

GRUPO I - CLASSE II – Plenário

TC 018.103/2014-6

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

Interessado: Congresso Nacional (Câmara dos Deputados).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. PEDIDO DE REALIZAÇÃO DE AUDITORIA NOS PROCESSOS DE REAJUSTE/REVISÕES TARIFÁRIAS E NO CUMPRIMENTO DAS METAS DOS CONTRATOS FIRMADOS ENTRE A UNIÃO E A CONCESSIONÁRIA AMPLA ENERGIA E SERVIÇOS S.A. E SUA ANTECESSORA, NO PERÍODO ENTRE 2003 E 2013. COMPETÊNCIA DO TCU RESTRITA A FISCALIZAR A ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS. TRABALHOS ANTERIORES DO TCU ATENDEM ÀS DEMANDAS SOLICITADAS. AUDITORIAS EM CURSO IGUALMENTE ADENTRAM O TEMA. CONHECIMENTO DA SOLICITAÇÃO. REMESSA DE DECISÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Em apreciação, Solicitação do Congresso Nacional decorrente do Ofício 244/2014/CFFC-P, de 16/7/2014, subscrito pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), Deputado Hugo Motta, que acolhe Proposta de Fiscalização e Controle da lavra do Deputado Glauber Braga. No instrumento, em síntese, requer-se a realização de auditoria nos processos de reajuste e revisões tarifárias e no cumprimento das metas dos contratos firmados entre a União, por intermédio da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com a concessionária Ampla Energia e Serviços S.A. e sua antecessora, Companhia de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro (Cerj), no período compreendido entre 2003 e 2013.

Transcrevo, no que importa e com os ajustes na forma que reputo pertinentes, parecer instrutivo elaborado pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica), devidamente anuído pelos dirigentes da unidade técnica (peças 11-13):

(...)

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. De acordo com o Regimento Interno do TCU, art. 232, inciso III, e com a Resolução-TCU 215/2008, art. 4º, inciso I, alínea “b”, o presidente de comissão parlamentar, quando por ela aprovado, tem legitimidade para solicitar informações e a realização de fiscalizações ao TCU.

4. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional (SCN).

EXAME TÉCNICO

I. Reajustes e revisões tarifárias

5. A justificação da PFC 129/2013 informa que, em 23/1/2013, o governo anunciou a assinatura de ato que colocaria em vigor, a partir do dia seguinte, redução das tarifas de energia elétrica da ordem de 18% para o consumidor doméstico e de 32% para a indústria. Contudo, pouco tempo depois, a Aneel aprovou em 11,93% e 12,43% o reajuste tarifário anual da Ampla para os setores residencial e industrial, respectivamente.

6. Ainda segundo a justificação, tal reajuste se destacaria porque o índice de correção das tarifas estaria bem acima da inflação para 2012, estimada em 5,84% pelo Banco Central (peça 1, p. 4). Em função disso, a CFC entendeu oportuno investigar os processos de reajuste e revisão tarifários dos últimos dez anos (2003 a 2013), quanto à regularidade e aos limites contratuais.

7. Inicialmente, ressalte-se que a metodologia de reajuste anual das tarifas de energia elétrica é única para todas as concessionárias, está definida nos contratos de concessão das distribuidoras, e foi analisada exaustivamente por este Tribunal no TC 021.975/2007-0. Na ocasião, foi encontrada irregularidade que permitia a apropriação indébita pelas concessionárias de receitas decorrentes da variação da demanda contratada, em razão de inconsistência na fórmula paramétrica do reajuste.

8. Referida irregularidade foi, no entanto, corrigida a partir da assinatura, em 2010, por todas as distribuidoras, de termo aditivo aos contratos de distribuição, para os reajustes anuais posteriores àquele ano.

9. O Ministro Raimundo Carreiro confirmou esse entendimento, conforme se observa em excerto de seu voto revisor naquele processo:

Portanto, constato que o ajuste metodológico, determinado originalmente pelo Acórdão nº 2210/2008-TCU-Plenário, foi efetuado pela Aneel, vigendo a partir de fevereiro de 2010, e foi considerado pela unidade técnica deste Tribunal como uma solução adequada e que corrige as distorções levantadas nos presentes autos a partir de sua incorporação aos contratos celebrados com as concessionárias de distribuição de energia elétrica. Diante de todas as informações que constam do processo, entendo que a questão foi solucionada para os reajustes realizados a partir de fevereiro de 2010.

