12/12/2024.

objetivos acordados, a correção da aplicação dos recursos, a observância às normas legais e regulamentares pertinentes e às cláusulas pactuadas”, o que pode ser resumido como a boa e regular aplicação dos recursos transferidos.

Em relação à **competência para formular orientações gerais**, André Rosilho (2019, p. 337-344) explica que estas não decorrem explicitamente de regras constitucionais, mas naturalmente de regras implícitas constantes própria CF88 e da LOTCU, abrangendo primordialmente duas possibilidades de atuação do TCU perante seus jurisdicionados por meio de suas deliberações: realizar determinações e recomendações.

Conforme delineado no artigo 250, II, III e IV, do RITCU, o TCU poderá determinar aos seus jurisdicionados “a adoção de providências corretivas por parte do responsável ou de quem lhe haja sucedido quando verificadas tão somente falhas de natureza formal ou outras impropriedades”. Por sua vez, quando, durante as fiscalizações, forem verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, o TCU poderá recomendar a adoção de providências por seus jurisdicionados.

Dessa forma, havendo impropriedades e irregularidades em desconformidade com as normas regentes, o TCU pode determinar, de forma cogente, que o jurisdicionado corrija o problema detectado, o que geralmente é realizado por meio de auditorias de conformidade. Por sua vez, quando identificadas possibilidades de aperfeiçoamento na atuação dos agentes sob sua jurisdição, o Tribunal pode realizar recomendação, cujo cumprimento não se mostra obrigatório, podendo o jurisdicionado justificar porque não a acatou, o que é realizado comumente por meio de auditorias operacionais.

Por fim, a sexta e última **competência** apontada por André Rosilho (2019, p. 344-375) seria a possibilidade de o TCU “**representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados**”, conforme definido no inciso XI do art. 71 da CF88. Isto é, a obrigação que o Tribunal possui de, no exercício do controle externo, ao constatar irregularidades cuja atribuição para solução do caso e correção da situação irregular não esteja no âmbito de sua competência, dar conhecimento dos fatos aos órgãos e entidades que possuam competência para tanto. Se por exemplo for constatada uma irregularidade, mas o recurso utilizado for estadual, deve-se representar ao Tribunal de Contas do estado competente. De

outra forma, se a irregularidade configurar ilícito fiscal relativo a tributos federais, o TCU deve comunicar o fato à Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Como visto, o Tribunal de Contas da União possui diversas competências e atribuições previstas na CF88 e na legislação infraconstitucional, especialmente na LOTCU, tendo papel fundamental no controle externo a ser exercido pelo Poder Legislativo, com o objetivo de garantir a boa e regular aplicação dos recursos federais. Para além disso, busca, mais recentemente, atuar com o objetivo não apenas de punir os responsáveis, mas também de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, fomentando o aprimoramento das instituições sob sua jurisdição.

Para isso, o Tribunal possui diversos instrumentos constitucionais, legais e regimentais, realizando sua fiscalização de diferentes formas a depender do objetivo que se almeja alcançar com sua atuação.

Contudo, há limites sobre o quê e sobre quem o TCU pode fiscalizar. A constituição foi bastante abrangente, mas, de certo modo abstrata ao tratar da jurisdição do TCU, colocando no campo do controle externo do Tribunal qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. Ou seja, não apenas órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, estão sujeitos ao controle da Corte de Contas, mas também pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que, de algum modo, administrem recursos federais ou, ainda, que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Qualificar as pessoas e os entes é o primeiro passo para identificar quem está efetivamente sob jurisdição do TCU e os limites do exercício do controle externo a ser exercido. Nessa linha, no próximo tópico, será realizada explanação sobre o funcionamento do SEB para, no tópico posterior, realizar análise sobre a CCEE com o objetivo verificar os aspectos de direito público que incidem sobre essa Câmara de Comercialização. Mais especificamente, deverá ser detalhado o que a diferencia dos demais delegatários de serviço público do setor elétrico, com destaque para suas regras de composição, funcionamento, operação e fontes de recursos. Será ressaltada ainda a forma como a Aneel fiscaliza a CCEE.

2.2 O Setor Elétrico Brasileiro (SEB)

Nos anos 90, o Estado brasileiro promoveu as bases para o novo modelo do setor elétrico brasileiro a ser implementado a partir de 2003, que passou do modelo estatal monopolista para um modelo onde os serviços de energia elétrica deveriam ser prestados por entidades privadas, o que levou a uma série de privatizações de empresas públicas do setor (TOLMASQUIM, 2011, p. 1-27).

O Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico (Re-SEB), criado em 1996, tinha como base a desverticalização (separação das empresas do setor de Geração, Transmissão e Distribuição), privatização de empresas e competição entre elas por meio de uma Mercado Atacadista de Energia (MAE), além de um operador independente do sistema. Nessa linha, por meio da Lei 9.427/1996, foi criada a Aneel para regular o mercado. Além disso, houve a criação do MAE e do ONS (em substituição ao Grupo Coordenador das Operações Interligadas, subordinado à Eletrobras) por meio da Lei 9.648/1998.

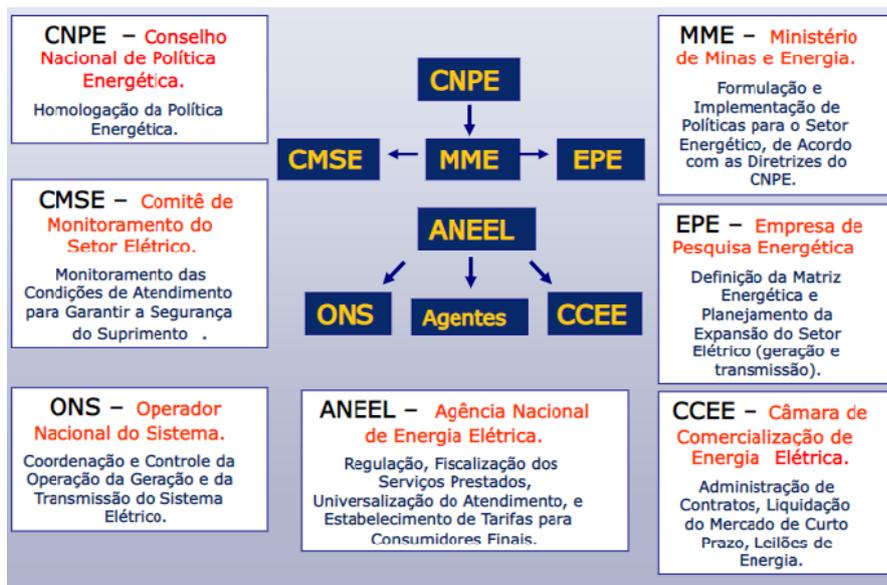
Após a crise do racionamento de energia em 2001, o novo governo federal eleito em 2002 promoveu novas alterações no setor, que viria a ser o novo modelo do setor elétrico brasileiro. Nesse cenário, transformou o MAE em Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) por meio da Lei 10.848/2004 e criou a Empresa de Pesquisa Energética por meio da Lei 10.847/2004, estabelecendo formalmente dois mercados: o ambiente de contratação regulada (ACR) e o ambiente de contratação livre (ACL)¹⁶.

Assim, os principais agentes “públicos” do SEB atualmente e suas funções são os demonstrados na figura a seguir¹⁷:

¹⁶ <https://megawhat.energy/verbetes/387/projeto-de-reestruturacao-do-setor-eletrico>. Acesso em 13/09/2024.

¹⁷ Informações mais detalhadas em: TOMALSQUIN, Maurício. Novo Modelo do Setor Elétrico Brasileiro. Cap. 4., Rio de Janeiro: Synergia, 2011.

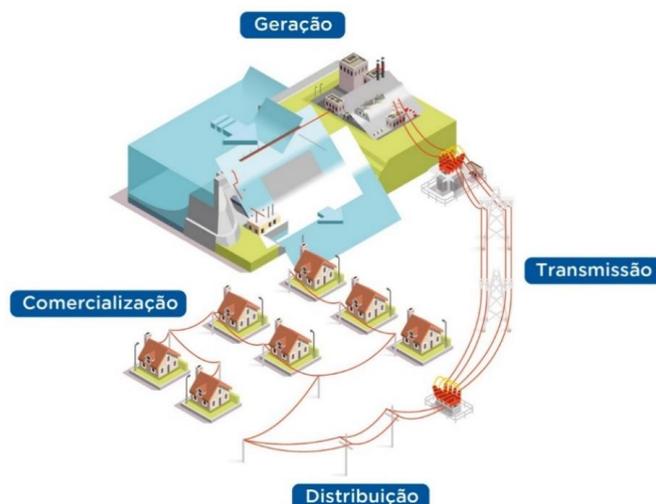
Figura 4 – Estrutura Institucional do Setor Elétrico Brasileiro



Fonte: Apresentação do Diretor de Transmissão da CEEE¹⁸

Além dos agentes públicos¹⁹, temos os agentes econômicos privados, sujeitos às diretrizes dos agentes institucionais detalhados na figura anterior, que efetivamente possibilitam a entrega de energia aos consumidores finais, sendo separados nos seguintes setores²⁰:

Figura 5 – Atividades de agentes econômicos no SEB



Fonte: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/inovacao-e-tecnologia/setor-eletrico-brasileiro/>.

¹⁸ Disponível em <https://slideplayer.com.br/slide/10237876>. Acesso em 07/05/2024.

¹⁹ Tolmasquin (2011, p. 39) ressalta que o ONS e a CCEE são pessoas jurídicas de direito privado “atípicas”, uma vez que desempenham atividades especiais com funções de interesse público.

²⁰ Para aprofundamento, sugiro a leitura de: KAERCHER LOUREIRO, Luiz Gustavo et al. Manual de Direito da Energia Elétrica. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

A função dos agentes de cada um desses segmentos é:

- a) Geração: produzir energia elétrica e injetá-la nos sistemas de transporte (transmissão e distribuição) para que chegue aos consumidores finais. A matriz elétrica brasileira é formada primordialmente por usinas hidrelétricas²¹ (UHE), termelétricas (UTE), eólicas (EOL) e solares - fotovoltaica (UFV);
- b) Transmissão: transportar grandes quantidades de energia provenientes das usinas geradoras e entregar a energia às distribuidoras. Esse transporte de energia é realizado por meio de uma ampla rede de sistemas de transmissão por quase todo o país, denominado Sistema Interligado Nacional (SIN);
- c) Distribuição: receber a energia do sistema de transmissão e a distribuir no varejo para consumidores; e
- d) Comercialização: comprar e vender energia por meio de contratos bilaterais no ambiente livre, podendo revender esta energia aos consumidores livres, especiais, a outros comercializadores ou revender aos distribuidores (nesse último caso, apenas nos leilões do ambiente regulado).

No modelo atual brasileiro, no que se refere à comercialização de energia elétrica, há atualmente dois mercados: o Ambiente de Contratação Regulada (ACR) e o Ambiente de Contratação Livre (ACL). Esses ambientes estão assim definidos nos incisos I e II do § 2º do art. 1º do Decreto 5.163/2004, que regulamenta a comercialização de energia elétrica no Brasil:

I - Ambiente de Contratação Regulada - ACR o segmento do mercado no qual se realizam as operações de compra e venda de energia elétrica entre agentes vendedores e agentes de distribuição, precedidas de licitação, ressalvados os casos previstos em lei, conforme regras e procedimentos de comercialização específicos;

II - Ambiente de Contratação Livre - ACL o segmento do mercado no qual se realizam as operações de compra e venda de energia elétrica, objeto de contratos bilaterais livremente negociados, conforme regras e procedimentos de comercialização específicos;

²¹ Kaercher Loureiro (2021) aponta que em 2019 a hidroeletricidade representava 68% da capacidade instalada.

No ACR, ressalvados casos específicos, os agentes geradores/comercializadores vendem energia elétrica às distribuidoras por meio de leilões centralizados e organizados pelo Governo Federal, dando origem aos Contratos de Comercialização de Energia no Ambiente Regulado (CCEAR). Essa energia comprada pelos agentes de distribuição é revendida/repassada aos consumidores cativos compreendidos em suas áreas de concessão²².

Nesse caso, a distribuidora presta tanto o serviço de compra e venda de energia elétrica (tarifa de energia - TE) para os consumidores como a disponibilização da infraestrutura necessária para o transporte da energia (cobrada por meio da tarifa de uso do sistema de distribuição – TUSD²³, também conhecida como “fio”) sendo remunerada pelo Grupo B por meio de uma tarifa monômnia volumétrica, na qual as duas tarifas são cobradas conjuntamente nas contas de energia dos consumidores com base no seu consumo (Braga, 2022, p. 153).

Por sua vez, no ACL, a liberdade de contratação é a principal característica, sendo a compra e venda de energia realizada “livremente”²⁴ por geradores e comercializadores com outros comercializadores e consumidores livres e varejistas²⁵, desde que atendidas as regras dispostas nas normas legais (a exemplo das Leis 9.648/1998 e 10.848/2004), regulamentares (como os Decretos 2.655/1998 e 5.163/2004), em atos administrativos normativos (do CNPE e do MME) e, em especial, nas normas regulatórias da Aneel, com destaque para a Convenção de

²² Além da energia comprada em leilões, as distribuidoras “adquirem” energia de forma compulsória advindas de fontes incentivadas (PROINFA), da Usina de Itaipu-Binacional e das Usinas Nucleares de Angra, entre outros (Kaercher Loureiro et al., 2021, p. 173-174)

²³ Silva (2018, p. 83) aponta que “atualmente as concessões de distribuição de energia impõem aos agentes a obrigatoriedade de fornecer os serviços de distribuição física da energia e sua comercialização de forma associada”. A explicação mais detalhada sobre a separação entre energia e fio podem ser obtidas no Manual de Direito da Energia Elétrica (Kaercher Loureiro et al., 2021, p. 154-157).

²⁴ Marçal Justen Filho (*In* Fonseca; da Costa [coord], 2020, p. 204) ressalta, todavia, que “é inquestionável que as contratações de comercialização de energia elétrica estão subordinadas à regulação estatal diferenciada” (como a obrigatoriedade de registro de todos os contratos na CCEE, em atendimento ao art. 8º da REN 1.009/2021) mas isso “não implica em eliminação da autonomia dos particulares”.

²⁵ Uma comercializadora de energia é uma empresa que compra e vende energia elétrica. Ela atua como intermediária entre os geradores e os consumidores finais. Um consumidor livre de energia é aquele que pode escolher o fornecedor de energia elétrica. O consumidor livre varejista é um consumidor que pertence ao grupo A (alta tensão, acima de 2,3 kV) e que deve migrar obrigatoriamente para o mercado livre de energia. Para isso, ele é representado por um comercializador varejista na CCEE.

