

COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 132, DE 2013.

RELATÓRIO FINAL

Propõe que a que a Comissão de Minas e Energia realize ato de fiscalização e controle para determinar as causas e responsabilidades, bem como as possíveis soluções, para o atraso na implantação das linhas de transmissão, de responsabilidade da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – CHESF, que impedem a disponibilização, no Sistema Interligado Nacional – SIN, da energia produzida em diversos parques eólicos instalados na região Nordeste.

Autor: Deputado BETINHO ROSADO

Relator: Deputado JOÃO CARLOS BACELAR

I - RELATÓRIO

I - 1. A Proposta de Fiscalização e Controle

O Senhor Deputado BETINHO ROSADO, em 11 de setembro de 2013, nos termos do art. 100, § 1º, combinado com o art. 60, incisos I e II e com o art. 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, apresentou à Comissão de Minas e Energia – CME uma Proposta de Fiscalização e Controle, numerada pela Mesa da Câmara dos Deputados como PFC nº 132, de 2013, com o objetivo de determinar as

causas e responsabilidades, bem como as possíveis soluções, para o atraso na implantação das linhas de transmissão, de responsabilidade da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – CHESF, que impedem a disponibilização, no Sistema Interligado Nacional – SIN, da energia produzida em diversos parques eólicos instalados na região Nordeste.

Em sua justificativa, o autor argumenta que, desde 2012, diversos parques eólicos localizados no Ceará, na Bahia e no Rio Grande do Norte, estão prontos para operar, mas estão inativos, pois não há linhas de transmissão para escoar a energia gerada. O montante de geração desperdiçada seria suficiente para abastecer cerca de 3,3 milhões de pessoas, mais do que a população de Salvador, e que o fato estaria causando prejuízos aos consumidores de, aproximadamente, R\$ 1 bilhão, entre pagamentos aos proprietários dos parques eólicos pela energia contratada e pagamentos da energia termelétrica gerada para substituir a energia que os referidos parques eólicos deveriam gerar.

I - 2. O planejamento da execução da ação de fiscalização

Designado Relator da matéria, o Deputado MÁRIO NEGROMONTE, apresentou, em 26 de novembro de 2013, Relatório Prévio que, em função da extensa agenda da Comissão de Minas e Energia, não chegou a ser apreciado.

Em 2014, tendo sido nomeado novo Relator da matéria, o Deputado ARNALDO JARDIM adotou integralmente os termos do Relatório Prévio proposto pelo Ilustre Deputado MÁRIO NEGROMONTE. O referido relatório foi aprovado pela Comissão de Minas e Energia em 23 de abril de 2014, tendo sido estabelecido o seguinte Plano de Execução e Metodologia de Avaliação para implementação da presente PFC:

I – Realização de reuniões de audiência pública com representantes do Ministério de Minas e Energia – MME, da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, da Associação Brasileira de Energia Eólica – ABEEólica, da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – CHESF, do Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS, da Empresa de Pesquisa Energética – EPE, para avaliação dos atrasos das instalações de transmissão em questão, e da forma como essas entidades estão atuando para solucionar o problema e evitar a sua repetição;

II – solicitação ao Tribunal de Contas da União de cópias dos trabalhos de fiscalização atinentes ao objeto desta PFC, bem como de informações previstas no art. 71, IV, da Constituição Federal;

III – apresentação, discussão e votação do Relatório Final desta PFC;

IV – encaminhamento dos resultados e conclusões desta PFC, nos termos do art. 37 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

I - 3. Procedimentos adotados

Com base no planejamento aprovado pela CME, foram cumpridos os seguintes procedimentos:

I – Tendo em vista a urgência em dar andamento à presente PFC, e considerando que, em função do calendário eleitoral, haveria escassez de datas para realização de reuniões de audiência pública em 2014, optou-se por utilizar, nas análises realizadas, as informações colhidas na reunião de audiência pública, realizada na Comissão de Minas e Energia, em 12 de junho de 2013, com o fim de estabelecer “Debate sobre o desperdício de energia eólica por falta de linhas de transmissão, em atendimento aos Requerimentos nº 215/2013 - CME, do Deputado Eduardo da Fonte, e nº 216/2013 - CME, dos Deputados MÁRIO NEGROMONTE e LUIZ ARGÔLO”, que, salvo melhor juízo, permaneciam atuais e guardavam total identidade com os objetivos da presente PFC.

II – O Ilustre Presidente da Comissão de Minas e Energia, Deputado GERALDO THADEU, encaminhou o ofício nº 64/CME, de 23 de abril de 2014, ao Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro AUGUSTO NARDES, solicitando cópias dos trabalhos de fiscalização atinentes ao objeto desta PFC, bem como de informações previstas no art. 71, IV, da Constituição Federal.

III – Analisou-se a resposta à solicitação feita pelo presidente da Comissão de Minas e Energia, encaminhada pelo Presidente em exercício do TCU, Ministro AROLDO CEDRAZ, o Aviso nº 707-GP/TCU, de 30 de julho de 2014, que encaminhava cópia do Acórdão nº 1.616/2014 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), prolatado pelo TCU na sessão de 18/06/2014, e informava que, com o referido envio, considerava a

solicitação feita pela Comissão de Minas e Energia totalmente atendida pela Corte de Contas.