10. Desse modo, em vista do exposto e da relevância do tratamento dado pelo TCU à metodologia dos reajustes anuais, propõe-se o encaminhamento à CFC de cópia do Acórdão 3.438/2012-TCU-Plenário, bem como dos acórdãos 658/2013 e 3.182/2014-TCU-Plenário, os quais deliberaram acerca de recursos interpostos em face do primeiro acórdão.

11. Importa destacar que as revisões tarifárias periódicas da Ampla ocorridas dentro do período especificado na PFC 129/2013 (2003 a 2013) foram avaliadas por esta Corte no TC 011.970/2003-7, referente ao primeiro ciclo de revisões, e no TC 031.852/2008-1, relativo ao segundo ciclo. Em ambas as ocasiões, não foram encontradas irregularidades nos processos de revisão.

12. Portanto, propõe-se encaminhar à CFC cópia dos acórdãos 1.719/2008 e 324/2010-TCU-Plenário, concernentes às decisões emanadas por este Tribunal sobre as revisões tarifárias periódicas do primeiro e do segundo ciclo de revisões da Ampla, respectivamente.

13. Assim, em virtude de a impropriedade da metodologia de reajustes anuais ter sido corrigida em 2010 e de as revisões tarifárias periódicas da Ampla não terem apresentado inadequações, resta analisar a correta aplicação da fórmula contratual de reajuste nos processos ocorridos entre 2003 e 2013. Com esse fim, foi remetida diligência à Aneel (peça 7) para que enviasse a este Tribunal as planilhas de cálculo, notas técnicas, votos e relatórios que embasaram os processos de reajuste tarifário anual da Ampla e da Cerj conduzidos entre 2003 e 2013.

14. A documentação solicitada foi remetida pela agência por meio do Ofício 102/2014-AIN/ANEEL (peça 8).
15. De posse desses documentos, foram aplicadas as seguintes técnicas de auditoria
 - a) Análise documental, com vistas a identificar, nos processos de reajuste, eventuais irregularidades na aplicação, pela Aneel, da metodologia definida em contrato; e
 - b) Conferência de fórmulas e cálculos das planilhas que subsidiaram os reajustes.
16. A análise documental teve o fito de averiguar se a agência indicou com clareza quais itens alimentaram a fórmula paramétrica do reajuste, especialmente aqueles que compõem a Parcela A. Observou-se, ainda, se tais itens foram informados pela concessionária e aceitos pela Aneel com ou sem crítica por parte da agência, ou se foram produzidos internamente pelo ente regulador.
17. Procurou-se, também, avaliar se a Superintendência de Regulação Econômica (SRE), responsável pela condução e consolidação dos processos de reajuste anuais, utilizou os parâmetros informados pelas demais áreas da autarquia quando da alimentação da fórmula paramétrica e das respectivas planilhas de cálculo.
18. Finalmente, buscou-se identificar as parcelas dos reajustes aprovadas em caráter provisório pela Aneel, com as justificativas pertinentes, localizando, inclusive, aquelas aprovadas definitivamente em reajustes posteriores.
19. A análise documental não permitiu a identificação de irregularidades na aplicação da metodologia contratual nos reajustes anuais da Ampla e da Cerj, ocorridos entre 2003 e 2013.
20. Por sua vez, a conferência de fórmulas e cálculos das planilhas que fundamentaram os reajustes visou à indicação de erros materiais que pudessem comprometer o resultado dos processos. Tais impropriedades, no entanto, não foram encontradas.
21. Algumas considerações devem ser tecidas acerca dos argumentos trazidos na justificação da PFC 129/2013, especialmente quanto à alegada disparidade existente entre o reajuste aprovado para 2013, de aproximadamente 12%, e a inflação para o ano de 2012, de 5,84%.
22. Inicialmente, importa explicar que a tarifa de energia elétrica é dividida em duas partes para fins de reajuste anual: os custos gerenciáveis, chamados de Parcela B, e os custos não gerenciáveis, denominados de Parcela A.
23. A Parcela B, que envolve os custos operacionais das distribuidoras e a remuneração e depreciação do capital investido, é corrigida pelo IGP-M acumulado nos doze meses anteriores ao do reajuste, descontado do Fator X, que é um mecanismo de repasse aos consumidores dos ganhos de produtividade e de eficiência da concessionária.
24. Para o caso em tela, o IGP-M acumulado até fevereiro de 2013 foi de 8,29% e o Fator X de 0,51% (peça 10, p. 110), resultando em uma correção final da Parcela B de 7,71%. Oportuno observar que mesmo a Parcela B foi corrigida com índice superior àquele apontado anteriormente como inflação para o ano de 2012 (5,84%), e que essa metodologia encontra-se em consonância com os contratos das distribuidoras e com a regulamentação da Aneel.
25. A Parcela A, por seu turno, abrange itens da tarifa sobre os quais a concessionária não possui qualquer ingerência, como a compra de energia, os custos com transporte e conexão, os encargos setoriais e os componentes financeiros. Esses itens não são simplesmente reajustados por índices pré-definidos, mas seguem metodologias de cálculo específicas, podendo, inclusive, em algumas situações, apresentar valores negativos, o que contribuiria para uma retração tarifária.
26. Para o reajuste de 2013 da Ampla, o item que apresentou variação mais expressiva e de maior impacto no índice tarifário foi a compra de energia, com aumento de 25,42%. Tal variação deve-se a uma participação maior no balanço energético da Ampla de energia proveniente dos novos empreendimentos de geração, denominados leilões de energia nova, os quais possuem preços superiores aos contratos de leilões mais antigos.