Comercialização (atualmente a Resolução Normativa - REN 957/2021²⁶), as Regras de Comercialização de Energia Elétrica²⁷, e os Procedimentos de Comercialização²⁸ (Kaercher Loureiro et al., 2021), bem como as regras de contratação de energia, previstas atualmente na REN 1.009/2022²⁹.

Diferentemente do Grupo B (exclusivamente atendidos no ACR), para o Grupo A (atendidos no ACL ou ACR) a tarifa é binômia, sendo uma parte cobrada pela energia consumida (adquirida de geradores, comercializadores ou distribuidoras, a depender do caso) e outra pela energia demandada (quantidade de potência elétrica necessária para suprir o consumo). Nesse último, trata-se da disponibilização da energia, por meio da infraestrutura do sistema de distribuição, serviço pelo qual a distribuidora deve ser remunerada (Braga, 2022, p. 142-145).

As diferenças entre os dois ambientes de contratação de energia elétrica são exemplificadas na figura abaixo:

Figura 6 – Diferenças entre o ACL e o ACR

	 AMBIENTE LIVRE	 AMBIENTE REGULADO
 PARTICIPANTES	Geradoras, comercializadoras, consumidores livres e especiais	Geradoras, distribuidoras e comercializadoras. As comercializadoras podem negociar energia somente nos leilões de energia existente - (Ajuste e A-1)
 CONTRATAÇÃO	Livre negociação entre os compradores e vendedores	Realizada por meio de leilões de energia promovidos pela CCEE, sob delegação da Aneel
 TIPOS DE CONTRATO	Acordo livremente estabelecido entre as partes	Regulado pela Aneel, denominado Contrato de Comercialização de Energia Elétrica no Ambiente Regulado (CCEAR)
 PREÇO	Acordado entre comprador e vendedor	O preço da compra da energia é estabelecido no leilão e o preço da venda é pela ANEEL

Fonte: <https://energes.com.br/diferenca-entre-acr-e-acl/>

²⁶ Disponível em <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2021957.pdf>. Acesso em 02/01/2025.

²⁷ Disponíveis em <https://www.ccee.org.br/mercado/regras-de-comercializacao>. Acesso em 02/01/2025.

²⁸ Disponíveis em <https://www.ccee.org.br/mercado/procedimentos-de-comercializacao>. Acesso em 02/01/2025.

²⁹ Disponível em: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren20221009>. Acesso em 02/01/2025.

O atual modelo de contratação de energia elétrica no Brasil foi previsto na Lei 10.848/2004, por meio da qual se autorizou a criação da CCEE, a qual recebeu diversas atribuições tipicamente do Poder Público para gerenciamento do mercado de energia elétrica no Brasil.

Os gráficos a seguir demonstram a importância do crescimento do ACL desde 2004.

Figura 7 – Comparação do Consumo de energia de 2004 a 2024 – ACL x ACR/Cativo



Fonte: página da EPE na internet³⁰.

De acordo com dados da EPE, se em 2004 o consumo de energia advindo do ACL era de apenas 42.838,2 GWh, representando 14,71% do mercado, em 2024 esse montante saltou para 236.876,7 GWh, equivalente a 42,28% de todo o consumo de energia elétrica do país, com um crescimento de 453% no período. Enquanto isso, o consumo no ACR cresceu apenas 14,2%. Essa tendência deve se intensificar, tendo em vista que a abertura do mercado para consumidores do Grupo B (baixa tensão, abaixo de 2,3 kV), hoje atendidos no ACR, está prevista para iniciar em 2026, conforme Portaria 690/GM/MME³¹, de modo que, se confirmando esse caminho, é possível que boa parte dos consumidores se tornem livres para escolher seu fornecedor de energia futuramente no ACL.

Esse crescimento só demonstra a ampliação da importância da CCEE no cenário atual, haja vista que a Câmara é a responsável por gerenciar a comercialização de energia elétrica no ACL no Brasil, além de registrar todos os contratos de compra e venda de energia em ambos os ambientes de contratação,

³⁰ <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/anuario-estatistico-de-energia-eletrica>. Acesso em 02/01/2025.

³¹ Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/2022/portaria-n-690-gm-mme-2022.pdf>. Acesso em 08/03/2025.

sendo responsável ainda por sua contabilização e ajustes financeiros (Reis, 2021, p. 135-136).

Em termos de consumidores, o mercado livre possuía apenas 368 unidades em 2004, passando para 63,6 mil ao final de 2024. Por sua vez o número de unidades consumidoras no mercado cativo passou de 54,8 milhões para 93,9 milhões no mesmo período³². Ressalte-se que o consumo por unidade consumidora é exponencialmente maior no mercado livre do que no mercado cativo, haja vista tratar-se de empresas e indústrias de grande e médio porte.

2.3 A Câmara de Comercialização de Energia Elétrica

2.3.1 Natureza jurídica da CCEE

A CCEE foi constituída sob a forma de uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos, nos termos do art. 1º de seu estatuto, aprovado inicialmente por meio da Resolução Homologatória (REH) 198/2005 da Aneel e, posteriormente, com alterações aprovadas através da REH 1.697/2014. As particularidades desse tipo de associação estão previstas nos arts. 53 a 61 do Código Civil de 2022 (CC2002 – Lei 10.406/2022), do que se destaca que o conjunto de princípios e regras vitais que regulamentam o seu funcionamento e a sua organização deverão estar previstas em seu estatuto, o qual, via de regra, é elaborado livremente por seus associados, atendidos os requisitos das normas legais. No caso, o estatuto, após aprovado pela assembleia geral da entidade, deve ser registrado no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas.

Essa liberdade foi restringida pela Lei de criação da CCEE e pelo seu decreto regulamentador, os quais definiram diversas características e diretrizes a serem observadas pela CCEE, vinculando-a permanentemente ao Poder Público, tendo em vista o seguinte:

³² <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/anuario-estatistico-de-energia-eletrica>. Acesso em 02/01/2025.

- a) A previsão de criação da CCEE em lei e não decorrente da livre iniciativa dos interessados/associados;
- b) As formas de receita, as responsabilidades, as obrigações, entre outros aspectos, que não resultam da vontade dos associados; e
- c) A indicação do Presidente do seu Conselho de Administração pelo MME.

A previsão de criação em lei é uma característica intrínseca de empresas públicas e sociedades de economia mista, mas não de associações privadas, como se depreende da leitura do art. 37, XIX, da CF88. O Estado, por vezes, se utiliza das empresas estatais para realização de atividades reservadas (Kaercher Loureiro, 2021, p. 409-416), a exemplo da EPE.

Nessa linha, Gabriela da Silva Brandão (2013, p. 14 e 63) entende que a CCEE e, também, o ONS:

submetem-se a um regramento mais rígido no que concerne às relações com o Poder Público, ao terem que submeter seu estatuto social e boa parte dos atos a serem praticados à aprovação prévia de entes públicos, não possuindo a mesma liberdade de iniciativa no exercício de suas atividades que as outras entidades de direito privado comuns têm.

(...)

não apenas as atividades exercidas pelo ONS e pela CCEE distinguem-se das atividades comumente atribuídas a pessoas jurídicas de direito privado, como a própria natureza jurídica dessas entidades não pode ser equiparada à das demais entidades privadas.

Isto porque, ao analisar as relações do ONS e da CCEE com o Poder Público e com os demais agentes privados que atuam no setor elétrico, constata-se que são estabelecidas relações de sujeição especial tanto dessas entidades com relação ao Poder Público como sobre os demais agentes privados, que podem ter suas esferas jurídicas diretamente afetadas por sua atuação.

Desta forma, o ONS e a CCEE não constituem pessoas jurídicas de direito privado comuns que simplesmente exercem atividades especiais, consistem, ao contrário, em pessoas jurídicas de direito privado atípicas submetidas a regime jurídico híbrido distinto do regime de direito privado, uma vez que influenciado por algumas restrições de direito público que não se assemelham ao regime aplicável às entidades privadas que compõem a Administração Pública Indireta, muito mais restritivo.

Do exposto, verifica-se que a CCEE, ainda que tenha sido constituída sob a forma de associação civil sem lucrativos, possui diversos atributos que a diferencia das demais entidades constituídas sob essa forma, em especial por conta das atividades que exerce (conforme examinado no tópico anterior) e de sua relação com a Administração Pública e os agentes econômicos do SEB, o que será analisado nos tópicos seguintes.

2.3.2 Base normativa e características gerais da CCEE

Nesta monografia, realizam-se análises, acima de tudo, jurídicas, sobre as características da CCEE. Assim, as questões técnicas relacionadas à comercialização e aos contratos de energia, bem como os sistemas utilizados para tanto, serão apontados no texto tão somente quando necessários à fundamentação e ao esclarecimento dos exames realizados.

As previsões legais sobre a criação, atribuições e demais características da CCEE podem ser encontradas nos arts. 4º a 6º da Lei 10.848/2004. Sua regulamentação foi realizada por meio do Decreto 5.177/2004.

No caput do art. 4º da referida lei, encontram-se as principais características da CCEE, quais sejam:

- a) tem como principal finalidade a viabilização da comercialização de energia elétrica;
- b) sucedeu as atividades antes realizadas pelo Mercado Atacadista de Energia (MAE);
- c) deve ser custeada por seus membros e por emolumentos cobrados sobre as operações realizadas, vedado o repasse desses valores para a tarifa de energia (diferentemente do ONS, que é custeado majoritariamente por meio da TUST, cobrada dos consumidores);
- d) caracteriza-se como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, integrada por titulares de concessão, permissão ou autorização e consumidores que tenham exercido a opção prevista nos arts. 15 e 16 da Lei 9.074/1995 (consumidores livres), que sejam conectados ao SIN; e

e) É fiscalizada e regulada pela Aneel.

No artigo 2º de seu decreto regulamentador, são detalhadas outras atribuições da Câmara, destacando-se as seguintes:

- a) promover leilões de compra e venda de energia, desde que haja delegação da Aneel;
- b) manter o registro de todos os Contratos de Comercialização de Energia no Ambiente Regulado – CCEAR;
- c) manter o registro dos montantes de potência e energia objeto de contratos celebrados no ACL;
- d) apurar o Preço de Liquidação de Diferenças - PLD do mercado de curto prazo por submercado;
- e) efetuar a contabilização dos montantes de energia elétrica comercializados e a liquidação financeira dos valores decorrentes das operações de compra e venda de energia elétrica realizadas no mercado de curto prazo;
- f) apurar o descumprimento de limites de contratação de energia elétrica e outras infrações e, quando for o caso, por delegação da ANEEL, nos termos da convenção de comercialização, aplicar as respectivas penalidades; e
- g) efetuar a estruturação, a gestão e a liquidação financeira de contratos e contas relacionados à Energia de Reserva (CONER) contratada para garantir aumentar a segurança e garantir a continuidade do fornecimento de energia ao SIN, ao ACR (CONTA-ACR), às bandeiras tarifárias, à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), à Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), à Reserva Global de Reversão (RGR), à Conta-Covid, à Potência de Reserva de Capacidade (CONCAP) e à Conta Escassez Hídrica.

Conforme se verifica, a CCEE é uma entidade *sui generis*, sob a qual incidem uma mistura de normas de Direito Público e Privado, não se tratando de uma entidade privada convencional (associação civil de direito privado, conforme art. 1º de seu estatuto vigente, aprovado pela Resolução Homologatória 198/2005 da

Aneel³³), nem de um ente público *stricto sensu*, conforme detalhamento nos tópicos seguintes deste trabalho.

A CCEE realiza uma atividade reservada³⁴ relativa aos serviços de energia elétrica (art. 21, XII, “b”, da CF88), qual seja, viabilizar a comercialização de energia elétrica no SIN, sendo responsável por: manter o registro de todos os contratos do ACR, bem como as informações dos montantes de potência e energia dos contratos do ACL; efetuar a contabilização dos montantes de energia elétrica comercializados e a liquidação financeira dos valores decorrentes das operações de compra e venda de energia elétrica realizadas no mercado de curto prazo; definir os valores do PLD; além de gerir e liquidar financeiramente diversas contas de interesse público relacionadas a políticas públicas do SEB (Energia de Reserva, CONTA-ACR, Bandeiras Tarifárias, CDE, CONTA-COVID, CONCAP e Escassez Hídrica).

Essa gestão da comercialização de energia, com todas as suas atribuições inerentes previstas no Decreto 5.177/2004, ganhou autonomia jurídica e passou a ser um serviço específico, concedido a um ente específico, por meio de um título específico, a autorização³⁵. Essas tarefas são realizadas de forma exclusiva pela CCEE, por delegação do Poder Público, e são essenciais para possibilitar segurança na comercialização da energia elétrica, bem como a utilização de contas/fundos criados pelo Poder Concedente para realização de políticas públicas do SEB.

Gustavo Kaercher Loureiro e Felipe Calabria (2025, p. 13³⁶), ao tratarem da situação do ONS, destacam, em trecho plenamente aplicável à CCEE, considerando as regras previstas nos arts. 4º a 6º da Lei 10.848/2004 e no Decreto 5.177/2004:

³³ Disponível em: https://www2.aneel.gov.br/cedoc/areh2005198_2.pdf. Acesso em 02/02/2025.

³⁴ As atividades de energia elétrica foram reservadas pela CF88 ao Estado e são necessárias quando há imperativos de segurança nacional ou relevante interesse público (art. 173 c/c art. 21, XII, “b”), diferentemente das demais atividades econômicas, geralmente exercidas por entidades privadas. Apesar de reservadas ao Estado, essas atividades podem ser delegadas, como é o caso da CCEE. O detalhamento e diferenciamento dos termos “atividade reservada” (em especial aquelas do SEB), “serviço público” e “monopólio” podem ser obtidos nos ensinamentos do professor Gustavo Kaercher Loureiro em seu livro “Instituições de Direito da Energia Elétrica” (2021, p. 367-394).

³⁵ O art. 2º, VI, da Convenção de Comercialização de Energia Elétrica define a CCEE como uma “associação civil sem fins lucrativos, que atua por **autorização do Poder Concedente**, regulação e fiscalização da ANEEL, conforme legislação de regência”.

³⁶ Livro ainda não publicado, sendo adotado o ano atual como referência.