IV – Avaliando as informações colhidas, o Deputado ARNALDO JARDIM elaborou e propôs, à Comissão de Minas e Energia, em 11 de novembro de 2014, um Relatório Final que, em síntese, considerava que os objetivos da presente PFC haviam sido atingidos e recomendava o seu arquivamento. Contudo, em função da extensa agenda da Comissão de Minas e Energia, o referido relatório não foi votado na Sessão Legislativa de 2014.

V – Provavelmente, constatando as dificuldades na apreciação de seu Relatório Final e a conseqüente adoção das providências que eram recomendadas no documento para aperfeiçoamento do setor elétrico brasileiro, o Deputado ARNALDO JARDIM adiantou-se, oferecendo à apreciação desta Casa, em 20 de novembro de 2014, o Projeto de Lei nº 8.129, de 2014, que reuniu as alterações legislativas recomendadas no citado relatório.

VI – Em 5 de março de 2015, tive a honra de ser designado como novo Relator da matéria.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Tendo em vista a identidade de entendimento quanto aos trabalhos realizados na presente PFC, e quanto às providências adotadas para aperfeiçoamento da legislação do setor elétrico nacional, decorrentes dos trabalhos realizados no âmbito desta PFC, adotamos integralmente o voto proposto pelo Deputado ARNALDO JARDIM, no relatório submetido a esta Comissão de Minas e Energia em 11 de novembro de 2014, que reproduzimos a seguir:

II - 1. Das informações colhidas na audiência pública

Conforme explanado anteriormente, em função do calendário eleitoral, e a conseqüente escassez de datas para realização de reuniões de audiência pública no presente ano, optamos por utilizar, nas análises realizadas, as informações colhidas na reunião de audiência pública,

realizada na Comissão de Minas e Energia, em 12 de junho de 2013, com o fim de estabelecer “Debate sobre o desperdício de energia eólica por falta de linhas de transmissão, em atendimento aos Requerimentos nº 215/2013 - CME, do Deputado Eduardo da Fonte, e nº 216/2013 - CME, dos Deputados MÁRIO NEGROMONTE e LUIZ ARGÔLO”.

Dessa análise, inicialmente, destacamos trecho do depoimento do Dr. Altino Ventura Filho, Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia – MME, extraído das págs. 7 e 8 das Notas Taquigráficas¹ da referida audiência:

“No que diz respeito à geração e à transmissão,... É muito importante que esses cronogramas tanto da geração como da transmissão sejam compatíveis.

Apenas para um registro histórico, nós já tivemos várias experiências no Brasil em que havia certo descompasso. Nós já tivemos casos em que, por razões ambientais, tivemos dificuldade de implantar a transmissão no prazo necessário. O caso mais clássico foi o terceiro circuito de transmissão de Itaipu, que teve uma contribuição para o racionamento de 2001 no Brasil. O circuito de transmissão estava previsto para ser implantado em certo cronograma, todos os equipamentos haviam sido adquiridos por FURNAS, a obra em construção, e surgiram vários empecilhos relacionados à questão fundiária, o que levou a um atraso. Isso era algo que acontecia no passado e que, de alguma forma, nesse caso da energia eólica, sofreu um agravamento.” (destacamos)

No caso específico do terceiro circuito em 750 KV de Itaipu, o atraso, atribuído pelo Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia – MME a “questões fundiárias”, foi efetivamente devido a dificuldades no licenciamento ambiental do empreendimento que estão bem descritas nas páginas 102 a 115 da Tese de

¹ Disponíveis na Internet, no endereço: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cme/audiencias-publicas/nt-12-06-2013>, consultado em 27/03/2015.

Mestrado² de Eliana Maria Granado, intitulada “FRONTEIRAS ÉTNICAS E FRONTEIRAS ÉTICAS - FURNAS E A GESTÃO DA QUESTÃO INDÍGENA - Refletindo sobre a construção de novas formas de convivência”.

A partir do depoimento do Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia – MME, conclui-se que, no setor elétrico brasileiro, descompassos entre cronogramas de implantação de empreendimentos de geração, transmissão e subtransmissão de energia elétrica não são uma novidade, e apesar das experiências traumáticas do passado, o problema continua a se repetir, resultando em prejuízos significativos para o consumidor de energia elétrica.

Prosseguindo com a análise das informações colhidas na Audiência Pública realizada na Comissão de Minas e Energia, em 12 de junho de 2013, nos trechos destacados a seguir, extraídos das págs. 8 a 10 das Notas Taquigráficas³, o Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia – MME informa que:

“Até 2008, aproximadamente, em todos os programas de energia eólica, desde a época do PROINFA, nós tínhamos a possibilidade de realizar o licenciamento ambiental em cerca de 6 meses. Esse era o prazo que se adotava para o licenciamento de uma linha de transmissão, considerando a dificuldade, os impactos ambientais de uma linha de transmissão, que, sob certo aspecto, são menores do que aqueles de uma usina hidrelétrica, de uma usina térmica ou nuclear e assim por diante.