27. Frise-se, ainda, que a apuração dos preços dos contratos por disponibilidade foi influenciada pela nova previsão do Preço de Liquidação de Diferenças (PLD), conforme Resolução CNPE 3/2013. Conjugue-se a isso a variação dos índices econômicos IPCA e IGP-M, empregados na atualização dos preços dos produtos adquiridos nos leilões e dos contratos bilaterais anteriores à Lei 10.848/2014.

28. De fato, a média simples das tarifas dos contratos no ambiente regulado (CCEAR) de energia existente (energia velha) equivale a 119,37 R\$/MWh, enquanto a média dos CCEAR de energia nova resulta em 193,38 R\$/MWh, valor 62% superior. Ressalte-se que os CCEAR de energia nova correspondem a 2.983.681,66 MWh dos 11.779.600,06 MWh contratados pela distribuidora, ou seja, 25% do total.

29. Os cálculos anteriores foram feitos com base nas tarifas e nos montantes constantes da Tabela 11 da Nota Técnica 058/2013-SRE/ANEEL (peça 10, p. 102).

30. Note-se que a tendência atual é haver aumento dos custos com compra de energia incorridos pelas distribuidoras, em razão da gradual substituição dos contratos de energia existente por energia nova, que são, via de regra, mais caros, e das projeções de valores altos para o PLD, o que afeta diretamente a estimativa dos preços dos contratos por disponibilidade.

II. Cumprimento das metas pela concessionária

31. A PFC 129/2013 solicita deste Tribunal a realização de auditoria acerca do cumprimento das metas dos contratos firmados entre a União, por intermédio da Aneel, com a Ampla e sua antecessora, a Cerj.

32. Ocorre, no entanto, que a competência para efetuar tal fiscalização está embutida nas atribuições conferidas à Aneel pelos incisos IV e XIX do art. 3º da Lei 9.427/1996, reproduzidos a seguir:

IV. gerir os contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos de energia elétrica, de concessão de uso de bem público, bem como fiscalizar, diretamente ou mediante convênios com órgãos estaduais, as concessões, as permissões e a prestação dos serviços de energia elétrica;

(...)

XIX. regular o serviço concedido, permitido e autorizado e fiscalizar permanentemente sua prestação;

33. Assim, são competência da agência tanto estabelecer as metas de qualidade e os parâmetros mínimos a serem observados pelas concessionárias na prestação do serviço de distribuição, quanto fiscalizar seu cumprimento, em conformidade com as atribuições de regulação e fiscalização, respectivamente.

34. A esse respeito, conforme entendimento firmado pela jurisprudência desta Corte, no controle externo das atividades finalísticas das agências reguladoras, o TCU deve atuar de forma complementar, exercendo uma fiscalização de segunda ordem, preservando-se ao máximo o âmbito de competência dessas entidades públicas. Por isso, o controle exercido pelo TCU deve incidir diretamente sobre a agência reguladora e mediatamente sobre as concessionárias.

35. Dessa forma, compete ao TCU avaliar se os entes reguladores têm fiscalizado de forma adequada a execução dos contratos de prestação de serviços públicos, incluindo-se aspectos relacionados à qualidade.