Como se constata (...), o ONS possui uma cerrada regulação que deixa pouca margem de atuação para o exercício da autonomia privada, sua e de seus integrantes. Com efeito, tanto questões afeitas à sua natureza, composição, estrutura e governança, quanto aquelas relativas ao seu objeto social e atribuições foram decididas de modo unilateral e cogente pela União, por meio de leis e regulamentos, e pelo Regulador, por meio de atos administrativos normativos (resoluções). Isto está em radical oposição ao que se passa com outras pessoas jurídicas de direito privado, formalmente semelhantes ao ONS.

Observa-se, dessa forma, a interferência atípica do Poder Concedente e da Aneel em vários aspectos da CCEE, instituição criada como pessoa jurídica de direito privado, o que a aproxima da situação do ONS, mas a diferencia das outras entidades de direito privado participantes do SEB com atividades concedidas pelo Estado, as quais estão sujeitas às regras previstas para delegação de serviços públicos do SEB por meio de concessão ou permissão, notadamente as Leis 8.987/1995 e 9.427/1996.

Brandão (2023, p. 67) apontou bem as semelhanças entre a CCEE e o ONS (também instituição privada sem fins lucrativos, prevista em lei e com forte interferência estatal) em estudo sobre essas entidades diferenciadas, reforçando o entendimento de que essas entidades, apesar de estarem sujeitas “a regras mais restritivas que as demais pessoas jurídicas de direito privado, (...) ocupam uma posição de relativa supremacia com relação aos demais agentes privados que atuam no setor elétrico”, tendo-lhes sido atribuídos, pelo Poder Concedente, funções e poderes públicos para intervir na esfera jurídica de outros agentes do setor.

Nessa linha, ambas as instituições têm uma relação diferenciada tanto com o Poder Público quanto com os demais delegatários de serviço público do setor elétrico. Dessa forma, estariam sujeitas a um regime híbrido *sui generis*, nem totalmente privado nem público. Assim, “os modelos jurídicos tradicionais, de fato, não são suficientes para a classificação dessas entidades” (Brandão, 2013, p. 68), sendo elas atípicas.

Ao final de seu estudo, Brandão (2013, p. 69) aponta que a CCEE e o ONS são:

figuras jurídicas novas que não se enquadram nos modelos tradicionais e cuja origem decorre da necessidade econômica de dotar o setor elétrico de

um marco regulatório seguro e estável e de instituições responsáveis pela supervisão da operação do sistema e da comercialização de energia que, além de ágeis e flexíveis, permitam maior representatividade dos diversos interesses dos agentes que atuam no setor e que não sejam suscetíveis às pressões políticas, capazes de mudar com frequência os rumos da regulação setorial.

A seguir, serão detalhadas as características que aproximam a Câmara de regras tipicamente utilizadas pelo Direito Público, o que justificaria a competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar a CCEE.

2.3.3 Atividades desempenhadas pela CCEE

Tolmasquin (2011, p. 30-70) caracteriza a CCEE, o ONS e a EPE (empresa pública integrante da Administração Indireta) como parte dos agentes institucionais. Esses agentes institucionais se diferenciam pelo tipo de atividade que executam, podendo se caracterizar como atividades de Governo (CNPE, MME e CMSE), regulatórias (Aneel) e especiais, caso das três entidades de direito privado citadas. Nessa linha, percebe-se que as atividades dos agentes institucionais são as mais relevantes para o planejamento e gestão do SEB. Diferentemente, os agentes econômicos, tipicamente privados e com fins lucrativos, exploram as atividades de Geração, Transmissão, Distribuição e Comercialização de Energia Elétrica.

Em atividades especiais e reservadas ao Estado, como no caso da CCEE, a sua operacionalização é, via de regra, realizada por empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), cuja criação é prevista em lei, a qual estipula sua configuração básica, por meio de um processo de vontade unilateral do Estado. Diferentemente, nas empresas que executam atividades empresariais no SEB, a decisão por prestar o serviço é voluntária, regulada pelos contratos bilaterais, geralmente após um processo de licitação (art. 175 da CF88) e sob o regime de concessão ou permissão previstos na Lei 8.987/1995, como é o caso dos serviços de transmissão e distribuição de energia elétrica (Kaercher Loureiro, 2021, p. 410).

A CCEE e o ONS não se constituem formalmente como empresas estatais, mas possuem diversas de suas características, como detalhado nos tópicos precedentes. Nessa linha, suas atividades se enquadram justamente na categoria de

atividades especiais apontadas por Tolmasquin, juntamente com uma empresa pública (integrante da Administração Indireta), no caso a EPE.

Examina-se, a seguir, as principais atividades realizadas pela CCEE, conforme suas atribuições constantes do art. 2º do Decreto 5.177/2004. Relembre-se que maiores detalhes sobre a atuação do CCEE serão apontados no texto tão somente quando necessários à fundamentação e esclarecimento do tema, dada à elevada tecnicidade e complexidade dos serviços de energia elétrica, cuja análise não é objeto do presente trabalho.

Registro dos contratos de compra e venda do ACR e do ACL, apuração do PLD e contabilização e liquidação das operações no MCP

Na função de viabilizar a comercialização de energia elétrica no âmbito do SIN, a CCEE “administra os contratos de compra e venda de energia elétrica, sua contabilização e liquidação”, processando essas operações tanto no ACL quanto no ACR (Braga, 2022, p. 172). Em síntese, a CCEE apura a energia que foi vendida por geradores e o quanto de energia foi efetivamente entregue por eles. No caso dos consumidores, o montante de energia contratada e o quanto foi consumida. Para comercializadores, o quanto de energia foi comprada e o quanto de energia foi vendida. Havendo diferenças, esses agentes deverão pagar/receber, a depender do caso, o montante apurado no mercado de curto prazo (MCP) no valor do Preço de Liquidação das Diferenças (PLD), que é definido pela CCEE com base no Custo Marginal da Operação (CMO) do SIN, calculado pelo ONS.

Ressalta-se que a CCEE não é parte ou interveniente nos contratos bilaterais de compra e venda de energia firmados pelos agentes livres. Sua função é fundamentalmente possibilitar as compensações financeiras por meio de um banco contratado. Importante registrar que tanto o contrato do ACL quanto o do ACR devem ser registrados na CCEE. Todavia diferentemente dos contratos do ACR (que possuem forte atuação da CCEE, inclusive para sua assinatura), no ACL os contratos são discutidos e assinados pelos contratantes e, somente depois disso, precisam ser registrados na Câmara, com informações como o tipo de contrato, os montantes de energia e potência contratados e a vigência do acordo, conforme

art. 2º, II e III, do Decreto 5.177/2004, REN 1.009/2022 e submódulos 3.1 e 3.2 dos Procedimentos de Comercialização.

Os contratos bilaterais do ACL são realizados livremente, por meio de um acordo entre as partes em relação a preço, volume de energia, prazo, forma de pagamento e todos os outros fatores ligados à venda de energia, tendo como destaque atualmente aqueles realizados no Balcão Brasileiro de Comercialização de Energia (BBCE³⁷), que é o maior ambiente de comercialização de energia do Brasil e disponibiliza uma plataforma que facilita a negociação entre os agentes. Apesar de sua importância, a BBCE não possui relação direta com a CCEE.

No futuro, a N5X³⁸ pretende ser a bolsa para comercialização de energia elétrica no Brasil, a exemplo do que ocorre com outros ativos na Bolsa B3. Do mesmo modo, a N5X não possui relação direta com a CCEE.

Outra importante atividade da CCEE é apuração do PLD, nos termos do art. 2º, V, do Decreto 5.177/2004. Como apontado, os contratos celebrados entre os agentes no ACL são flexíveis e possuem duração mais longas, de modo a dar previsibilidade aos agentes. Eventuais diferenças entre o que foi contratado e o que foi gerado/consumido deve ser liquidado no mercado de curto prazo no valor do PLD.

O cálculo do PLD é baseado no CMO. De acordo com o Glossário do ONS³⁹, o CMO é o “custo por unidade de energia produzida no qual se incorre para atender a um acréscimo de carga no sistema”. O ONS, ao gerir o despacho dos geradores no SIN, via de regra, aciona as usinas cujos preços de energia são mais baratos, de modo a diminuir o custo da energia para o sistema. O CMO seria, dessa forma, o custo teórico para se gerar uma unidade adicional de energia naquele momento.

³⁷ Informações em: <https://www.bbce.com.br/bbce-206-do-volume-consumido-no-mercado-livre-em-agosto-foi-transacionado-no-ehub/>. Acesso em 13/02/2025.

³⁸ Informações obtidas em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2024/03/comandada-por-uma-mulher-bolsa-de-energia-mira-r-150-bilhoes.shtml> e <https://megawhat.energy/podcasts/minutomega/minutoega-talks/n5x-preve-aval-para-atuar-como-clearing-em-2026/>. Acesso em 10/02/2025.

³⁹ Disponível em <https://www.ons.org.br/paginas/conhecimento/glossario>. Acesso em 11/02/2025.

Por isso o PLD é tão importante. O valor do PLD pode impactar significativamente nos resultados de agentes expostos no mercado de curto prazo⁴⁰, impactando todo o setor. Como aponta Araújo (2012, p. 40):

À Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (...) compete realizar a liquidação contábil e financeira das diferenças dos contratos de comercialização de energia elétrica. Todos os contratos de comercialização de energia elétrica, sejam do ACR, sejam do ACL, devem ser registrados na CCEE. No início do mês seguinte, a CCEE confronta os dados dos contratos com as medições realizadas da geração e do consumo, e faz o acerto das diferenças do Mercado de Curto Prazo – MCP, com a valoração da energia ao Preço de Liquidação de Diferenças – PLD.

O MCP é mecanismo de liquidação financeira multilateral que abrange todos os agentes que comercializam, comprando ou vendendo, energia elétrica, inclusive os consumidores cativos, representados pelas distribuidoras. O MCP é um mercado de soma zero: se alguém produz mais do que comprometeu em contratos, deve receber essa diferença do pool; se alguém consome mais do que comprou, paga essa diferença ao pool. Todas essas diferenças entre volumes gerados, contratados e consumidos são liquidadas no MCP ao valor do PLD.

Atividade regulatória em rede da CCEE, em conjunto com a Aneel, para produção de atos normativos infralegais, fiscalização e sanção dos agentes de comercialização

Além de realizar a contabilização das diferenças e determinar o valor do PLD, Baumgaertner (2020, p. 34) registra como importante atribuição da CCEE o desenvolvimento de regras e procedimentos de comercialização, além da viabilização da promoção de leilões de energia no ACR.

No tocante à atividade normativa infralegal, o Decreto 5.163/2004, em seu art. 1º, § 1º, previu que a Aneel é responsável pela expedição dos seguintes documentos normativos:

- I) Convenção de Comercialização;

⁴⁰ Nos termos do Glossário da CCEE, o MCP é “ambiente de negociação onde são realizadas as liquidações financeiras das diferenças entre a energia contratada e a energia consumida ou gerada”. Disponível em <https://www.ccee.org.br/en/glossario-da-energia>. Acesso em 12/02/2025.

- II) Regras de Comercialização; e
- III) Procedimentos de Comercialização.

A previsão para instituição da Comercialização de Comercialização pela Aneel está prevista no art. 1º, IV, da Lei 10.848/2004 e está atualmente materializada na REN 957/2021. Entre outros, a Convenção prevê as obrigações e direito dos agentes, as garantias financeiras, as penalidades e, por fim, as regras e procedimentos de comercialização, inclusive os relativos ao intercâmbio internacional de energia elétrica (art. 1º, § 6º, da Lei 10.848/2004).

Com base nisso, o art. 21 da Convenção de Comercialização prevê, em seu art. 21, XXVI, que é de competência exclusiva da CCEE a atribuição para “submeter à aprovação da ANEEL propostas ou alterações de Regras e Procedimentos de Comercialização que sejam originados na CCEE”.

A título de exemplo, as modificações mais recentes nas Regras e Procedimentos de Comercialização ocorreram por meio da aprovação da revisão desses normativos pela Aneel por meio REN 1.112/2025⁴¹, após propostas de alteração apresentadas pela CCEE⁴², conforme possibilidade expressa no art. 3º, § 2º, do Decreto 5.177/2004.

As diferenças entre as Regras e Procedimentos de Comercialização estão delineadas nos arts. 80 e 81 da Convenção, segundo os quais:

Art. 80. As Regras de Comercialização constituem um conjunto de regras operacionais e comerciais e suas formulações algébricas, propostas pela CCEE e aprovadas pela ANEEL, aplicáveis à comercialização de energia elétrica no âmbito da CCEE.

(...)

Art. 81. Os Procedimentos de Comercialização são o conjunto de normas propostas pela CCEE e aprovadas pela ANEEL que definem condições, requisitos, eventos e prazos relativos à comercialização de energia elétrica no âmbito da CCEE.

⁴¹ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-normativa-aneel-n-1.112-de-11-de-fevereiro-de-2025-613976202>. Acesso em 21/02/2025.

⁴² Detalhes sobre o processo podem ser visualizados no voto do Diretor da Aneel Fernando Mosna, disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-normativa-aneel-n-1.112-de-11-de-fevereiro-de-2025-613976202>. Acesso em 21/02/2025.

No que interessa à presente monografia, destaca-se que as Regras e Procedimentos de Comercialização são atos normativos cujas proposições para serem expedidos, como aponta Bastos (2018, p. 68), “foram expressamente por esta [Aneel] delegadas para uma pessoa jurídica de direito privado [a CCEE], o que representa, nitidamente, um compartilhamento de sua função reguladora, também passível de classificação como correção”. Nessa linha, ao final de seu estudo, o mesmo autor assevera que (2018, p. 82):

Constituído fisicamente e organizado institucionalmente em rede, o setor elétrico brasileiro foi utilizado como objeto de pesquisa para se averiguar a existência deste espaço regulatório. Como informado, a função regulatória no SEB é exercida precipuamente pela Aneel, mas depende em grande medida das atividades desempenhadas e informações prestadas por outras instituições públicas e privadas, como é o caso do ONS e da CCEE, os quais demandam uma incessante cooperação e coordenação para a garantia da efetividade da regulação.

Assim, verifica-se a importância da atividade normativa da CCEE, uma vez que participa da elaboração das Regras e Procedimentos de Comercialização de Energia Elétrica (ainda que dependa da aprovação da Aneel), propondo-as, configurando uma regulação pública não estatal, em conjunto com outros agentes do SEB, no caso a Aneel, a qual é a reguladora tradicional do setor. Como apontado por Kaercher Loureiro (2021, p. 477), uma vez que as proposições são aprovadas pela Aneel, tornam-se normas jurídicas, as quais regulam direitos e deveres dos agentes do setor.