A partir do ano de 2008, nós tivemos exigências adicionais no processo de licenciamento. ...

.....
Todas essas exigências levaram à necessidade de um tempo adicional no processo de licenciamento. Aqueles 6 meses, que eram considerados na ocasião, não eram

² Disponível na Internet, no endereço: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2116/CPDOC2005ElianaMariaGranado.pdf?sequence=1>, consultada em 27/03/2015.

³ Disponíveis na Internet, no endereço: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cme/audiencias-publicas/nt-12-06-2013>, consultado em 27/03/2015.

suficientes para permitir a elaboração de todos esses estudos que a nossa legislação estava exigindo. ...

.....
Então, quando se faz um planejamento da transmissão associado a essas usinas, tem que se esperar o resultado da licitação, como foi dito pelo Diretor-Geral da ANEEL, para se saber quais as usinas foram vitoriosas no leilão e, a partir daí, se fazer o planejamento da transmissão e, depois, iniciar o processo de licitação e de licenciamento ambiental.

Então, cronograma para um leilão A-3, que é para suprimento de energia no terceiro ano a partir do ano em que se realiza o leilão, não é suficiente para cumprir todo o prazo de licenciamento e implantação da linha de transmissão. Nós verificamos que foi colocado no leilão dessas eólicas 18 meses para realizar tanto o processo de licenciamento como o processo de implantação das linhas.

Em função dessa experiência que o Ministério de Minas e Energia, junto com os agentes, adquiriu ao longo desse tempo, nós chegamos à conclusão de que no leilão A-3, ..., as usinas eólicas entram em operação num prazo inferior ao que é viável para a implantação das linhas de transmissão correspondentes.

Em função disso, o Ministério de Minas e Energia tomou a decisão de, nos leilões A-3, esses em que especificamente ocorreram os atrasos, não permitir a habilitação de projetos eólicos para entrar no leilão quando houver necessidade de realização de linhas de transmissão que não sejam viáveis dentro desse horizonte. ...

.....
Outro aspecto que eu queria destacar é que, quando se fazem linhas de transmissão no Brasil, excluindo aquelas de otimização do sistema hidrelétrico, são linhas que ligam usinas ao mercado. Então, essas linhas são

planejadas e estudadas quando se tem alguma segurança em relação à existência geradora e do mercado no outro lado. Digo isso porque há algumas sugestões de antecipar os estudos de transmissão; essa antecipação tem um limite para ser feito. Por exemplo, nós não podemos licitar, nesse momento, as linhas de transmissão da usina de São Manoel e da Usina de Sinop, porque nem sabemos se as usinas vão existir no futuro. Somente depois do processo de licitação, do leilão, em que se tem segurança da existência da geração, é possível planejar a linha de transmissão. Então, a sugestão de antecipar os estudos de transmissão não é uma sugestão razoável no que diz respeito a evitar correr o risco de nós licitarmos linhas de transmissão que não tenham geração para escoar, como já aconteceu em outros episódios no Brasil. Então, diante desse contexto, eu concluiria a intervenção do Ministério de Minas e Energia dizendo que esse evento que aconteceu, de haver atrasos das linhas, foi um evento que podemos inserir num processo de aprendizado.

.....

Esse evento ocorreu pela razões que eu expus aqui, de haver necessidade de um tempo maior para o licenciamento ambiental.” (destacamos)

O Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia – MME afirmou que até 2008, havia a possibilidade de obter licenciamento ambiental de empreendimentos em seis meses, mas que, a partir de 2008, exigências adicionais para o licenciamento ambiental de linhas de transmissão, feitas pelo IBAMA, ICMBio e IPHAN, inviabilizaram os seis meses então estimados. Contudo, o Secretário havia dado como exemplo clássico de atraso de linha de transmissão o terceiro circuito do sistema de transmissão em 750 kV de Itaipu para São Paulo, que entrou em operação em 2001.

Efetivamente, atrasos no licenciamento ambiental, em relação aos prazos empregados pelo planejamento do setor, ocorrem há décadas. Lembramos que, em 1996, os técnicos que atuaram no Projeto de

Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro - RESEB, no relatório “Estágio I – Plano de Emergência”, apontavam que uma das raízes do problema de elevado risco de déficit de energia que o setor elétrico vivia à época eram “as dificuldades para obtenção de licenciamento ambiental”, e a conseqüente impossibilidade de implantar, nos prazos planejados, os empreendimentos imprescindíveis à redução do risco de déficit de energia.

Analisando o relatório da ANEEL “Acompanhamento dos Empreendimentos de Transmissão”, versão de agosto de 2014⁴, verificamos atrasos na implantação de todas as linhas de transmissão novas que deveriam entrar em operação comercial até 2014. Os atrasos variam de sete anos e nove meses, para a linha de transmissão Santa Cruz – Jacarepaguá, de Furnas, a um ano e seis meses para a linha de transmissão Porto Velho - Araraquara, circuito 2, que integra o sistema de transmissão das usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, no rio Madeira.