36. Nesse diapasão, vale citar o TC 013.046/2014-4, auditoria operacional em curso nesta unidade técnica a respeito das ações de fiscalização da Aneel relacionadas à qualidade da prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica.

37. Tendo em vista que as conclusões da referida auditoria apresentar-se-ão pertinentes para a presente SCN, propõe-se o encaminhamento à CFC do relatório de auditoria, acompanhado dos respectivos voto e acórdão, tão logo o TC 013.046/2014-4 seja julgado por este Tribunal.

CONCLUSÃO

38. A Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 129/2013, encaminhada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFC) da Câmara dos Deputados, solicitou a esta Corte a realização de auditoria nos processos de reajustes e revisões tarifários e no cumprimento das metas dos contratos firmados entre a União, por intermédio da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com a concessionária Ampla Energia e Serviços S.A. e sua antecessora, Companhia de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro (Cerj), no período compreendido entre 2003 e 2013.

39. Em relação às revisões tarifárias, observou-se que os processos referentes à Ampla para o período solicitado haviam sido analisados por este Tribunal no âmbito do TC 011.970/2003-7 e do TC 031.852/2008-1, não tendo sido encontradas irregularidades.

40. Quanto aos reajustes anuais, destacou-se que a metodologia definida pela Aneel para esses processos é única para todas as concessionárias, está definida nos contratos de concessão das distribuidoras, e foi analisada exaustivamente por este Tribunal no TC 021.975/2007-0. Na ocasião, foi encontrada irregularidade que permitia a apropriação indébita pelas concessionárias de receitas decorrentes da variação da demanda contratada, em razão de inconsistência na fórmula paramétrica do reajuste. Referida irregularidade foi, no entanto, corrigida a partir da assinatura, em 2010, por todas as distribuidoras, de termo aditivo aos contratos de distribuição, para os reajustes anuais posteriores àquele ano.

41. Restava, portanto, a analisar a correta aplicação da fórmula contratual de reajuste nos processos da Ampla e sua antecessora ocorridos entre 2003 e 2013. Desse modo, foi emitida diligência à Aneel solicitando os documentos pertinentes, com posterior análise da documentação remetida e conferência de fórmulas e cálculos das planilhas que subsidiaram os reajustes. As técnicas empregadas não permitiram a identificação de irregularidades na condução dos processos pela autarquia.

42. Ademais, ressaltou-se que a fiscalização do cumprimento das metas das concessionárias de distribuição é competência atribuída legalmente à Aneel. Assim, não caberia ao TCU exercer diretamente tal fiscalização, mas avaliar se o ente regulador estaria realizando-a adequadamente, conforme jurisprudência sedimentada desta Corte. Nesse bojo, indicou-se a auditoria operacional em curso nesta unidade técnica a respeito das ações de fiscalização da Aneel relacionadas à qualidade da prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica, TC 013.046/2014-4.

43. Por fim, formulou-se proposta para encaminhar à CFC o relatório de auditoria, o voto e o acórdão referentes ao supracitado TC, tão logo seja julgado por este Tribunal.

BENEFÍCIOS DO CONTROLE

44. Estimam-se como benefícios do controle externo a expectativa de controle e o aumento de transparência dos processos de reajuste tarifário anuais conduzidos pela Aneel.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

45. Ante o exposto, propõe-se:

a) Conhecer da presente solicitação do Congresso Nacional, com fulcro no inciso III do art. 232 do Regimento Interno do TCU c/c o inciso I do art. 4º da Resolução-TCU 215/2008;

b) Enviar ao presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, o Deputado Federal Sr. Hugo Motta, bem como ao autor da Proposta de Fiscalização e Controle 129/2013, o Deputado Federal Sr. Glauber Braga:

b1) Cópia da presente instrução, assim como do relatório, voto e acórdão dela decorrentes;

b2) Cópia dos Acórdãos 1.719/2008, 324/2010, 3.438/2012, 658/2013 e 3.182/2014, todos deliberados pelo Plenário do TCU; e

b3) Cópia do relatório de auditoria, acompanhado dos respectivos voto e acórdão, tão logo o TC 013.046/2014-4 seja julgado por este Tribunal;

- c) Considerar a solicitação integralmente atendida; e
- d) Encerrar o presente processo, por ter cumprido os fins para os quais foi constituído, juntando cópia ao TC 013.046/2014-4 do acórdão que vier a ser proferido no âmbito destes autos.”