Em complemento à atividade normativa da CCEE, destacam-se as atividades fiscalizatória e sancionatória no setor de comercialização de energia.

No campo da fiscalização, salienta-se o art. 21, XIV, da Convenção de Comercialização, segundo o qual compete à CCEE “promover o monitoramento das ações desenvolvidas pelos agentes da CCEE sobre eventuais práticas consideradas em desconformidade com esta Convenção, as Regras e os Procedimentos de Comercialização, a legislação e regulamentação aplicável”, devendo encaminhar relatórios mensais desse monitoramento à Aneel (inciso XXVII desse mesmo artigo). Isto é, a CCEE fiscaliza o cumprimento dos três principais normativos da Aneel que tratam da comercialização de energia previstos no art. 1º, § 1º do Decreto 5.164/2004.

No monitoramento realizado, uma vez identificadas condutas atípicas dos agentes, a CCEE pode requisitar as informações que julgar relevantes, estabelecendo prazo para o seu cumprimento, em conformidade com o parágrafo único do art. 135 da Convenção de Comercialização.

Dessa forma, assim como caso de expedição de atos normativos, a CCEE atua em conjunto com a Aneel para fiscalizar o mercado de comercialização de energia.

Diante da constatação irregularidades, ressalta-se a possibilidade da execução de outra importante atividade da CCEE: a atividade sancionatória. O art. 1º, § 6º, III, da Lei 10.848/2004 prescreve que a previsão de penalidades no setor deve estar prevista na Convenção de Comercialização.

Nesse sentido, o art. 2º, VII, do Decreto 5.177/2004 atribui à CCEE poderes para “apurar o descumprimento de limites de contratação de energia elétrica e outras infrações e, quando for o caso, por delegação da ANEEL, nos termos da convenção de comercialização, aplicar as respectivas penalidades”.

Por fim, na Convenção de Comercialização, prevê-se que, em caso de infração dos agentes de comercialização, a CCEE poderá aplicar as penalidades cabíveis (art. 13, VI). Todavia, a decisão final sobre a correção da aplicação de penalidade pela CCEE cabe à Aneel, caso o ato seja impugnado pelo agente sofedor da sanção, conforme disposto no art. 40 da Convenção.

Nesse sentido, Bastos (2018, p. 76) preconiza que:

diante da complexidade inerente ao setor elétrico e tendo em vista as atribuições legais do ONS e CCEE, é extremamente comum que a Aneel delegue aos mesmos a realização de certas etapas da regulação da qualidade dos serviços de energia elétrica, permitindo-se, inclusive, a possibilidade de questionamento à Aneel sobre a regularidade das decisões tomadas por aquelas instituições, tal qual um órgão revisor daquelas decisões.

Todavia, há dúvidas sobre a juridicidade da aplicação de penalidade por parte da Câmara aos seus agentes, considerando se tratar de entidade constituída sob o regime de direito privado.

Em 2020, no âmbito do RE 633782-MG, o STF publicou a seguinte tese de repercussão geral (Tema 532):

É constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial.

Todavia, a CCEE não integra formalmente a Administração Pública Indireta, de modo que não se enquadra no entendimento adotado pela Suprema Corte.

Ao tratar especificamente de multa aplicada pela CCEE, o STJ, no Resp 1.950.332/RJ, decidiu que a Câmara não possui o poder administrativo de polícia para impor multas às empresas associadas em razão de descumprimento de contrato. Isso porque não faz parte da Administração Direta ou Indireta e não há lei que autorize expressamente a entidade a exercer essa função sancionatória. Nessa linha, não seria possível a delegação de poder administrativo de polícia à Câmara.

De fato, como apontado alhures, o art. 1º, § 6º, III, da Lei 10.848/2004 apenas informa que as penalidades devem estar previstas na Convenção de Comercialização. É apenas no Decreto 5.177/2004 e na referida Convenção, atos normativos infralegais, que é prevista a competência da CCEE para aplicação de penalidades.

Entretanto, ainda no âmbito do Resp 1.950.332/RJ, a CCEE impetrou embargos de declaração sobre a decisão prolatada pelo STJ, argumentando que sua competência para aplicar multas aos agentes decorreria não de poder de polícia delegado pela Administração Pública, mas sim da autorregulação de seus associados. Em 20/03/2025, foi proclamado o julgamento final do recurso, dando-se efeitos modificativos no sentido de acolher o recurso apresentado pela Câmara, de modo que, no entendimento dessa corte superior, a CCEE pode aplicar multa aos seus agentes com base no poder de autorregulação, mas não com fundamento no poder de polícia delegado pelo Estado.

Sobre o tema, Araujo (2012, p. 301) aponta que, ao criar a CCEE, o Estado reputou como mais adequado que uma instituição de direito privado administrasse a operacionalização da comercialização de energia elétrica, “com ligeiras características de autorregulação, porém com forte coloração pública”.

No REsp 817.534/MG, o STJ vai na mesma linha do STF, entendendo que o Poder de Polícia pode ser delegado somente a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública Indireta. A Corte Superior acrescenta ainda

que o Poder de Polícia envolve quatro aspectos ou ciclos: ordem/atividade legislativa (preceito normativo, ordenando e restringindo direitos), consentimento (anuência para o exercício de uma atividade), fiscalização (verificação se as ordens estão sendo cumpridas) e sanção (diante da afronta à ordem, aplicação de uma penalidade). Somente as fases de consentimento e fiscalização seriam delegáveis a pessoas jurídicas de direito privado.

Nessa linha, Para Guerra (2015, p. 293), há dúvidas sobre a possibilidade de delegação das fases de ordenamento e sanção do Poder de Polícia à CCEE, mas não é criticada a sua atuação nas fases de consentimento e fiscalização.

Braga (2021, p. 693-694), ao citar acórdão do TCU, aponta que, ao realizar as suas atribuições, a CCEE e o ONS:

exercem mais que simples funções administrativas, mas verdadeiros poderes públicos, uma vez que essas entidades podem aplicar sanções aos particulares ou provocar a aplicação de penalidades cabíveis ao comunicar aos entes públicos competentes o descumprimento a suas regras ou determinações.

Independentemente das decisões das cortes superiores quanto ao exercício do Poder de Polícia pela CCEE, verifica-se no âmbito da edição de atos normativos, da fiscalização e da aplicação de penalidades no setor de comercialização de energia elétrica, a CCEE participa de forma ativa dessas atividades precipuamente vinculadas ao Direito Público, seja de forma individual, seja em rede com a Aneel. Ao final de seu estudo sobre o espaço regulatório do SEB, Bastos (2018, p. 82) afirma que:

Ademais, a literatura sobre regulação também aponta que setores econômicos mais desenvolvidos podem superar as estruturas hierárquicas mais tradicionais e se organizarem em rede, como reflexo da complexidade e interdependência das relações estabelecidas entre seus integrantes. (...)

Constituído fisicamente e organizado institucionalmente em rede, o setor elétrico brasileiro foi utilizado como objeto de pesquisa para se averiguar a existência deste espaço regulatório. Como informado, a função regulatória no SEB é exercida precipuamente pela Aneel, mas depende em grande medida das atividades desempenhadas e informações prestadas por outras instituições públicas e privadas, como é o caso do ONS e da CCEE, os quais demandam uma incessante cooperação e coordenação para a garantia da efetividade da regulação.

Operacionalização de leilões de compra e venda de energia elétrica

Outra importante atribuição da CCEE é a realização de leilões de compra e venda de energia elétrica, desde que isso seja delegado pela Aneel, conforme previsto no primeiro inciso do art. 2º do Decreto 5.177/2004 e no art. 13, I, da Convenção de Comercialização. Conforme apontado na página da CCEE⁴³, “os leilões são mecanismos de mercado que visam aumentar a eficiência da contratação de energia, procurando garantir o abastecimento da população com o menor custo”. O objetivo dessas licitações é garantir o atendimento à demanda energética, com contratos entre geradores e consumidores, especialmente as distribuidoras (no ACR, nos termos do art. 5º, § 1º, da Convenção de Comercialização, as distribuidoras devem contratar a totalidade de seus recursos para atendimento de seu mercado).

São diversos os tipos de leilão realizados anualmente pela CCEE, conforme figura abaixo.

Figura 8 – Tipos de leilão realizados pela CCEE



Fonte: <https://www.ccee.org.br/en/mercado/leilao-mercado>

⁴³ As informações sobre os leilões realizados pela CCEE estão disponíveis em: <https://www.ccee.org.br/en/mercado/leilao-mercado>. Acesso em 13/02/2025.

Do exposto, verifica-se a importância da realização dos leilões (cuja operacionalização é corriqueiramente delegada à CCEE por meio de despacho), tendo em vista que é por meio dessas licitações que as distribuidoras do ACR compram energia para atender ao seu mercado consumidor. Por sua vez, os contratos de longo prazo celebrados permitem que os geradores possam investir em projetos de geração, dada a longa vigência dos termos celebrados, o que possibilita segurança e tempo hábil para que haja retorno do capital investido. Esses investimentos promovem a expansão da capacidade de geração do país, minimizando os riscos de falta de energia sistêmica no fornecimento de energia.

Estruturação, gestão e liquidação de fundos e contas do SEB voltadas à promoção de Políticas Públicas do Governo Federal

Por fim e não menos importante, destaca-se a gestão e liquidação financeira de diversas contas de interesse público relacionadas a políticas públicas do SEB (Energia de Reserva, CONTA-ACR, Bandeiras Tarifárias, CDE, CONTA-COVID, CONCAP e Escassez Hídrica). A previsão para gestão dessas contas pela CCEE encontra-se nos incisos XI a XVIII do art. 2º do Decreto 5.177/2004.

As definições e objetivos de cada uma dessas contas podem ser visualizadas no Glossário da CCEE⁴⁴, conforme segue:

- a) Conta Ambiente de Contratação Regulada (Conta-ACR): foi criada para repassar recursos às distribuidoras de energia elétrica. O objetivo era cobrir os custos com a exposição involuntária das distribuidoras no mercado de curto prazo e o aumento das despesas com a geração de usinas termelétricas;
- b) Conta Bandeiras Tarifárias: é a conta centralizadora dos recursos de bandeiras tarifárias, administrada pela CCEE;
- c) Conta Covid: foi criada para viabilizar uma operação financeira para alívio do caixa das distribuidoras de energia durante a pandemia da Covid-19, estruturada em conjunto com o MME, o Ministério da Economia e Aneel. O

⁴⁴ Disponível em: <https://www.ccee.org.br/glossario-da-energia>. Acesso em 15/02/2025.

empréstimo contratado e administrado pela CCEE tem como objetivo garantir a liquidez do setor, ao mitigar os impactos da redução do consumo e do aumento de inadimplência;

d) Conta de Consumo de Combustíveis: é um encargo setorial criado para subsidiar os custos de geração de energia elétrica em sistemas isolados, como os localizados em regiões remotas do Brasil, onde o fornecimento por meio do Sistema Interligado Nacional (SIN) não é viável. Esses sistemas, frequentemente baseados em termelétricas que utilizam combustíveis fósseis, apresentam custos mais elevados de geração. A CCC tem como objetivo equilibrar essas despesas, viabilizando tarifas mais acessíveis para os consumidores dessas áreas e promovendo a universalização do acesso à energia elétrica no país;

e) Conta de Desenvolvimento Energético: é um fundo setorial que financia políticas públicas para o desenvolvimento energético do Brasil. A CDE foi criada em 2002 pela Lei 10.438/2002;

f) Conta de Energia de Reserva: é a responsável por arrecadar o Encargo de Energia de Reserva (EER) dos consumidores e pagar os geradores contratados nos leilões da CCEE; e

g) Conta Escassez Hídrica (CEH): foi criada para ajudar o setor elétrico a lidar com os custos decorrentes da crise hídrica de 2021. A CEH foi estruturada em parceria entre o MME, o Ministério da Economia (ME) e a Aneel.

De todas essas contas, destaca-se a CDE. Criada por meio da Lei 10.438/2002, a CDE possui como objetivos, entre outros: conceder descontos tarifários aos usuários de baixa renda; custear a CCC mencionada anteriormente; pagar indenizações de concessões; incentivar a expansão da malha de gás natural; contribuir para a modicidade tarifária; entre outros. Como apontado no art. 13 da referida lei, a conta visa ao desenvolvimento energético, financiando políticas públicas editadas pelo Governo Federal.

A CCEE é a responsável pela gestão financeira e operacional da CDE desde maio de 2017, em razão da edição do Decreto 9.022/2017. Seus recursos (previstos no art. 1º, § 1º, da Lei 10.438/2002) são provenientes majoritariamente de quotas

anuais pagas por todos os agentes que comercializem energia com consumidor final, mediante encargo tarifário incluído nas tarifas de uso dos sistemas de transmissão ou de distribuição, ou cobradas diretamente dos consumidores pela CCEE. O fluxo e o papel dos agentes na CDE são demonstrados na figura abaixo

Figura 9 – Fluxo da CDE



Fonte: <https://www.ccee.org.br/mercado/contas-setoriais/conta-de-desenvolvimento-energetico-cde>

Para se ter uma ideia da relevância do fundo, o orçamento da CDE passou de R\$ 14,1 bilhões em 2013 para R\$ 40,6 bilhões em 2025, um crescimento de 187,9%, conforme Nota Técnica 187/2024-STR/Aneel⁴⁵. Desses 40,6 bilhões, R\$ 36,5 bilhões (89,9%) devem advir do componente CDE-Uso, parcela do encargo que não é coberta por outras fontes de receita e precisa ser rateada pelos consumidores de energia elétrica por meio da tarifa paga mensalmente (o encargo está embutido na TUSD).

Conforme apontado pelo ex-Ministro da Fazenda Máílson da Nóbrega (2024):

Esses subsídios [da CDE] foram criados habitualmente por lei aprovada pelo Congresso. Sua implementação e o valor dos respectivos custos competem, no entanto, ao Executivo, particularmente à Agência Nacional de

⁴⁵ Disponível em: https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas?p_auth=pGDuXcVQ&p_p_id=participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_ideParticipacaoPublica=3904&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_javax.portlet.action=visualizarParticipacaoPublica. Acesso em 13/02/2025.

Energia Elétrica (Aneel). **Os encargos pagos pelos consumidores constituem, em última análise, uma espécie de imposto instituído sem autorização legislativa. (...)**

Além dessas distorções institucionais, os **encargos na conta de luz são na verdade um imposto sobre o consumo**. Cobrados de forma inteiramente equivocada, tais encargos são duplamente regressivos. Primeiro, como ocorre com todos os tributos sobre o consumo, incidem proporcionalmente mais sobre as camadas menos favorecidas. Segundo, **são cobrados sobre apenas uma parcela da sociedade, isto é, a dos consumidores de energia**.