Registre-se que o circuito 1 da linha de transmissão Porto Velho – Araraquara, entrou em operação em 11 de dezembro de 2013 com um ano e dez meses de atraso em relação à data planejada. Na época, o diretor técnico da empresa concessionária informou à imprensa⁵ que o atraso não prejudicou o consumidor, pois as obras das usinas também haviam atrasado, e não adiantaria colocar a linha de transmissão para funcionar enquanto não houvesse uma quantidade mínima de turbinas em funcionamento permanente nas usinas, o que só ocorreu em outubro.

Conforme explanado pelo Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia – MME, é necessário, inicialmente licitar os empreendimentos de geração, para depois dimensionar e licitar o sistema de transmissão necessário para escoar a energia dos empreendimentos de geração vencedores dessa licitação. Assim, quando os prazos para implantação da geração são exíguos, é praticamente impossível implantar os sistemas de transmissão necessários nos prazos planejados.

⁴ Disponível na página da ANEEL no endereço:

<http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Relat%C3%B3rio%20Empreendimentos%20de%20Transmiss%C3%A3o%20-%20Agosto%202014.pdf>, consultado em 27/03/2015.

⁵ Vide notícia disponível na Internet, no endereço:

<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/12/1383865-linha-de-transmissao-de-energia-do-rio-madeira-entram-em-operacao.shtml>, consultado em 27/03/2015.

Ressalta-se que os prazos para licitação de novos empreendimentos de geração de energia elétrica estão estabelecidos no inciso III do § 2º do art. 2º da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004.

A decisão anunciada pelo Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia – MME de licitar apenas empreendimentos novos que não necessitam de sistema de transmissão para escoar a sua energia não é uma solução para o problema de descompasso de cronogramas de implantação de empreendimentos de geração e de transmissão de energia elétrica no Brasil. Nesse caso, o governo estaria evitando momentaneamente o problema, mas não solucionando-o.

Também, tentar afrouxar os critérios estabelecidos em Lei para o licenciamento ambiental de empreendimentos, conseguindo um licenciamento mais rápido, a partir de análises superficiais dos impactos ambientais associados aos empreendimentos, não nos parece uma solução aceitável. Consideramos imprescindível analisar detalhadamente a influência do empreendimento no meio ambiente e na sociedade a fim de mitigar os impactos negativos e maximizar os impactos positivos. Parece-nos evidente que a sociedade brasileira não está disposta a implantar obras do setor elétrico nacional incondicionalmente, abrindo mão da preservação do patrimônio cultural e ambiental nacional. Há que se realizar estudos e análises com o objetivo de harmonizar o suprimento de energia elétrica com o atendimento dos anseios da sociedade em relação ao meio ambiente. Para tanto, é necessário mais tempo para o licenciamento de empreendimentos de geração e de transmissão de energia elétrica.

Com fulcro nessas constatações, podemos afirmar que, se os atrasos na implantação de empreendimentos de transmissão que são objeto da presente PFC constituem “um processo de aprendizado” como sustentou o Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia – MME, esse aprendizado já se estendeu demais. Apesar de conviver há mais de vinte anos com atrasos sistemáticos nos prazos para obtenção do licenciamento ambiental de empreendimentos, o planejamento do setor elétrico brasileiro emprega prazos irrealistas para o licenciamento de empreendimentos de energia elétrica. Os prazos irrealistas empregados há décadas pelo planejamento setorial são, atualmente, uma obrigação legal, pois estão diretamente ligados aos prazos dos leilões de aquisição de energia elétrica proveniente de novos empreendimentos de

geração definidos no inciso III do § 2º do art. 2º da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004. É necessário, portanto, rever os referidos prazos legais, para aproximá-los dos prazos reais. Nesse sentido, sugerimos aumentar em dois anos, os prazos para realização dos leilões de empreendimentos novos de geração de energia elétrica estabelecidos na Lei nº 10.848, de 2004, mantendo-se, contudo, o prazo de três anos para entrega da energia produzida por empreendimentos novos de geração que dispensem a implantação de linhas de transmissão para que possam disponibilizar a sua energia ao sistema interligado nacional.

Ressalte-se que conclusão semelhante consta do estudo⁶ “Leilões no Setor Elétrico Brasileiro: Análises e Recomendações”, publicado em 2012, pelo Instituto Acende Brasil, que afirma que:

“5.5.1 Leilões realizados com antecedência insuficiente

Até o terceiro trimestre de 2011, 155 novos empreendimentos já deveriam estar em operação como resultado dos Leilões de Energia Nova, Leilões de Fontes Alternativas e Leilões de Energia de Reserva realizados. Com base em relatório de fiscalização da Aneel (2011), somente 4% desses empreendimentos entraram em operação comercial exatamente nas datas previstas nos seus respectivos editais de leilão. Um pouco mais que a metade – 53% dos empreendimentos – entrou em operação após a data prevista.