Eis o relatório.

VOTO

Em exame, Solicitação do Congresso Nacional decorrente de pedido de fiscalização da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados. Referida solicitação foi autuada com base no Ofício 244/2014/CFFC-P, de 16/7/2014, de autoria do Deputado Federal Hugo Motta, então Presidente da CFFC, decorrente da Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 129/2013, de lavra do Deputado Federal Glauber Braga.

2. Na demanda, a CFFC requer que esta Corte de Contas realize auditoria nos processos de revisão e reajuste tarifário nos contratos firmados entre a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e a concessionária Ampla Energia e Serviços S.A. (Ampla) e sua antecessora, Companhia de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro (Cerj), no período compreendido entre 2003 e 2013. Adicionalmente, pugna que seja avaliado o cumprimento das metas fixadas nos aludidos contratos.

3. Preliminarmente, verifico que a solicitação em comento atende aos requisitos de legitimidade do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, do art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, do art. 232, inciso III, do Regimento Interno e do art. 4º, inciso I, alínea ‘a’, da Resolução-TCU 215/2008. Por esta razão, merece ser conhecida.

* * *

4. A primeira parte do requerimento pleiteia a realização de auditoria no processo de revisão e reajuste tarifário dos contratos conferidos pela Aneel à concessionária Ampla, especialmente em face dos aumentos de tarifa ocorridos em 2013, logo após pronunciamento da Presidência da República que anunciara a redução dos preços de energia elétrica para todo o país. Perquirindo o tema, todavia, constato que tal fiscalização, neste momento, afeiçoa-se desnecessária, porquanto outros trabalhos desta Corte já tangenciaram, direta ou indiretamente, os pontos cruciais altercados na solicitação e atendem, na essência, à demanda advinda da CFFC. Senão vejamos.

5. Conforme anunciado pela unidade técnica, o TCU já vem se debruçando sobre as metodologias adotadas pela Aneel para atualizar os preços praticados nos contratos de distribuição de energia. Grande parte dessa análise ocorreu no bojo do TC-021.975/2007-0, também decorrente de solicitação do Congresso Nacional, e culminou com a prolação do Acórdão 2.210/2008-TCU-Plenário. Posteriormente, a matéria foi revisitada por este Tribunal, com a prolação dos Acórdãos 3.438/2012, 658/2013 e 3.182/2014, todos do Plenário.

6. Em privilégio à clareza, resgato alguns dos pontos mais importantes debatidos no indigitado Acórdão 2.210/2008-TCU-Plenário, atualizados ao contexto atual do setor elétrico brasileiro. Insta gizar, **ab initio**, que a metodologia de atualização de tarifas de energia praticada pela Aneel é única para todas as concessões de distribuição, sendo replicada para cada contrato de acordo com as peculiaridades da outorga.

7. Os contratos de outorga firmados entre a Aneel e os concessionários/permissionários do segmento de distribuição de energia elétrica (como é o caso dos ajustes debatidos na presente SCN) possuem uma fórmula uniforme para atualização das tarifas, que consolida, em uma única equação, as premissas de remuneração das distribuidoras. Como é de ampla sabença, as empresas de distribuição

são responsáveis por adquirir energia elétrica das usinas geradoras, transportada ao longo das linhas de transmissão, e entregar essa mesma energia aos consumidores.

8. Segundo a metodologia da Aneel, enquanto companhias que atuam no transporte de energia, as distribuidoras devem repassar os custos de geração e transmissão aos usuários finais, inserindo na tarifa seus custos operacionais e a remuneração de seus investimentos. Assim, suas despesas são ressarcidas em duas parcelas: Parcela A e Parcela B. A primeira compreende os custos não gerenciáveis pela empresa (custos de geração, de transmissão e encargos) e a segunda congloba os custos gerenciáveis da empresa (custos de operação e remuneração de capital). A tabela a seguir ilustra tais parcelas, presentes na tarifa de energia paga pelos consumidores:

PARCELA A (custos não-gerenciáveis)	PARCELA B (custos gerenciáveis)
Compra de Energia Elétrica ⁽¹⁾	Despesas de Operação e Manutenção ⁽⁴⁾
Custos de Transmissão ⁽²⁾	Despesas de Capital ⁽⁵⁾
Encargos Setoriais ⁽³⁾	Quota de Remuneração Regulatória ⁽⁶⁾
1. Valores atrelados a contratos de compra e venda de energia, firmados junto a usinas geradoras; 2. Remuneração dos custos de utilização de linhas de transmissão, subestações, etc; 3. Quantias fixadas por imposição estatal, destinadas a fundos setoriais que subsidiam diferentes programas de governo. Atualmente, todas as rubricas foram incorporadas à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE); 4. Custos de operação e manutenção (OPEX), incluindo gastos de pessoal, materiais, reposições de equipamento elétrico e serviços; 5. Custos de capital (CAPEX), referindo-se à remuneração do capital investido pela concessionária na rede e correspondendo, em suma, à aplicação de uma taxa de retorno sobre uma base de remuneração da empresa; 6. A QRR é composta das quotas de depreciação e de amortização, destinadas a recompor os investimentos realizados para prestação do serviço ao longo da vida útil dos bens aplicados.	

9. A partir das parcelas supraditas, a Aneel insere nos contratos de distribuição cláusulas afetas à atualização das tarifas, valendo-se, basicamente, de dois institutos: o reajuste tarifário anual e a revisão tarifária periódica.

10. O reajuste tarifário é um procedimento simplificado, realizado anualmente e que busca restaurar o poder de compra da receita obtida pelo concessionário ano a ano. A revisão tarifária periódica é um processo mais complexo que geralmente ocorre a cada quatro anos e que recalcula, em maiores detalhes, os componentes das parcelas, focando especialmente na redefinição dos padrões de custos gerenciáveis (Parcela B). Assim, em síntese, a cada ano promove-se um reajuste tarifário e, a cada quatro anos (em regra, dado que outros interstícios podem ser definidos em cada contrato de distribuição), faz-se uma revisão tarifária periódica.

11. Além dos aludidos mecanismos, há ainda a previsão da revisão tarifária extraordinária, instrumento por meio do qual a Aneel pode, de ofício ou mediante provocação, proceder à revisão das tarifas a qualquer tempo.

12. No momento da assinatura dos contratos de concessão, as empresas contratadas reconhecem que a estrutura tarifária estipulada inicialmente é suficiente para manter, com justeza, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. E este equilíbrio deve ser preservado ao longo do período de concessão por meio da revisão e do reajuste tarifários.

13. Os reajustes anuais, por serem procedimentos mais simplificados, são calculados a partir da seguinte fórmula:

$$\text{Reajuste} = \text{Parcela}(A)_{\text{ajustada}} + \text{Parcela}(B) * (\text{IGPM} - \text{Fator}_X)$$

14. No reajustamento, a Parcela A é ajustada consoante os preços de geração e de transmissão praticados no ano anterior. Caso o ano anterior tenha sido marcado por elevações nos custos de geração ou de transmissão (mais raro), no momento do reajuste tarifário anual, a Aneel quantificará os dispêndios extras suportados pela distribuidora e repassará para a tarifa esse montante, autorizando um aumento dos preços aos usuários finais. Isso porque, como a tarifa fixada permanecerá imutável até o próximo reajuste, caso o custo de geração ou de transmissão seja superior ao estimado no momento desse procedimento, a concessionária de distribuição terá que adquirir energia a custos elevados, sem transferir aos consumidores esses gastos adicionais. Essa compensação é feita, então, no reajuste tarifário anual, por meio do ajuste da Parcela A.

15. Tal cenário ocorre com maior saliência nos anos de fluência hídrica desfavorável, em que os custos de geração tendem a ser maiores que o planejado, em razão do despacho de maior quantidade de energia termelétrica (mais cara). Em tais situações, os reajustes tarifários do ano superveniente devem compensar os gastos adicionais que as distribuidoras incorreram na compra da energia.

16. Ressalte-se, por oportuno, que o aumento de tarifa operacionalizado pelo ajuste da parcela não gerenciável (Parcela A) não guarda correlação com índices inflacionários, mas decorre de elevações nos custos de geração e transmissão do ano anterior.

17. De modo diverso, a Parcela B da tarifa é atualizada anualmente apenas por meio da aplicação de um índice inflacionário oficial (IGPM), ponderado por um redutor de eficiência, denominado “Fator X”. Este fator é aplicado nas hipóteses em que a concessionária obtiver incrementos nas vendas pelo maior consumo de clientes existentes ou pela incorporação de novos clientes na área servida. Como esse incremento nas vendas será atendido pela concessionária com custos marginais decrescentes, esse ganho de produtividade do negócio, que não decorre de uma maior eficiência na gestão da distribuidora, é abatido do valor acumulado do IGPM.