(destaques inseridos)

Como se observa, a CDE é fundo setorial bilionário administrado pela CCEE (ainda que sob diretrizes e supervisão da Aneel), que possui como objetivo a promoção de política públicas definidas pelo Estado, sendo custeado majoritariamente por meio de um encargo cobrado compulsoriamente, por meio de tarifas, nas contas dos consumidores de energia elétrica. De acordo com o Subsidiômetro da Aneel⁴⁶, os encargos decorrentes da CDE representaram em 2024 13,77% das tarifas pagas pelos consumidores residenciais.

Diversas são as críticas a esse modelo de financiamento da CDE por meio da cobrança de tarifa, dado que políticas públicas são, via de regra, custeadas por meio do orçamento federal. Nessa linha e para finalizar, Natália Moura (2024) assevera que:

Em essência, as despesas hoje custeadas pela CDE têm natureza de políticas públicas, e, como tais, deveriam ser pagas pelos contribuintes brasileiros, não pelos consumidores de energia elétrica. Alguns exemplos dessas políticas públicas são o subsídio para cadeia do carvão mineral no Sul do país, os desembolsos para reduzir as tarifas dos consumidores da região Norte e aqueles para reduzir a tarifa de energia das famílias mais vulneráveis.

Apesar da natureza destas despesas, hoje o desenho da CDE permite que fiquem à margem dos debates sobre as prioridades nacionais que permeiam a definição do seu orçamento anual. Isso porque as diretrizes vigentes para a CDE garantem recursos virtualmente ilimitados para suas despesas, uma vez que os consumidores são obrigados a suprir, por meio

⁴⁶ Disponível em: <https://portalrelatorios.aneel.gov.br/luznatarifa/subsidiometro>. Acesso em 12/02/2025.

de encargo embutido em suas tarifas, a diferença entre as despesas orçadas e as demais fontes de recursos previstas para conta.

2.3.4 Relações da CCEE com o Poder Concedente e com outros agentes econômicos integrantes do SEB

O Poder Público definiu, de forma unilateral e coativa, diversas características da CCEE, por meio dos arts. 4º da Lei 10.848/2004, do Decreto 5.177/2004 e da Convenção de Comercialização. Nesses normativos, foram definidos, sem a oitiva dos agentes que seriam compulsoriamente associados da Câmara (titulares de concessão, permissão ou autorização etc.), o seu tipo de personalidade jurídica, sua estrutura (Assembleia Geral, Conselho de Administração, Conselho Fiscal etc.), suas atividades e a autorização exclusiva para exercê-las, seus recursos e suas fontes de financiamento.

Além disso, o MME indica o Presidente do Conselho de Administração da Câmara (composto por 5 membros), sendo os demais indicados pelos agentes, conforme art. 23 do estatuto social vigente da associação. Todavia, o Governo Federal deve possuir ainda mais ingerência na administração da CCEE, tendo em vista a publicação do Decreto 11.835/2023.

O referido normativo provocou diversas mudanças no Decreto 5.177/2004, em especial no que se refere à organização e ao funcionamento da CCEE (arts. 7º a 10 do Decreto 5.177/2004):

- a) O Conselho de Administração, antes responsável pela administração da entidade, terá a função de acompanhar e orientar o planejamento estratégico da CCEE, deliberando sobre as propostas orçamentárias definidas pela nova Diretoria, órgão anteriormente inexistente;
- b) A composição desse conselho passará de 5 para 8 membros, sendo quatro deles indicados pelo MME, inclusive o seu Presidente, o qual terá voto de qualidade nos casos de empate nas deliberações. Na prática, o ministério, por meio de seus indicados, vai ter um poder de ingerência enorme no Conselho de Administração, materializando uma influência, no mínimo,

incomum em uma associação de direito privado, geralmente administrada por seus associados; e

c) A criação da Diretoria da CCEE, a qual será responsável pela administração da Câmara (antes exercida pelo Conselho de Administração). O órgão poderá ser composto por até 6 membros, sendo o Diretor-Presidente indicado pelo MME.

Essas mudanças produzirão efeitos a partir da vigência das alterações a serem implementadas no estatuto social da CCEE, já propostas pela Câmara, mas ainda pendentes de aprovação pela Aneel.

Em relação à Aneel, tanto o art. 4º da Lei 10.848/2004 quanto o Decreto 5.777/2004 demonstram sua influência sobre a CCEE, a qual é regulada e fiscalizada pela autarquia. Não apenas as regras e procedimentos que regem suas atividades, mas também o próprio estatuto da entidade deve ser aprovado pela agência reguladora.

Tal ingerência e controle na atuação da CCEE pelo Poder Público só demonstra a relevância de suas atividades, proeminentemente de interesse público, o que evidencia o traço público de seu regime jurídico.

Além disso, em relação às outras duas instituições que possuem “atividades especiais” no gerenciamento do SEB (ONS e EPE), destaca-se a obrigação de que a CCEE mantenha obrigatoriamente intercâmbio de dados e informações com a EPE (art. 2º, § 1º, IV, do Decreto 5.177/2004).

Quanto ao ONS, deve a CCEE com ele celebrar acordo visando ao estabelecimento das condições de relacionamento técnico-operacional entre as duas entidades, para o desenvolvimento das atividades que lhes competirem⁴⁷ (art. 3º, § 1º, I, do Decreto 5.081/2004). Se o ONS cuida do gerenciamento da geração e transmissão da energia do país com o objetivo de que as demandas de energia sejam atendidas em todo o território, a CCEE é responsável pela gestão e liquidação financeira da energia, ou seja, as atividades se complementam e se interrelacionam.

⁴⁷ O termo do acordo operacional ONS-CCEE pode ser obtido em: <https://www.ons.org.br/paginas/sobre-ons/relacionamentos>. Acesso 13/06/2023.

Como apontado anteriormente, o ONS é responsável pelo cálculo do CMO, o qual é a base para o cálculo do PLD⁴⁸ pela CCEE, por exemplo.

Essa interação e coordenação é necessária diante da complexidade do SEB. Nessa linha, Bastos (2018, p. 52) cogita inclusive a possibilidade de fusão entre a CCEE e o ONS, baseada em modelos de outros países nos quais uma única entidade é responsável pela coordenação e controle da operação da geração e da transmissão (ONS) e pela gestão da comercialização de energia elétrica (CCEE).

A CCEE participa também como membro, junto com outros agentes públicos:

- i) do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE)⁴⁹, o qual tem a função de acompanhar e avaliar permanentemente a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético em todo o território nacional; e
- ii) da Comissão Permanente para Análise de Metodologias e Programas Computacionais do Setor Elétrico (Cpamp)⁵⁰, instituída com a finalidade de garantir coerência e integração das metodologias e programas computacionais utilizados pelo ONS, pelo MME, pela EPE e pela CCEE.

A CCEE poderá ainda participar das reuniões do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)⁵¹ quando a pauta envolver assuntos de sua competência (até a edição do Decreto 9.601/2018 havia previsão expressa nesse sentido, mas, com a edição desse normativo, foi alterada a redação do art. 2º, § 4º, do Decreto 3.520/2000 para expandir a possibilidade de participação de dirigentes máximos de outros órgãos e entidades da administração pública de uma forma genérica, inclusive da CCEE).

Em relação aos agentes econômicos do SEB, por gerenciar a comercialização de energia elétrica, há clara interferência da CCEE na atividade desses agentes.

⁴⁸ Mais detalhes sobre a forma de cálculo do PLD podem obtidos em: <https://www.ccee.org.br/precos/conceitos-precos#:~:text=O%20Pre%C3%A7o%20de%20Liquida%C3%A7%C3%A3o%20das,apura%C3%A7%C3%A3o%20e%20para%20cada%20subm.> Acesso em 14/02/2025.

⁴⁹ Conforme art. 2º, II, “c”, do Decreto 5.175/2004.

⁵⁰ Conforme Resoluções CNPE 1/2007 e 22/2021. A CPAMP foi extinta pela Resolução 1/2024 sendo suas atividades atribuídas formalmente à Aneel, qual deverá instituir um comitê de governança específica para modelos computacionais do SEB, devendo a coordenação técnica desse comitê ser exercida pela CCEE e pelo ONS.

⁵¹ Regulamentado por meio do Decreto 3.520/2000.

Essa necessidade de atendimento aos comandos da CCEE decorre tanto por serem associados da CCEE como, especialmente, por serem agentes setoriais delegados do Poder Concedente, estando, nesse último caso, assim como a Câmara, sujeitos às normas emanadas pelo Poder Concedente (inclusive sobre a obrigação de se associarem à CCEE), especialmente às Regras e Procedimentos de Comercialização, propostas pela própria CCEE e aprovadas pela Aneel, conforme Convenção de Comercialização (REN 957/2021).

É dever dos agentes da CCEE respeitar as disposições da Convenção, das Regras e dos Procedimentos de Comercialização (art. 37, I, da REN 957/2021), sendo a CCEE responsável por monitorar a conformidade das atividades desses agentes em relação aos normativos mencionados (art. 21, XIV, da REN 957/2021).

Há, portanto, clara e direta interferência da CCEE na esfera privada dos demais particulares, o que reforça a existência de relação de sujeição especial dos demais agentes econômicos relativamente à Câmara. Entretanto, apesar dessa posição de relativa supremacia sobre os demais entes privados e da submissão a um regramento mais restritivo, a CCEE não possui todas as prerrogativas das pessoas jurídicas de direito público a que se assemelha no exercício de suas atribuições, a exemplo das agências reguladoras, exceto pelos contornos de regulação pública não estatal em rede, já mencionada anteriormente neste trabalho.

2.3.5 Natureza Jurídica dos recursos que financiam a CCEE

O art. 12 do Decreto 5.177/2004 prevê que “os custeios administrativo e operacional para funcionamento da CCEE e realização das atribuições previstas neste Decreto decorrerão de contribuições de seus agentes e de cobranças de emolumentos sobre as operações realizadas”, sendo proibido o repasse para as tarifas dos consumidores.

Historicamente, cerca de 90% das despesas da CCEE advêm de contribuições de seus associados, conforme figura a seguir.

Figura 10 – Origem dos recursos da CCEE de 2018 a 2022

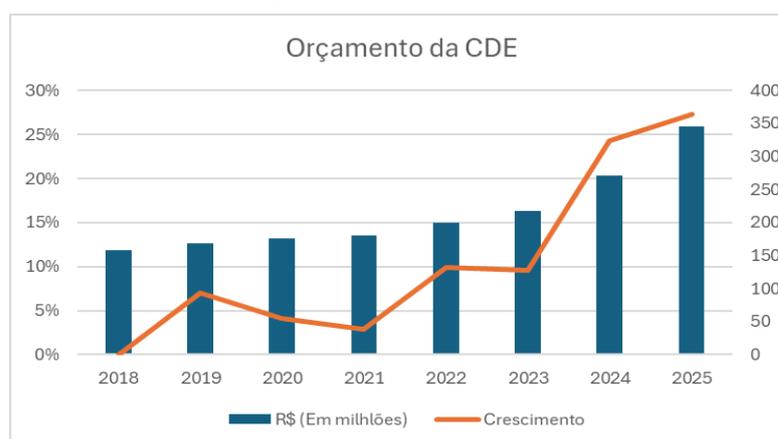
	2018	2018	2019	2019	2020	2020	2021	2021	2022	2022
Contribuição Associativa	148	90%	173	88%	179	88%	183	90%	181	88%
Emolumentos	11	7%	17	9%	18	9%	15	8%	19	9%
Reciprocidade	5	3%	6	3%	6	3%	6	3%	6	3%

Fonte: <https://www.ccee.org.br/relatoriodesustentabilidade/financas/>

Diferentemente do que ocorre com os recursos do ONS⁵² (de natureza majoritariamente pública), os recursos que financiam a CCEE se caracterizam como privados, senão vejamos:

- a) São cobrados de seus associados ou recebidos em virtude de serviços prestados pela Câmara, mas não nas tarifas dos consumidores de energia elétrica, uma vez que é vedado o repasse tarifário desses custos; e
- b) O orçamento da CCEE não está sujeito à aprovação e prestação de contas pela Aneel, cabendo sua deliberação à Diretoria ou à Assembleia-Geral da Câmara (art. 14, V, da Convenção de Comercialização).

Diante do aumento das atribuições da CCEE e do Mercado Livre ao longo dos anos, o orçamento da CCEE vem crescendo constantemente, passando de R\$ 158 milhões, em 2018, para R\$ 345 milhões, em 2025, conforme figura abaixo.

Figura 11 – Orçamento da CCEE de 2018 a 2025

Fonte: Elaboração própria com dados constantes da página da CCEE.

⁵² No estudo anterior, sobre o ONS, verificou-se que o operador do SIN é mantido majoritariamente por receita de natureza hegemonicamente pública advinda de pagamentos compulsórios devidos pelos agentes do setor elétrico em decorrência de obrigações impostas por atos em que se manifesta a capacidade do Poder Público concedente sobre atividade reservada à União. Ademais, constatou-se que as normas que regulam a administração desses recursos possuem diversas similaridades com aquelas que regulam as transferências voluntárias da União para entidades sem fins lucrativos que realizam atividades de interesse público e com os tributos parafiscais administrados pelos conselhos profissionais e entidades do Sistema S, sujeitos à fiscalização do TCU (Carvalho, 2023, p. 58-80).

Somente em 2025, houve um crescimento de 27,31% em relação ao ano anterior. Tal aumento é decorrente, dentre outros, da necessidade de desenvolvimento da abertura de mercado, de investimento em tecnologia e melhorias em gestão e governança para atender às evoluções do mercado, conforme apontado pelo atual presidente da instituição⁵³

2.4 A Jurisdição do TCU sobre a CCEE

2.4.1 O controle do TCU sobre a Aneel, o ONS e outros delegatários de serviços públicos do SEB

Registra-se inicialmente que, no estudo realizado sobre o ONS em 2023, foi realizada análise detalhada sobre o processo que justificou a pesquisa anterior e a presente pesquisa (Processo TC 006.113/2014), bem como a forma de fiscalização do TCU sobre as agências reguladoras e as pessoas físicas e jurídicas de Direito Privado (Carvalho, 2023, p. 80-95).