Embora parte desse atraso tenha sido compensada pelos outros 43% dos novos empreendimentos que entraram em operação antes da data prevista, a elevada incidência de empreendimentos com atraso revela que o tempo para a instalação das usinas tem sido insuficiente, ainda mais quando se leva em conta a magnitude dos atrasos. O atraso médio das usinas que não entraram em operação comercial na data prevista é de 381,4 dias (mais de um ano).

⁶ Disponível na Internet, no endereço: http://www.acendebrasil.com.br/media/estudos/2012_WhitePaperAcendeBrasil_07_Leiloes_Rev2.pdf, consultado em 27/03/2015.

A preponderância dos atrasos deveria sensibilizar o governo sobre a necessidade de programar a data de realização dos leilões de forma a proporcionar um prazo suficiente para a instalação das usinas.

Mas, na prática, o governo tem comprimido os prazos para a instalação das usinas para cronogramas muito inferiores aos previstos no modelo setorial introduzido pela Lei nº 10.848, de 2004.

Os 'Leilões A-5' seriam descritos mais precisamente como 'Leilões A-4,1' ("Leilões A menos quatro virgula um"), pois os certames geralmente tem sido realizados nos últimos meses do ano, enquanto a data de início de suprimento geralmente é 1º de janeiro do ano 'A', o que tem resultado numa antecipação média de apenas 4,1 anos, em vez dos cinco concebidos no modelo setorial. De modo semelhante, os 'Leilões A-3' seriam mais bem caracterizados como 'Leilões 2,5', pois a maior parte dos certames tem sido realizada no meio do ano.

A antecedência insuficiente não é crucial apenas para assegurar a entrada tempestiva dos empreendimentos de geração, mas também para assegurar a entrada tempestiva das instalações de transmissão. Muitas instalações de transmissão só podem ser projetadas e licitadas após a realização dos leilões de energia, quando são definidos os empreendimentos de geração a serem construídos.

Trata-se de uma medida muito simples, mas que o governo tem ignorado, prejudicando o processo de expansão do sistema."

Por oportuno, destacamos, a seguir, alguns aperfeiçoamentos dos leilões de energia e de transmissão que, segundo o referido estudo, podem contribuir para a modicidade tarifária e a segurança energética do setor elétrico brasileiro:

- *antecipar a data de realização dos leilões A-5 e A-3 para permitir um prazo maior para instalação dos empreendimentos de geração;*
- *licitar as instalações de transmissão com Licença Prévia;*
- *assegurar a sincronia da entrada de operação dos empreendimentos de geração e transmissão.*

Prosseguindo com a análise das exposições realizadas na Audiência Pública realizada na Comissão de Minas e Energia, em 12 de junho de 2013, julgamos importante destacar os trechos a seguir, referentes à apresentação do Sr. José Ailton de Lima - Diretor de Engenharia e Construção da Companhia Hidroelétrica do São Francisco — CHESF, extraídos das págs. 11 a 10 das Notas Taquigráficas.

“Na ocasião do leilão, nós fizemos avaliação de que o risco era muito alto, porque nós já sabíamos que o licenciamento ambiental não estava mais dando para ser feito nos 6 meses. Nós fizemos uma avaliação de risco, entendíamos que os parques eólicos eram importantes para a indústria nacional, para o sistema elétrico nacional e entendíamos que a CHESF tinha uma contribuição a dar até porque ela já vinha desenvolvendo estudos na área de eólica desde os anos 80, 90. Então, não era uma coisa que a gente estava começando do zero; nós tínhamos alguma experiência.

.....

Por exemplo, no caso da linha Extremoz/João Câmara, da SE Extremoz e da SE João Câmara, que fica no Rio Grande do Norte...

Eu tenho um problema sério nessa região porque o processo imobiliário cresceu muito. Então, de repente, quando chegamos lá, descobrimos que o traçado da linha que foi definido pela ANEEL não foi aceito. Ouvimos que a linha não vai passar lá porque há um projeto de um

condomínio, de um hotel, de qualquer coisa, e o empreendimento vai ser prejudicado...

Mudar o traçado às vezes parece simples. O cabra olha o papel e diz assim: “Olhe, por que o senhor não tira esta linha daqui e passa por aqui?” Mas, na prática, às vezes significa atrasar o projeto em 4, 5 ou 6 meses. Por quê? Porque eu tenho que realocar todas as estruturas; eu tenho que fazer um novo projeto; às vezes, eu tenho que redimensionar as estruturas que estão colocadas ali e, pior ainda, eu tenho que abrir novo processo de licenciamento, porque a liberação que o órgão ambiental deu foi para o traçado anterior. Ele diz: “Se você mexeu, você tem que começar o processo, pelo menos para este trecho, de novo”. Então, aqui, por exemplo, no caso desse empreendimento, o traçado da ANEEL corta, compromete e prejudica uma central eólica da Queiroz Galvão. Assim, estamos negociando a alteração do traçado.

.....