18. Dessa sorte, no procedimento de reajuste tarifário anual, a Parcela B, referente aos custos gerenciáveis, não é recalculada; apenas se aplica sobre ela a correção da inflação do período (Índice Geral de Preços do Mercado – IGPM), ponderada por um fator de eficiência (Fator X).

19. O recálculo da Parcela B é efetuado, com maior minúcia, nas revisões tarifárias periódicas (RTP) que ocorrem, via de regra, a cada quatro anos. Consoante discutido no já citado Acórdão 2.210/2008-TCU-Plenário, em cada RTP, a Aneel reavalia os componentes das Parcelas A e B, dando especial destaque para a segunda. Nessa ocasião, são definidos, por exemplo, novos padrões de eficiência para os custos de operação e estimadas novas cifras para remunerar investimentos realizados, influenciando diretamente a Parcela B, que será mantida inalterada até a próxima revisão tarifária.

* * *

20. Especificamente no que atina aos contratos objeto desta SCN, o primeiro contrato de concessão foi celebrado em 1996, com a Cerj (antecessora da Ampla), logo após a edição da Lei 9.427/1996, que desestatizou o setor elétrico e definiu as regras para as outorgas de energia elétrica. As tarifas praticadas na contratação foram sendo reajustadas anualmente, até que, em dez/2003, houve a primeira revisão tarifária periódica; os valores das parcelas A e B do contrato da Cerj foram revisados

nos termos esposados na Resolução Homologatória (RH) Aneel 726/2003 e na RH-Aneel 284/2004 (<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=61&data=28/12/2004>).

21. A segunda revisão tarifária periódica, já tendo a Ampla como concessionária, ocorreu em mar/2009, resultando na RH-Aneel 782/2009 (<http://www.aneel.gov.br/cedoc/reh2009782.pdf>). A terceira e última revisão tarifária da Ampla ocorreu em abr/2014, consoante a RH-Aneel 1.703/2014 (<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=39&data=08/04/2014>).

22. Conforme evidenciado pela unidade técnica, as revisões tarifárias periódicas realizadas pela Aneel nos contratos de concessão da Ampla no período de 2003 a 2013 foram avaliadas por este Tribunal em processos específicos, que resultaram na prolação do Acórdão 1.719/2008-TCU-Plenário (1ª revisão), e do Acórdão 324/2010-TCU-Plenário (2ª revisão). Em ambas as ocasiões, dentro do escopo de análise perpetrado, não foram encontradas irregularidades nos procedimentos.

23. É indispensável pontuar, contudo, que as análises empreendidas nas aludidas deliberações focaram no atendimento dos requisitos formais do processo de revisão tarifária e na aplicação esmerada da metodologia prevista na legislação aplicável. A ressalva mostra-se pertinente porque o TCU, em análises de procedimentos de revisão tarifária, não atesta os dados de entrada das planilhas de cálculo da Aneel, nem afere a justeza da metodologia de revisão tarifária praticada pelo ente regulador. Como pretendo expor mais a frente neste Voto, esta tarefa, por estar inserida o rol de competências legais atribuídas diretamente à agência, é atingida por ações de controle externo apenas de forma indireta. A fiscalização do TCU, em tais casos, incide sobre o regulador, buscando conferir a regularidade dos procedimentos adotados, e não sobre as informações repassadas pela concessionária ao ente governamental.

24. Na mesma senda, importante mencionar que recente auditoria desta Corte detectou uma série de fragilidades nos métodos e critérios empregados pela Aneel na valoração dos ativos das concessionárias de distribuição de energia elétrica. Nos termos descritos no Acórdão 2.579/2014-TCU-Plenário, diante das inconsistências mapeadas na auditoria, é inviável atestar a aderência entre os dados de entrada considerados pela Aneel nas revisões tarifárias e os efetivos custos de remuneração de capital e de depreciação incorridos pelas distribuidoras.

25. Este tema, de significativa importância para os processos de revisão tarifária de todas as concessionárias de distribuição, encontra-se em fase de monitoramento pelo TCU, nos autos do TC-028.054/2014-8, sob minha relatoria, ainda sem apreciação conclusiva.