Desse modo, será realizado um exame sintético sobre esses pontos, com o objetivo de trazer apenas os tópicos mais relevantes sobre os temas e imprescindíveis para a análise deste trabalho. Maiores detalhes sobre a atuação do TCU, para quem deseje se aprofundar, podem, como dito, ser obtidos no estudo sobre o ONS.

Sobre o Processo TC 006.113/2014, destaca-se que, no âmbito do referido processo, o Tribunal definiu que o ONS, apesar de tratar-se de entidade privada sem fins lucrativos, sujeita-se à jurisdição do Tribunal, por força do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988⁵⁴ e do art. 5º, inciso I, da Lei 8.443/1992⁵⁵.

⁵³ Informação disponível em: <https://www.ccee.org.br/pt/web/guest/-/agentes-aprovam-orcamento-da-ccee-para-2025>. Acesso em 15/02/2025.

⁵⁴ CF88. Art. 70. Parágrafo único. “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária”.

⁵⁵ Lei 8.443/1992. Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange: I – “qualquer pessoa física [ou jurídica, conforme art. 5º, I, do RITCU], órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária”.

Apesar disso, não foi definido o alcance do controle a ser exercido pelo TCU sobre aquela entidade, *sui generis*, similarmente à CCEE. Nessa linha, a forma de fiscalização a ser adotada sobre o operador deveria ser decidida ao longo de processos específicos que viessem a ser instaurados no Tribunal.

Todavia, a Ministra Ana Arraes, o Ministro Walton Alencar e o Subprocurador Geral do MPTCU Lucas Furtado pugnaram que o controle a ser exercido sobre aquela entidade deveria focar primordialmente na sua questão finalística, isto é, se o ONS estava bem executando as atribuições legais a ele delegadas, respeitando as competências legalmente atribuídas à Aneel.

Conforme apontado na pesquisa anterior (Carvalho, 2023, p. 87), pessoas sujeitas ao regime de Direito Privado podem se sujeitar ao Controle do TCU, caso sejam responsáveis por recursos públicos, cometam alguma irregularidade de que resulte prejuízo ao erário ou estejam sujeitas à fiscalização da Corte de Contas Federal por expressa previsão legal.

No caso da gestão de recursos públicos por pessoas de direito privado, o controle é exercido primordialmente sobre a boa e regular aplicação desse dinheiro, não abrangendo a fiscalização da organização como um todo. Ou seja, a jurisdição recai apenas sobre os aspectos públicos da instituição.

No caso de serviços públicos delegados a pessoas jurídicas de direito privado por meio de concessão ou permissão, o TCU não tem competência para fiscalizar diretamente essas empresas (exceto se pertencerem à Administração Indireta). Nesses casos (Carvalho, 2023, p. 90):

Após a delegação do serviço ao particular, por meio de concessão ou permissão, cabe à agência reguladora responsável a regulação do mercado e a fiscalização das empresas, sendo possível ao Tribunal, no que se refere ao controle externo exercido sobre a área-fim dessas autarquias especiais, o controle indireto dos delegatários de serviços públicos, por meio do que se denomina “controle de segunda ordem” ou de segundo grau (...)

No caso das agências reguladoras (como a Aneel), o TCU deve exercer os controles com vieses de conformidade e operacional. Nas fiscalizações de conformidade, são analisadas a gestão dos recursos públicos por elas administrados e a atuação das agências em confronto com os normativos legais a que se submetem.

No caso do controle operacional, Márcio Albuquerque (2011, p. 104-105) aponta que, considerando a competência primária dessas autarquias especiais para “fiscalizar se os serviços prestados pelas concessionárias estão de acordo com os preceitos legais e contratuais”, o Tribunal atua com o objetivo de “verificar se estão sendo atingidas as finalidades decorrentes de sua criação, ou seja, se estão executando a contento as atividades de regulação e de fiscalização junto às empresas concessionárias”, prestadoras de serviços públicos.

Nessa linha, uma vez que o serviço público tenha sido delegado, o controle deve ser de segunda ordem (ou de segundo grau) sobre a atividade fim das agências reguladoras, com um viés mais operacional, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da atuação da Administração Pública, mais especificamente das agências reguladoras, na regulação do mercado e fiscalização dos serviços delegados.

David Raick (2023, p. 56) resume bem as características do controle de segunda ordem exercido pelo TCU sobre as agências reguladoras:

- a) o TCU pode fiscalizar as atividades-fim das agências reguladoras;
- b) o TCU deve não só aferir a legalidade, mas também a eficiência dos atos regulatórios;
- c) o TCU deve agir em complementariedade às agências reguladoras no que concerne ao acompanhamento da outorga e da execução contratual dos serviços concedidos;
- d) o TCU não deve fiscalizar diretamente os serviços públicos concedidos atuando de forma imediata sobre as concessionárias em substituição às agências reguladoras, mas em caráter cooperativo e suplementar, exercendo a fiscalização sobre as agências reguladoras;
- e) o objeto da atuação do TCU sempre deve ser a atuação das agências reguladoras como agentes estabilizadores e mediadores do jogo regulatório, mas nunca sobre o jogo regulatório em si;
- f) a atuação do TCU se circunscreve a dois tipos de atos administrativos: vinculados e discricionários. Se o ato foi vinculado, e a agência tiver violado expressa disposição legal, cabe ao TCU determinar a correção. Se o ato foi discricionário, e tiver sido praticado, com a devida motivação em atendimento do interesse público, cabe ao TCU apenas recomendar.

Flávio Garcia Cabral (*In. Fonseca; Costa, 2020, p. 473*), aponta ainda que:

e) a atividade de regulação por essas agências pode ser controlada pelo TCU, dentro de certos limites;

f) a atividade finalística das agências reguladoras não é imune à fiscalização da Corte de Contas; (...)

h) o Tribunal não pode, contudo, servir de instância revisora dos atos administrativos, nem substituir decisões tomadas pelas agências, em especial no exercício de suas competências discricionárias; (...)

j) deve o TCU e as agências reguladoras realizarem diálogos institucionais, de modo a não haver uma concorrência fiscalizatória/regulatória, mas sim uma cooperação entre os aludidos entes.

(destaques inseridos)

Assim, com o objetivo de atuar para melhoria dos serviços de energia elétrica, por exemplo, o TCU utiliza-se majoritariamente de recomendações (não coercitivas) às agências reguladoras (inclusive sobre atos discricionários), mas, sendo detectadas irregularidades, pode o Tribunal expedir determinações (coercitivas) para que haja correção das falhas encontradas.

Nesse sentido, Marcos Oliveira (2022, p. 42) aponta que:

Em seu mister de fiscalização dos gastos públicos, compete ao TCU não somente a função de caráter fiscalizatório e punitivo, mas lhe foi outorgada também a função de controle de resultados, ou seja, lhe foi atribuída pelo texto constitucional a função de avaliar os atos do administrador público, sob o aspecto da eficiência das escolhas públicas.

(...)

Nessa linha, tem-se na fiscalização operacional, prevista constitucionalmente no art. 71, inciso IV, importante ferramenta à disposição do TCU para o controle da eficiência pública, o que implica dizer que a Corte de Contas ao realizar referida auditoria não se contenta com a mera regularidade contábil e financeira do órgão ou entidade fiscalizada, mas sim com os resultados alcançados, sob os aspectos da eficiência, eficácia e economicidade.

No que se refere à fiscalização de políticas públicas, cabe à Corte de Contas Federal uma análise “em larga escala, em uma avaliação mais macro do problema” (Reis, 2021, p. 170).

Diante disso, caberia o questionamento se o TCU deveria fiscalizar a CCEE da mesma forma que fiscaliza as concessionárias e permissionárias do SEB. Como será demonstrado a seguir, sendo o objetivo primordial desta monografia, por tratar-se de instituição *sui generis*, a Câmara merece, do mesmo modo, ser fiscalizada de maneira específica pelo Tribunal, haja vista que não se trata de mera prestadora de serviços públicos, possuindo papel relevante para a execução das políticas públicas do SEB e com relações mais próximas ao Estado do que as demais instituições de direito privado com atividades por ele delegadas.

2.4.2 A Fiscalização do TCU sobre a CCEE

Analisadas as competências, a jurisdição e os instrumentos de controle do TCU (especialmente em relação à Aneel e aos delegatários de serviço público em geral), bem como as principais características, as atividades, a natureza jurídica e os recursos da CCEE, além da sua relação com o Poder Concedente e com outros agentes econômicos do SEB, é possível antever a forma como o controle externo deve ser exercido pelo Tribunal sobre a Câmara.

Nesse sentido, é possível vislumbrar que procedimentos e instrumentos de fiscalização poderiam ser utilizados, os objetos sobre os quais o controle deveria incidir e os objetivos das fiscalizações a serem realizadas. Para as competências do TCU descritas no subtópico 5.1 que não forem aqui mencionadas, entenda-se que não se aplicam ao controle externo a ser exercido pela Corte de Contas sobre a CCEE.

Sobre a condição de jurisdicionada do TCU, Fernando Reis (2021, p. 186-187) aponta que, por desempenharem atividades de interesse público no SEB, tanto a CCEE quanto o ONS (entidades de Direito Privado *sui generis*) devem ser fiscalizados pelo TCU. Isso porque suas atribuições são fundamentais para o bom desempenho e concretização de políticas públicas do setor, o que atrairia a competência do Tribunal para fiscalizá-las.

Inicialmente, vislumbra-se a possibilidade de o TCU responder à dúvida suscitada pelas autoridades delineadas no art. 264 do RITCU, por meio de Consulta acerca de dispositivos legais e regulamentares relacionados à CCEE. Considerando

o entendimento de que a CCEE é jurisdicionada ao TCU, pode este Tribunal se manifestar sobre questionamentos quanto à gestão de recursos de natureza pública administradas pela Câmara (a exemplo da CDE), bem como sobre as atividades por ela exercidas, por exemplo.

Em relação à competência para julgar as contas relativas aos recursos do orçamento da CCEE (manutenção e custeio) em sentido estrito, isto é, à prestação de contas anual a que se refere o art. 7º da Lei 8.443/1992 c/c a IN-TCU 84/2020, não se mostra razoável que isso ocorra, tendo em vista que, diferente do ONS, a CCEE sequer está obrigada a prestar contas anualmente à agência reguladora, dada a natureza privada desses recursos, cabendo à assembleia geral da entidade “examinar e aprovar as demonstrações econômico-financeiras anuais”, conforme art. 14, VI, da Convenção de Comercialização e arts. 11, V, e 13, I, do Estatuto Social vigente da Câmara.

Todavia, em sentido amplo, a CCEE deve prestar contas ao TCU, especialmente no que se refere às atividades vinculadas a políticas públicas do SEB, notadamente na administração de contas de viés primordialmente público, como é o caso da CDE. No caso dos Custos Administrativos, Financeiros e Tributários (CAFTs) relacionados à administração e à movimentação da CDE, da RGR e da CCC, dado o caráter público dessas contas, devem estes ser encaminhados à Aneel para aprovação anual, nos termos do art. 27, § 2º, da Convenção de Comercialização. A publicação desses CAFTs homologados pela Aneel na página da CCEE é obrigatória, o que reforça o interesse público nesses recursos a serem custeados pela CDE, conforme art. 31 da Convenção de Comercialização.

Quanto aos recursos ordinários de custeio e manutenção da CCEE, não há que se falar em Tomada de Contas Especial (TCE), tendo em vista que estes são custeados por seus associados, de modo que eventual prejuízo na execução desses recursos não configuraria dano ao patrimônio público ou à coletividade, de forma que estariam ausentes os requisitos para instauração de eventual TCE.

Quanto aos atos de comando, pode o TCU ordenar a prática de atos à CCEE, adotar medidas cautelares, bem como solicitar o envio de informações e documentos ao Tribunal. Vislumbra-se que essas atribuições do TCU poderiam ser utilizadas, também, na fiscalização da gestão financeira e operacional (recebimento

da arrecadação, repasses, cobranças etc.) das contas setoriais pela CCEE, dado o traço público dos recursos vinculados a estas contas.

Eventuais irregularidades na gestão das contas setoriais podem ser analisadas tanto em decorrência de iniciativa do Tribunal, primordialmente por meio de auditorias, como por terceiros, a exemplo de solicitações do Congresso Nacional e, por fim, em razão de denúncias e representações protocoladas no Tribunal, nos termos dos arts. 230 a 237 do RITCU.

Por sua vez, a competência para ordenar o envio de informações ou documentos ao TCU é aplicável quando se tratar de assuntos relacionados à operacionalização de políticas públicas e à administração de contas setoriais pela CCEE, eis que jurisdicionada à Corte de Contas, podendo ser utilizada nos mais diversos instrumentos de fiscalização utilizados pela Corte de Contas.

Em complemento à atribuição antecedente, destaca-se a competência do Tribunal para levantar dados e produzir informações por meio de investigações e fiscalizações. Com base nessa competência, o TCU pode fiscalizar todos aqueles que estejam sujeitos à sua jurisdição, a exemplo da CCEE. Como já explicitado, essas fiscalizações possuem basicamente dois vieses: o operacional e o de conformidade.

No caso das auditorias operacionais, não restam dúvidas sobre a possibilidade de o TCU realizar esse tipo de fiscalização na CCEE, o que vem sendo feito ao longo dos anos, seja para avaliar a atividade da entidade em si, seja para avaliar um programa ou política de governo da qual a Câmara participe, a exemplo da CDE e da Conta-Covid. Por meio delas, pode ser verificado se a atividade, o programa ou outro aspecto operacional está funcionando de acordo com os princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, bem como se há espaço para aperfeiçoamento.

Havendo espaço para melhorias na atuação da CCEE, o Tribunal deve fazer recomendações para que a entidade avalie a sua aplicabilidade e a possibilidade de implementação do aperfeiçoamento sugerido. Aqui, destaca-se, não se trata de determinação de correção de irregularidades, mas apenas possibilidade de aperfeiçoamento na atuação da entidade. Vê-se, assim, a presença de um viés

finalístico, ou seja, de verificar se os órgãos e entidades estão bem cumprindo com suas missões e atribuições correspondentes.

Por sua vez, as fiscalizações de conformidade na CCEE poderiam, em tese, abranger o exame da regularidade (legalidade em sentido amplo, incluindo normas infralegais, a exemplo daquelas emanadas pela Aneel por meio de resoluções normativas) e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, quando o objeto analisado possuir viés majoritariamente público, a exemplo das contas setoriais do SEB administradas pela CCEE, com destaque para a CDE.