Aqui se vê a linha Igaporã II/Lapa, na Bahia, onde estão os parques da Renova. Essa linha talvez tenha sido uma das primeiras experiências de ICGs, quando o aprendizado era pequeno, realmente. No leilão que foi feito, por exemplo... Antes de começarmos a obra, o Ministério nos pediu que recapitássemos a linha porque a que tinha sido planejada não era suficiente para atender à potência dos parques.

.....

Depois que estávamos com o projeto da linha pronto, descobrimos que, no local previsto, a subestação não poderia ser construída porque ficava numa fenda. Precisaríamos fazer lá um aterramento de milhões e milhões, o que não teria sentido. Então, fomos procurar, com a Renova, um novo local para colocar a subestação. Finalmente achamos uma solução, e a obra começou. Mesmo assim, eu quero dizer aos senhores que a obra

está programada para terminar em 19 de dezembro de 2013, mas eu ainda estou com 46 torres embargadas pelo IPHAN. O IPHAN ainda não liberou 46 torres de um total de 100. Eu estou com 54 ou 55, faltando 46 para tocar. Ou seja, enquanto eu não tiver a liberação do IPHAN, eu não posso tocar a instalação dessas 46 torres.

Então, esse é um quadro geral. O que a gente queria ressaltar neste momento, a leitura que nós colocamos aqui para os senhores é: existem alguns erros em planejamento? Existem. Mas eu acho que, dentro do contexto geral, se a gente olhar o planejamento do setor elétrico brasileiro como um todo, a gente não está no fim do mundo. Eu acho que há erros, e inclusive o Ministério está fazendo um esforço para corrigi-los, e eu acho que isso sempre acontecerá.

A gente tem problemas com os licenciamentos? Temos. E essa é uma questão que o Congresso poderia realmente dar uma ajuda e se debruçar sobre isso, porque as questões estão aí colocadas. A gente só pode começar obra se a gente tiver licenciamento e anuência de IPHAN, de Prefeitura, de Fundação Palmares, de FUNAI, etc. Esse é um processo que a gente vai ter que respeitar, cada vez mais. Eu não acho que esteja errado.

Então, os 6 meses de 2008 viraram sonho. Agora a ANEEL já está considerando quase 18 meses para o processo de licenciamento; mesmo assim, em alguns Estados, 18 meses é pouco.

Com base nessas afirmações e nos demais depoimentos colhidos na referida audiência pública, e tendo em vista as recomendações do estudo do Instituto Acende Brasil, anteriormente apresentadas, consideramos possível concluir que os empreendimentos de geração e de transmissão de energia elétrica somente devem ser licitados quando já tiverem a correspondente Licença Prévia. Apenas a partir dessa exigência serão evitados erros de planejamento, como os constatados nas obras de transmissão da

CHESF, objeto da presente PFC. Ressalte-se que erros no planejamento dos empreendimentos licitados elevam os riscos relativos à sua implantação e, conseqüentemente, os custos associados, com evidentes prejuízos para os consumidores.

Corroborando a importância da obtenção da Licença Prévia, o estudo “Leilões no Setor Elétrico Brasileiro: Análises e Recomendações”, publicado pelo Instituto Acende Brasil, a que nos referimos anteriormente, afirma, no item 5.5.2 que:

“Outro aspecto que tem prejudicado os leilões de energia são as Licenças Prévia Ambientais. Em grande parcela dos empreendimentos hidrelétricos em que a obtenção da Licença Prévia Ambiental fica a cargo da Empresa de Pesquisa Energética, as Licenças são obtidas e divulgadas na véspera do Leilão de Energia, não proporcionando tempo adequado para que os proponentes examinem as exigências ambientais e estimem os seus custos para incorporá-los a sua precificação para o leilão.

Há ainda o problema de Licenças Prévia inadequadas, com exigências não realistas e mal definidas, que acabam por prejudicar a implementação do projeto mais a frente.

Outro problema relacionado ao licenciamento ambiental tem sido a licitação de instalações de transmissão sem Licença Prévia, tarefa esta a cargo do empreendedor. Se esses empreendimentos fossem licitados com a Licença Prévia, o risco das linhas seria reduzido, o que redundaria tanto em lances mais arrojados (menores preços) nos leilões quanto na redução do tempo requerido para a entrada em operação das instalações de transmissão.”

Destaque-se que a Lei nº 10.847, de 15 de março de 2014, determina que:

“Art. 4º Compete à EPE:

.....

VI – obter a licença prévia ambiental e a declaração de disponibilidade hídrica necessárias às licitações envolvendo empreendimentos de geração hidrelétrica e de transmissão de energia elétrica, selecionados pela EPE;

.....” (destacamos)

Da análise do texto da lei, observa-se que não há efetivamente uma determinação legal para que a EPE obtenha a licença prévia dos empreendimentos de geração ou de transmissão cuja implantação será objeto de licitação. A EPE obtém o licenciamento ambiental prévio apenas dos empreendimentos que seleciona, e seleciona apenas os empreendimentos de geração hidrelétrica. A EPE adota essa estratégia provavelmente por que não teria tempo hábil para obter a licença prévia dos empreendimentos de transmissão dado os prazos exíguos estabelecidos na Lei nº 10.848, de 2004, para a implantação dos empreendimentos de geração licitados, lembrando que a maioria das instalações de transmissão só podem ser projetadas e licitadas após a realização dos leilões de energia, quando são definidos os empreendimentos de geração a serem construídos.