Em relação a esse ponto, entende-se que é possível realizar esse tipo de fiscalização, mas com a devida cautela. O TCU, ao realizar, por exemplo, auditoria de conformidade conjuntamente na Aneel e na CCEE, para verificar se a Câmara está cumprindo com os preceitos dispostos na Convenção, nos Procedimentos e nas Regras de Comercialização de Energia Elétrica, deve dar preferência por realizar determinações e recomendações à Aneel, como controle de segunda ordem (na CCEE) sobre atividades finalísticas da agência.

Em caso de denúncias e representações sobre irregularidades que contrariem princípios e regras que se apliquem à CCEE, poderia o Tribunal atuar diretamente sobre a Câmara (mas preferencialmente em conjunto com a Aneel), determinando a correção da falha sobre o caso concreto, desde que envolvam aspectos relacionados a políticas públicas e contas setoriais do SEB, dado o interesse público no trato da matéria. Todavia, como dito, nos casos em que seja preferível a correção por meio da atuação da Aneel, responsável primária pela fiscalização da CCEE, as deliberações devem ser dirigidas a essa autarquia, de modo a não se sobrepor à atuação da agência.

Quanto à competência para formular orientações gerais, conforme já exposto, o TCU pode realizar determinações e recomendações à CCEE, seja diretamente, seja de forma indireta por meio de deliberações destinadas à Aneel com foco na fiscalização que a autarquia exerce sobre a Câmara. Além disso, quando da detecção de falha mais branda, o TCU pode dar ciência à Câmara da irregularidade/impropriedade, com o objetivo de evitar a ocorrência de falhas similares no futuro.

Por fim, no que se refere à competência para representar aos órgãos competentes sobre irregularidades ou abusos apurados na atuação da CCEE cuja atribuição para solução do caso e correção da situação irregular escape à competência do TCU, verifica-se que tal competência mostra-se plenamente aplicável durante fiscalizações sobre a Câmara. Nessa linha, constatando-se condutas por parte dos gestores da CCEE que configurem crime, mostra-se necessário cientificar o Ministério Público competente. Nessa mesma linha, uma vez identificadas irregularidades relacionadas ao recolhimento de tributos federais, deve-se encaminhar essas informações à Secretaria da Receita Federal do Brasil.

De forma similar, nas situações em que a competência para solução do caso e correção das irregularidades averiguadas estejam no âmbito da competência exclusiva da Aneel, o TCU deve, nessa hipótese, deliberar no sentido de realizar determinações ou recomendações à autarquia, ou ainda, dar-lhe ciência das falhas identificadas, a depender da natureza e da gravidade dos achados.

2.4.3 Atuação do TCU sobre a CCEE em processos de controle externo

O TCU vem realizado ao longo dos anos diversos processos de fiscalização em que a CCEE consta como unidade jurisdicionada, tendo como exemplos os seguintes TCs:

- a) 012.176/2019-2 – Auditoria Operacional: Segurança Energética do Estado de Roraima;
- b) 029.083/2019-2 – Auditoria Operacional: Governança de Políticas e Processos do SEB;
- c) 021.844/2023-2 – Acompanhamento: Abertura do Mercado de Energia Elétrica; e
- d) 005.700/2024-8 – Auditoria Operacional: Sustentabilidade Econômico-Financeira das Distribuidoras de Energia Elétrica.

O processo 012.176/2019-2 tratou de auditoria operacional sobre a segurança energética do estado de Roraima. Único estado do país cuja capital ainda não está conectada ao SIN, seu suprimento em 2019 era realizado majoritariamente por meio

da energia importada da Venezuela. Com a interrupção do fornecimento dessa energia naquele ano, o estado veio a ser abastecido de forma substancial por usinas termelétricas, cujo pagamento depende dos subsídios advindos da CCC (hoje dentro da CDE), de cerca de R\$ 1,9 bilhão em 2019. Em 2024, os custos da CCC foram da ordem de R\$ 11,6 bilhões, sendo R\$ 1,57 bilhão destinados à Distribuidora Roraima Energia, conforme dados do Subsidiômetro da Aneel.

Além de outros resultados, foi dada transparência aos custos relacionados à geração termelétrica do estado, que possuía a energia mais cara do país, sendo, ao final, por meio do Acórdão 1.552/2020-TCU-Plenário, determinado ao MME a apresentação de plano ação no sentido de estruturar as ações necessárias a garantir o abastecimento do mercado de energia em Roraima, com segurança, eficiência e sustentabilidade.

Como a CCC, à época, já era administrada pela CCEE, o TCU enviou ofício de requisição à entidade solicitando informações sobre débitos e créditos da distribuidora Roraima Energia, além de eventual inadimplência dessa concessionária na Câmara, o que foi respondido pela CCEE por meio da Carta CT 1007/2019. Nesse caso, percebe-se a importância da CCEE, a qual é detentora de informações sobre o SEB, sem as quais haveria limitações ao trabalho que foi realizado pelo TCU.

Por sua vez, no processo 029.083/2019-2, tratou-se de Auditoria Operacional sobre a Governança de Políticas e Processos do SEB. Entre outros achados, o TCU identificou que o Plano Nacional de Energia não fixava objetivos e resultados esperados para o setor elétrico, alinhados com objetivos maiores do país e considerados os interesses dos setores conectados com o segmento de energia elétrica.

Diante disso, por meio do Acórdão 1.683/2021-TCU-Plenário, o Tribunal recomendou, por exemplo, ao Conselho Nacional de Política Energética (de cujas reuniões a CCEE pode participar, quando a pauta envolver assuntos de sua competência) que promovesse periodicamente discussões das estratégias e dos objetivos de longo prazo para o setor elétrico, de modo a colaborar com a definição dos resultados, cenários e objetivos que devem constar dos planos setoriais e intersetoriais, como o Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura.

Assim como no processo anterior, tendo em vista a sua *expertise*, foi enviado ofício à CCEE solicitando que a entidade apresentasse sua visão sobre o mercado de energia elétrica e a operação do SIN, bem como informações sobre como ocorria a troca de informação entre ela e o ONS e sobre a existência de diretrizes emanadas pelo MME ou por algum comitê setorial para a coordenação das informações a serem enviadas entre o operador e a Câmara, o que foi respondido por meio da Carta CT-CEEE 1.339/2019.

No que se refere ao processo 021.844/2023-2, que trata de Acompanhamento da Abertura do Mercado de Energia Elétrica para todo o Grupo A, o TCU está buscando, entre outros, verificar a suficiência e a adequação da atuação dos órgãos competentes, inclusive da CCEE (como operadora do mercado de energia), para garantir a segurança do mercado livre e a competição justa no âmbito da comercialização varejista.

Na 1ª fase do trabalho, já encerrada, o Tribunal constatou, entre outros, fragilidades no tratamento dos riscos relevantes à competição efetiva e à eficiência de mercado na comercialização varejista, à proteção aos consumidores e ao tratamento de seus dados. Diante disso, foi prolatado o Acórdão 1.878/2024-TCU-Plenário, por meio do qual a Corte de Contas recomendou, por exemplo, ao MME que, em conjunto com a Agência Nacional de Energia Elétrica e com a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica, desenvolvesse e implementasse uma estratégia de comunicação eficaz e abrangente para informar e conscientizar os consumidores sobre o funcionamento do mercado livre de energia e os riscos associados à migração do ACR para o ACL.

Diante da relevância da atuação da CCEE para o Mercado de Energia Elétrica, foi enviado inclusive ofício solicitando que a Câmara se manifestasse, caso quisesse, com comentários ao relatório preliminar da auditoria. Todavia, a CCEE informou que não precisaria se manifestar, uma vez que entendeu não haver qualquer necessidade de contribuição ou reparo ao relatório.

Por fim, cita-se o processo 005.700/2024-8, que trata de Auditoria Operacional sobre a Sustentabilidade Econômico-Financeira das Distribuidoras de Energia Elétrica. Como a abertura do mercado vem afetando a situação econômico-financeira das distribuidoras, eram necessárias informações sobre a quantidade de unidades consumidoras (e do respectivo consumo de energia) que migraram para o

mercado livre, o que é de conhecimento da CCEE, haja vista ser a responsável por administrar o mercado de energia elétrica.

Diante disso, por meio de ofício de requisição, foram solicitadas essas informações, além de estudos da CCEE sobre o tema, o que foi prontamente atendido pela entidade. O processo ainda se encontra pendente de instrução pela Unidade Técnica do TCU responsável pela fiscalização do SEB, mas o envio dessas informações já demonstra a importância do conhecimento da CCEE sobre temas sob sua responsabilidade para subsidiar ações de controle da Corte de Contas.

Conforme se observa nesses processos, o controle concomitante do TCU e da Aneel sobre a CCEE não tem desestabilizado o sistema de controle dessas entidades, tendo em vista que o Tribunal vem atuando de forma ponderada e refletida, além de cooperativa e suplementar na fiscalização da CCEE, observando os limites constitucionais da atuação do TCU em confronto com as competências legalmente atribuídas às agências reguladoras.

3 Conclusão

O Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, é responsável por acompanhar a gestão de políticas e recursos públicos federais, tendo como missão contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade. Para cumprir com sua missão, a Corte de Contas possui diversas competências delegadas pela CF88 e por normas legais, especialmente a sua Lei Orgânica.

Dentre as suas competências e atribuições, destaca-se a possibilidade de investigar e fiscalizar seus jurisdicionados, os quais, em regra, são aqueles que administram recursos federais, conforme arts. 70 e 71 da CF88 e arts. 4º e 5º da LOTCU e do RITCU. Nas fiscalizações, o Tribunal tem o poder de ordenar o envio de informações e documentos para que possa realizar as análises a que lhe competem.

Após os exames pertinentes, a Corte de Contas Federal:

- a) Se detectar ilegalidades e irregularidades, determina a sua correção aos órgãos e entidades a ele jurisdicionados;
- b) Se verificar a possibilidade de aperfeiçoamentos, realiza recomendações;
- c) Se a irregularidade for de baixa gravidade, dá ciência da falha a quem possui competência para solucionar o problema;
- d) Se identificar questões urgentes no andamento das fiscalizações, pode adotar medidas cautelares com o objetivo de garantir o melhor resultado ao interesse público ao final do processo;
- e) Se constatar prejuízo ao erário, poderá condenar o responsável ao pagamento da dívida atualizada, podendo aplicar-lhe multa; e
- f) Se constatar apenas irregularidades, poderá, do mesmo modo, sancionar o responsável.

Além disso, nos processos de prestação de contas e de tomada de contas especial, julgará as contas dos responsáveis, adotando as medidas acima destacadas, quando for o caso.

Por sua vez, a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (integrada por titulares de concessão, permissão e autorização do SEB e por consumidores livres conectados diretamente na rede básica de transmissão) foi criada com base na autorização prevista no art. 4º da Lei 10.848/2004 como uma instituição (associação) sem fins lucrativos de direito privado e é responsável por viabilizar a comercialização de energia elétrica no SIN.

A CCEE tem papel estratégico, tendo como missão centralizar e facilitar as operações de compra e venda de energia elétrica no Brasil. A CCEE também busca tornar o mercado energético mais competitivo e dar liberdade de escolha aos consumidores.

As competências e atribuições da CCEE estão inseridas na Lei 10.848/2004, no Decreto 5.177/2004, no seu Estatuto Social, bem como em normas editadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (especialmente a Convenção de Comercialização), por quem é regulada e fiscalizada. Possuindo natureza jurídica *sui generis*, a CCEE não deve estar sujeita às mesmas regras dos demais agentes do SEB.

A CCEE executa uma atividade especial reservada, consubstanciada na operação do mercado de energia elétrica, mediante **autorização**, nos termos do art. 21, inciso XII, alínea “b” da CF88 (compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão e permissão, os **serviços** e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água).

Por outro lado, os agentes de Geração, Transmissão e Distribuição prestam serviços públicos de energia elétrica com fundamento no art. 175 da CF88 (incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de **concessão ou permissão**, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos), sujeitos, portanto, às regras dispostas nas Leis 8.987/1995 e 9.427/1996.

Além da operação do mercado de energia elétrica, destacam-se, em razão de sua importância, as seguintes atribuições conferidas à CCEE:

- a) Registro dos contratos de compra e venda do ACR e do ACL, apuração do PLD e contabilização e liquidação das operações no MCP;
- b) Atividade regulatória em rede da CCEE, em conjunto com a Aneel, para produção de atos normativos infralegais, fiscalização e sanção dos agentes de comercialização;
- c) Operacionalização de leilões de compra e venda de energia elétrica; e
- d) Estruturação, gestão e liquidação de fundos e contas do SEB voltados à promoção de Políticas Públicas do Governo Federal, com destaque para a CDE.

Além disso, a CCEE possui relações muito intrincadas com o Poder Concedente, haja vista que o seu tipo de personalidade jurídica, a sua composição, a sua estrutura orgânica, o papel das diversas esferas do Poder Público em face da Câmara e, ainda, seus recursos e fontes de financiamento foram todos estabelecidos unilateralmente pelo Poder Público. Ademais, o Governo Federal tem forte influência na administração da Câmara, indicando representantes para o Conselho de Administração e Diretoria Executiva (inclusive os seus presidentes).

Some-se a isso a fiscalização muito mais robusta da Aneel sobre a CCEE em comparação com os demais delegatários de serviços de interesse público, sendo a agência responsável ainda por aprovar o seu Estatuto Social, bem como a Convenção, as Regras e os Procedimentos de Comercialização, que fundamentam toda a atividade da Câmara.

Além de tudo, a CCEE trabalha conjuntamente com o ONS (operador do SIN) de forma coordenada para viabilizar a liquidação financeira de contratos de compra e venda de energia, por meio da celebração de acordo operacional, bem como participa como membro do CMSE e do extinto CPAMP. Por fim, destaca-se certa submissão dos agentes econômicos do SEB à CCEE, tendo-lhe sido atribuídos, pelo Poder Concedente, funções e poderes públicos para intervir na esfera jurídica de outros agentes privados do setor.

Quanto aos recursos que financiam sua atividade, verifica-se que, diferentemente do que ocorre com o ONS, os recursos da CCEE se caracterizam como privados, tendo como principal fonte as contribuições de seus associados. Diferentemente, os recursos dos fundos setoriais que administra são de natureza

pública, especialmente a CDE, a qual é um fundo setorial bilionário, que possui como objetivo a promoção de políticas públicas definidas pelo Estado, sendo custeada majoritariamente por meio de encargo cobrado compulsoriamente, por meio de tarifas, nas contas dos consumidores de energia elétrica.