Conseqüentemente, para tornar obrigatória a obtenção da licença prévia dos empreendimentos de transmissão a serem licitados, além de alterar o texto da Lei nº 10.847, de 2014, faz-se necessário alargar os prazos de implantação dos empreendimentos de geração novos definidos na Lei nº 10.848, de 2014, conforme preconizamos.

Finalmente, quanto à responsabilidade da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – CHESF no atraso das obras objeto da presente PFC, tendo constatado que a CHESF assumiu a construção de um conjunto de obras caracterizadas pelo precário planejamento e por um calendário de implantação que o governo previamente sabia ser inviável, cremos que são injustas todas as punições atribuídas pela ANEEL à CHESF em virtude de atrasos na implantação do conjunto de linhas de transmissão objeto da presente PFC. Portanto, recomendamos à ANEEL que, por uma questão de justiça, reveja as referidas punições.

Parece-nos evidente que a CHESF assumiu a construção das instalações de transmissão objeto da presente PFC, apesar das gritantes falhas de planejamento, para evitar a frustração do leilão, o que acarretaria

consequências mais graves para o setor elétrico e para os consumidores, pois implicaria atrasos maiores na implantação dessas instalações do que os atrasos que motivaram a realização da presente PFC. Aparentemente, ao assumir essas obras, a CHESF adotou uma atitude pouco recomendável, do ponto de vista empresarial, tendo em vista os sabidos riscos do negócio, porém essa postura é explicável pela sua condição de estatal federal. A empresa sacrificou-se para não expor os erros do planejamento governamental. Não se pode esperar comportamento idêntico dos agentes privados do setor elétrico nacional.

A rigor, os atrasos na implantação de empreendimentos de transmissão são, a meu ver, devidos a falhas do modelo adotado pelo setor elétrico consubstanciadas nas Leis nº 10.847 e 10.848, de 2004. Consequentemente tais falhas são da responsabilidade do Poder Executivo, que propôs tais normas, do Congresso Nacional, que as aprovou e de ambos por não ter corrigido tais falhas a tempo de evitar os atrasos indesejados.

Isto posto, passamos à análise do Acórdão nº 1.616/2014 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), prolatado pelo TCU na sessão de 18/06/2014.

II - 2. Do Acórdão nº 1.616/2014, prolatado pelo TCU

De forma geral cremos que o Acórdão nº 1.616/2014, prolatado pelo TCU, reforça as nossas conclusões apresentadas no item anterior. Nesse sentido, destacamos os seguintes trechos:

“17. Primeiro, nos leilões de geração, a EPE é a responsável pela obtenção da licença prévia. Assim, antes de ocorrer o certame, o empreendimento já possui essa licença inicial. Na transmissão é diferente, pois a obtenção do licenciamento ambiental prévio acontece após o certame licitatório, o que acaba por transferir os riscos da não viabilização ambiental do empreendimento para o concessionário e ocasionar maior propensão à ocorrência de atrasos.

.....

20. Segundo a Chesf, outro aspecto que ocasionou atraso foi a necessidade de integração de um grande número de parques eólicos em um curto período de tempo, o que levou a um processo de adequação dos sistemas de transmissão associados sem considerar uma visão de longo prazo, gerando situações como o caso da ICG Igaporã, que foi a leilão pela Aneel com a sua capacidade de transmissão já esgotada (peça 20, p. 2).

21. O argumento merece cabimento. Tal fato foi admitido pelo MME. Observa-se na manifestação do aludido ministério que a recapacitação da linha de transmissão somente foi autorizada pela Aneel em 17/4/2012, quando a data de operação comercial da linha era 23/5/2012. Com essa recapacitação, a obra ficaria pronta em 1/1/2013, ao passo que as usinas ficaram prontas em junho de 2012. Assim, embora o MME afirme que essa recapacitação não comprometeu a entrada em operação da linha, é difícil admitir que uma obra que aumente a capacidade de uma linha em construção em nada afete a sua entrada em operação (peça 56, p. 1).

.....

25. Segundo a Chesf, a Aneel considera, em média, vinte meses para a implantação dos empreendimentos, sendo oito meses para licenciamento e doze para a obra, enquanto o prazo médio de obtenção do licenciamento é superior a vinte meses e não de oito como previu a licitação.

.....

27. Sobre esse quesito, entende-se que a Chesf tem razão em reclamar do exíguo prazo, pois a Portaria Interministerial nº 421/2011, que trata do licenciamento e da regularização ambiental federal de sistemas de transmissão, estabelece como prazo máximo para os procedimentos simplificados oito meses. Para os empreendimentos que exijam a apresentação de Estudo

de Impacto Ambiental (EIA) / Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), dezessete meses. Para empreendimentos com Relatório de Avaliação Ambiental (RAA) são onze meses (peça 83, p. 4-7).

28. É certo que a portaria prevê prazo máximo que pode chegar a dezessete meses, mas os editais estão estipulando oito meses para todos os licenciamentos, como se todos fossem simplificados.

.....

53. Assim, em resposta à segunda questão constante do Requerimento nº 236, qual seja: "a conduta dos responsáveis e, se for o caso, o valor a ser ressarcido aos cofres públicos" (peça 1, p. 3), sugere-se que o TCU comunique à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados que não foi identificada conduta individualizada dos agentes que possa justificar a desconexão entre a geração e a transmissão dos parques eólicos na BA e no RN, mas sim uma junção de fatores que culminaram com essa desconexão, os quais envolvem vários órgãos, bem como a legislação ambiental estadual que não se conecta com a federal. Quanto ao valor decorrente dessa desconexão, no período de julho de 2012 a dezembro de 2013, havia 48 usinas eólicas aptas a operarem, porém, sem que o empreendimento de transmissão estivesse concluído, o que gerou um valor decorrente dessa desconexão na ordem de R\$ 929.590.729,00. O volume de energia que deixou de entrar no Sistema Interligado Nacional (SIN) corresponde a 570 MW médios.

.....

9.2.6. encontra-se em fase de conclusão neste Tribunal o TC-029.387/2013-2, que trata do descompasso entre a geração e a transmissão de energia de uma forma mais abrangente, cujos resultados, bem como as determinações e recomendações decorrentes, serão

encaminhados à essa Comissão tão logo o processo seja apreciado pelo Tribunal.”

Dos trechos acima destacados, conclui-se que o TCU fez várias constatações semelhantes às que fizemos a partir da análise das exposições realizadas na Audiência Pública Audiência Pública realizada na Comissão de Minas e Energia, em 12 de junho de 2013, relativa ao objeto da presente PFC. Contudo, não apontou as causas do descompasso entre os cronogramas de implantação de instalações de geração e de transmissão de energia elétrica que motivaram esta PFC, atribuindo o problema a “uma junção de fatores que culminaram com essa desconexão”.

Sem definir as causas do problema, evidentemente a Corte de Contas não conseguiu sugerir providências para evitar a repetição do problema, nem estabelecer responsabilidades.

II - 3. Das conclusões e do voto

Lembrando que a presente PFC foi criada com o objetivo de determinar as causas e responsabilidades, bem como as possíveis soluções, para o atraso na implantação das linhas de transmissão, de responsabilidade da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – CHESF, que impedem a disponibilização, no Sistema Interligado Nacional – SIN, da energia produzida em diversos parques eólicos instalados na região Nordeste, e com base nas análises realizadas, sintetizamos a seguir as conclusões a que chegamos:

1 – No setor elétrico brasileiro, descompassos entre cronogramas de implantação de empreendimentos de geração, transmissão e subtransmissão de energia elétrica não são uma novidade, e apesar das experiências traumáticas do passado, o problema continua a se repetir, resultando em prejuízos significativos para o consumidor de energia elétrica.

2 – Apesar de conviver há mais de vinte anos com atrasos sistemáticos nos prazos para obtenção do licenciamento ambiental de empreendimentos, o planejamento do setor elétrico brasileiro emprega prazos irreais para o licenciamento de empreendimentos de energia elétrica. Os prazos irreais empregados há décadas pelo planejamento setorial são, atualmente, uma obrigação legal, pois estão diretamente ligados aos prazos

dos leilões de aquisição de energia elétrica proveniente de novos empreendimentos de geração definidos no inciso III do § 2º do art. 2º da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004. É necessário, portanto, rever os referidos prazos legais, para aproximá-los dos prazos reais. Nesse sentido, sugerimos aumentar em dois anos, os prazos para realização dos leilões de empreendimentos novos de geração de energia elétrica estabelecidos na Lei nº 10.848, de 2004, mantendo-se, contudo, o prazo de três anos para entrega da energia produzida por empreendimentos novos de geração que dispensem a implantação de linhas de transmissão para que possam disponibilizar a sua energia ao sistema interligado nacional.

3 – Os empreendimentos de geração e de transmissão de energia elétrica somente devem ser licitados quando já tiverem a correspondente Licença Prévia. Apenas a partir dessa exigência serão evitados erros de planejamento, como os constatados nas obras de transmissão da CHESF, objeto da presente PFC, reduzindo-se os riscos relativos à implantação e, conseqüentemente, os custos associados aos empreendimentos licitados, contribuindo, assim, para a modicidade tarifária. Para tanto, entendemos ser necessário alterar a redação do inciso VI do art. 4º da Lei nº 10.847, de 2014.

Com base nas conclusões acima, consideramos que a PFC nº 132/2009 atingiu os objetivos a que se destinava. Conseqüentemente, votamos pela aprovação do presente Relatório Final, e pelo arquivamento da presente PFC, nos termos do que estabelece o art. 57, inciso IV, do RICD.

Finalmente, conclamamos os nobres Pares a nos acompanharem no voto.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado JOÃO CARLOS BACELAR
Relator