Diante do exposto, conclui-se que:

- i) A Câmara de Comercialização de Energia Elétrica presta serviço especial de natureza reservada e de competência exclusiva da União ao realizar atividade fundamental para o funcionamento do mercado de energia elétrica: viabilizar e administrar a comercialização de energia, nos termos do art. 4º da Lei 10.848/2004;
- ii) A CCEE realiza gestão de bens públicos pertencentes ao Estado, quais sejam, as contas e fundos setoriais do SEB utilizados para promoção de políticas públicas definidas pelo Poder Público, com destaque para a CDE;
- iii) Todavia, a manutenção e custeio das atividades da CCEE é realizada com base em receitas privadas, tendo como principal fonte as contribuições de seus associados; e
- iv) A CCEE está sujeita à jurisdição do TCU por força do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 5º, inciso I, da Lei 8.443/1992 e do Regimento Interno do TCU, mas apenas no que se refere às atividades finalísticas vinculadas a políticas públicas do SEB e às contas e fundos setoriais administrados pela Câmara.

Diante de sua sujeição à jurisdição do TCU e das competências constitucionalmente atribuídas a essa Corte de Contas, pode o Tribunal fiscalizar diretamente a CCEE, de forma isolada ou conjuntamente com outros agentes do SEB, em especial o MME, a Aneel e o ONS. Pode ainda fiscalizá-la de forma indireta, através do controle de segunda ordem, ao fiscalizar a Aneel sobre suas atividades finalísticas de regular e fiscalizar a Câmara. De forma a possibilitar essas fiscalizações, o TCU tem competência para requisitar documentos e informações à CCEE, o que não lhe pode ser negado, sob pena de aplicação de multa ao responsável.

Considerando-se o viés público dos recursos das contas setoriais administradas pela CCEE, o TCU pode realizar fiscalização (auditoria, inspeção,

acompanhamento, monitoramento e levantamento) com um viés não apenas finalístico ou operacional, mas também com aspectos de conformidade e verificação da regularidade na administração desses recursos. O Tribunal pode também ser provocado por terceiros, por meio de denúncia ou representação, para apurar irregularidades na atuação da CCEE.

No caso das auditorias operacionais, em especial, não restam dúvidas sobre a possibilidade de o TCU realizar esse tipo de fiscalização na CCEE, o que vem sendo feito ao longo dos anos, seja para avaliar a atividade da Câmara em si, seja especialmente para avaliar um programa ou política de governo da qual a CCEE participe. Havendo espaço para melhorias na atuação da Câmara, o TCU deve fazer recomendações para que a entidade avalie a aplicabilidade e a possibilidade de implementação do aperfeiçoamento sugerido.

Por sua vez, as fiscalizações de conformidade na CCEE poderiam, em tese, abranger o exame da regularidade e da legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis pela gestão dos recursos das contas setoriais, a fim de verificar a boa e regular aplicação desses recursos.

Quanto a esse último ponto, é necessário realizar esse tipo de fiscalização com cautela. Ao realizar, por exemplo, auditoria de conformidade conjuntamente na Aneel e na CCEE, para verificar se a CCEE está cumprindo as regras dispostas na Convenção, Regras e Procedimentos de Comercialização, dever-se dar preferência por realizar determinações e recomendações à Aneel, como controle de segunda ordem sobre suas atividades finalísticas.

Todavia, em caso de denúncias e representações sobre irregularidades que contrariem princípios e regras que se apliquem à CCEE, especialmente quando houver recursos e atividades de interesse público, poderá o Tribunal atuar diretamente sobre o CCEE (mas preferencialmente em conjunto com a Aneel), determinando a correção da falha sobre o caso concreto. Entretanto, nos casos em que seja preferível a correção por meio da atuação da Aneel, responsável primária pela fiscalização da Câmara, as deliberações devem ser dirigidas a essa autarquia, de modo a não se sobrepor à sua atuação.

Diante da ocorrência das situações prevista no art. 8º da Lei 8.443/1992, o TCU pode, em tese, determinar à Aneel que apure os fatos, identifique os

responsáveis e quantifique o dano, caso se trate de recursos relativos às contas setoriais administradas pela CCEE. Essa situação não se aplica se os prejuízos forem privados ou suportados pelos associados da Câmara, como é o caso dos recursos que financiam a atividade da instituição.

Diversos foram os processos em que o Tribunal já fiscalizou a atuação da CCEE, direta ou indiretamente, em conjunto com outros agentes do SEB, a exemplo das fiscalizações para analisar a política de segurança energética do estado de Roraima, a governança de políticas e processos do SEB, a abertura do mercado de energia e a sustentabilidade econômico-financeira das distribuidoras de energia elétrica.

Em todos os casos, o Tribunal vem contribuindo para a detecção e correção de irregularidades ou com proposições visando ao aperfeiçoamento dos agentes responsáveis pelo bom funcionamento do SEB.

Assim, não se vislumbraram indícios para temer que o controle concomitante do TCU e da Agência sobre a CCEE possam desestabilizar o sistema com eventuais entendimentos e decisões divergentes. Isso porque, como visto, a Corte de Contas vem atuando de forma ponderada e refletida, além de cooperativa e complementar na fiscalização da CCEE, observado os limites constitucionais da atuação do TCU em confronto com as competências legalmente atribuídas à Aneel.

Nesse sentido, a Consultoria PSR (2024, p.15) aponta a importância do TCU para o SEB, ao afirmar que:

(...) o TCU tem tido influência cada vez maior nas questões regulatórias do Setor Elétrico, desde aquelas que tratam de princípios gerais, como a renovação das concessões de distribuição, até questões regulatórias específicas, como o fracionamento de projetos para efeitos de desconto na TUST e TUSD.

O TCU obviamente não é uma instituição do Setor Elétrico, porém tem uma importância decisiva na regulamentação do Setor.

Esta importância ressalta a necessidade da coordenação dos esforços e agendas das várias instituições que têm peso na regulamentação e nas decisões do setor, de forma a criar um ambiente o mais previsível possível, que permita a tomada dessas decisões com forte respaldo técnico. Só assim poderemos enfrentar os múltiplos desafios que temos pela frente.

Dessa forma, possibilitar a atuação mais abrangente de controle do TCU sobre a CCEE só vem a somar esforços para aperfeiçoar as relevantes atividades de interesse público desempenhadas pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica, por meio do que o Tribunal concretiza a sua missão de aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade, por meio do controle externo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Simone Coêlho de. Origem e Evolução dos Tribunais de Contas. In: XXII Encontro Nacional do CONPEDI / UNINOVE. 2013. São Paulo. **Sociedade Global e seus impactos sobre o estudo e a afetividade do Direito na contemporaneidade**. São Paulo: Universidade Nove de Julho, 2013. p. 314-337. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uninove/livro.php?gt=25>. Acesso em 17/01/2025.

ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de. **O papel do Tribunal de Contas da União no controle dos serviços públicos delegados**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 1, n. 1, p. 83-112, jan.-jun. 2011. Disponível em <https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/d608f47c-96ca-4219-b2ec-05b61016e491/content>. Acesso em 15/01/2025.

ARAUJO, Luiz Eduardo Diniz. Delegação do poder de sanção a associação privada com viés público: O caso da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica. **Revista da AGU**. Brasília, n. 33, p. 273-305, jul-set 2012, 2012. Disponível em <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/108>. Acesso em 15/02/2025.

BAUMGAERTENER, Rafael Cilério. **Análise da hipótese de incidência de ICMS na cessão de excedente de energia elétrica no âmbito da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica**. Trabalho de Graduação Interdisciplinar apresentado como requisito para obtenção do título de Bacharel no curso de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2020. Disponível em <https://dspace.mackenzie.br/items/315735cf-8bc1-4088-bce9-2daacef73b16>. Acesso em 15/02/2025.

BASTOS, Bruno Abreu. **O espaço regulatório do setor elétrico brasileiro**. Dissertação para obtenção de grau de mestre apresentada à Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em <https://repositorio.fgv.br/items/c7e06cb5-a395-4a31-b1c4-fb1d96f1d775>. Acesso em 16/02/2025.

BRANDÃO, Gabriela da Silva. **Pessoas Jurídicas de Direito Privado no Setor: o Papel e a Natureza Jurídica do Operador Nacional do Sistema - ONS e da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE**. Instituto Brasiliense de Direito Público, 2013. Disponível em https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1328/1/Monografia_Gabriela%20da%20Silva%20Brandão.pdf. Acesso em 16/01/2025.

BRAGA, Rodrigo Bernardes. **Manual de Direito da Energia Elétrica**. 2. ed. Belo Horizonte, D'Plácido, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União especial – Ano. 37, n. 24 (2018)**: Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/conhecendo-o-tribunal.htm>. Acesso em: 5 de maio de 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União Especial – Ano. 39, n. 29 (2020)**: Manual de Auditoria Operacional. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 12/12/2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal**. 8ª edição: Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/regimento-interno-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>. Acesso em: 08/10/2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Vocabulário de Controle Externo do Tribunal de Contas da União**. 6ª edição: Brasília: TCU, Instituto Serzedello Correa, Centro de Documentação, 2019. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/vocabulario-de-controle-externo-do-tribunal-de-contas-da-uniao-vce.htm>. Acesso em 12/09/2024.

CABRAL, Flávio Garcia. O Tribunal de Contas da União (TCU) e o controle da atividade regulatória. *In.*: FONSECA, Reynaldo Soares da; COSTA, Daniel Castro Gomes da (coord). **Direito Regulatório: Desafios e Perspectivas para a Administração Pública**. Belo Horizonte, Forum, 2020, p. 455-475.

CARVALHO, Henrique da Fonseca. **A Jurisdição do Tribunal de Contas da União sobre o Operador Nacional do Sistema Elétrico**. Monografia para obtenção do título de especialista pelo curso de Especialização em Regulação da Desestatização e da Regulação do Instituto Serzedello Corrêa – Escola Superior do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2023.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Da função Jurisdicional pelos Tribunais de Contas. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**. São Bernardo do Campo, v. 5. p. 98-115, 2022. Disponível em <https://revistas.direitosbc.br/fdsbc/issue/view/27>. Acesso em 15/01/2025.

FERREIRA, Simone Servato. **Análise exploratória sobre os tipos de auditoria desenvolvidos no Tribunal de Contas da União**. Monografia para obtenção do título de Especialista pelo curso de Especialização em Auditoria do Setor Público do Instituto Serzedello Corrêa – Escola Superior do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2019. Disponível em <https://sites.tcu.gov.br/trabalhos-pos-graduacao/pdfs/Análise%20exploratória%20sobre%20os%20tipos%20de%20auditoria%20desenvolvidos%20no%20Tribunal%20de%20Contas%20da%20União.pdf>. Acesso em 15/01/2025.

GUERRA, Sérgio. Exercício do Poder de Polícia pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica. *In.*: ROCHA, Fábio Amorim da. **Temas relevantes no direito da energia elétrica – Tomo IV**. Rio de Janeiro, Synergia, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. A Modificação consensual de contratos de comercialização de energia e a competência regulatória da Aneel. *In.*: FONSECA, Reynaldo Soares da; COSTA, Daniel Castro Gomes da (coord). **Direito Regulatório: Desafios e**

Perspectivas para a Administração Pública. Belo Horizonte, Forum, 2020, p. 203-221.

KAERCHER LOUREIRO, Luiz Gustavo. **Instituições de Direito da Energia Elétrica**: Propedêutica e Fundamentos. v. 1. ed. 2. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2021.

KAERCHER LOUREIRO, Luiz Gustavo; CALABRIA, Felipe Alves. **Capítulo XI - O Operador Nacional do Sistema e o Serviço de Operação do Sistema Interligado Nacional** (texto sem revisão). In: Instituições de Direito da Energia Elétrica. v. II. 2025. Disponível em https://www.academia.edu/41856012/Cap%C3%ADtulo_XI_Volume_II_O_Operador_Nacional_do_Sistema_ONS_e_a_oper%C3%A7%C3%A3o_do_Sistema_Interligado_Nacional_SIN. Acesso em 13/06/2023.

KAERCHER LOUREIRO, Luiz Gustavo; DIAS, Fabio Henrique di Lallo; SENA, Barbara Bianca; RAMALHO, Eduardo Estevão Ferreira; SOUZA, Luiz Felipe Falcone de. **Manual de Direito da Energia Elétrica**. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MOURA, Natália. **Racionalizar encargos sobre a tarifa de energia é essencial para fortalecer a indústria**. JOTA, São Paulo, 23 jan. 2024. Disponível em <https://www.jota.info/artigos/racionalizar-encargos-sobre-tarifa-de-energia-e-essencial-para-fortalecer-industria>. Acesso em 17/02/2025.

NÓBREGA, Maílson da. **Energia, maior orçamento paralelo do país**. Valor Econômico, São Paulo, 1º fev. 2024. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/energia-maior-orcamento-paralelo-do-pais.ghtml>. Acesso em 16/02/2025.

OLIVEIRA, Marcos Vinícius Pinheiro. **O controle dos atos discricionários pelo Tribunal de Contas da União**. Trabalho de conclusão de curso no formato de artigo científico submetido ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista em Análise Econômica do Direito. Brasília, 2022.

PSR. **Energy Report**. Rio de Janeiro, ed. 207, mar-2024, 2024.

RAICK, David. **Tribunal de Contas da União em face da discricionariedade das Agências Reguladoras**: Monografia sobre o alcance da acepção da expressão “controle de segunda ordem”. Monografia de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Controle da Desestatização e da Regulação realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista em Controle da Desestatização e da Regulação. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.redecontrole.gov.br/biblioteca-digital/os-limites-para-a-atuacao-do-tribunal-de-contas-da-uniao-em-face-da-discricionariedade-das-agencias-reguladoras-setoriais-estudo-sobre-o-alcance-da-acepcao-da-expressao-controle-de-segunda-ordem.htm>. Acesso em 18/01/2025.

REIS, Fernando Simões dos. **Direito da energia e os tribunais de contas: o controle externo para sustentabilidade da matriz elétrica.** Curitiba: Juruá, 2021.

ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União: Competências, Jurisdição e Instrumentos de Controle.** 1ª ed. São Paulo. Quartier Latin, 2019.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Silveira Dias de Arruda. (2019). **Limites da jurisdição dos tribunais de contas sobre particulares.** Revista Justiça Do Direito, v. 33, n. 2, p. 198-221, maio-ago. 2019. Disponível em <https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/download/9474/114114846/15297836>. Acesso em 15/01/2025.

TOLMASQUIN, Maurício. **Novo Modelo do Setor Elétrico Brasileiro.** Rio de Janeiro: Synergia, 2011.