26. Com tais premissas em mente, quanto ao pedido de auditoria sobre os procedimentos de revisão tarifária da concessionária Ampla, com as ressalvas aplicáveis, entendo que o TCU já empreendeu ações de controle que suprem às demandas da CFFC da Câmara dos Deputados. Nessa seara, aquiesço à proposta da Seinfra-Elétrica de encaminhar à Comissão solicitante os arestos concernentes ao tema: acórdãos 2.210/2008, 1.719/2008, 324/2010 e 2.579/2014, todos do Plenário.

* * *

27. Relativamente aos reajustes tarifários periódicos da Ampla entre 2003 e 2013, com vistas a atender às demandas do solicitante, a Seinfra-Elétrica empreendeu exame sobre os procedimentos adotados pela Aneel.

28. Nos termos apostos ao acervo instrutivo prévio, foram averiguadas questões atreladas aos seguintes temas:

a) se a Aneel indicou com clareza quais itens alimentaram a fórmula paramétrica do reajuste, especialmente aqueles que compõem a Parcela A, bem como se tais itens foram informados pela concessionária e aceitos pela Aneel com ou sem crítica por parte da agência, ou se foram produzidos internamente pelo ente regulador;

b) se a Superintendência de Regulação Econômica da Aneel, responsável pela condução e consolidação dos processos de reajuste anuais, utilizou os parâmetros informados pelas demais áreas da agência quando da alimentação da fórmula paramétrica e das respectivas planilhas de cálculo;

c) quais parcelas foram aprovadas em caráter provisório pela Aneel, com as justificativas pertinentes, e quais foram aprovadas definitivamente em reajustes posteriores.

29. A análise dos documentos encaminhados a este Tribunal pela Aneel não permitiu a identificação de irregularidades na aplicação da metodologia contratual nos reajustes anuais da Ampla e da Cerj, ocorridos entre 2003 e 2013. De igual modo, não foram identificadas impropriedades nas fórmulas e cálculos que fundamentaram os aludidos reajustes.

30. A despeito dessas conclusões, são válidas as mesmas ressalvas apontadas na avaliação dos procedimentos de revisão tarifária periódica: no exame efetuado nestes autos, não foram atestados os dados de entrada das planilhas de cálculo da Aneel, nem avaliada a justeza da metodologia de reajuste pactuada.

31. Importante deixar claro que as disparidades invocadas na presente SCN, afetas aos valores de reajuste nos contratos da Ampla ante os índices oficiais de inflação, não são elementos hábeis a indicar irregularidades nos percentuais finais autorizados pela Aneel. Como o reajustamento opera-se sobre duas parcelas distintas e apenas a Parcela B é corrigida pelo IGPM do período, não é desarrazoado que o reajuste conferido à concessionária atinja patamares superiores à inflação.

32. **In casu**, quanto aos reajustes promovidos em 2013, citados na petição da CFFC, o aumento de preços conferido à Ampla foi aprovado pela RH Aneel 1.510/2013, que culminou com uma majoração de tarifas da ordem de 12% (Peça 10, pp. 146-148).

33. Este resultado de 12% deriva da atualização das parcelas que compõem a tarifa. Como o IGPM acumulado foi de 8,29% e o Fator X de 0,51%, a correção da Parcela B atingiu 7,71%. Por sua vez, a Parcela A apresentou uma variação de 17,32%, puxada especialmente pelo aumento dos custos de compra de energia (geração), que atingiram uma elevação de 25,42% em relação ao ano anterior (Peça 10, p. 110).

34. Como apontei alhures, a atualização da Parcela A sofre significativa influência da variação dos custos de geração. Em relação à Ampla, como explicado na citada RH Aneel 1.510/2013, no período anterior ao reajuste de 2013, houve um incremento substancial, no balanço energético da concessionária, de energia proveniente de novos empreendimentos de geração (leilões de energia nova), cujos preços são superiores aos de energia existente (empreendimentos antigos).

35. Para se ter uma dimensão dos fatos, na instrução transcrita ao relatório antecedente, a unidade técnica esclarece que a média simples das tarifas dos contratos de energia existente (energia velha) equivalia, em 2013, a 119,37 R\$/MWh, enquanto a média dos contratos de energia nova era de 193,38 R\$/MWh, 62% superior. Para a Ampla, naquele ano, os contratos de energia nova corresponderam a 25% do total de energia adquirida pela empresa.

36. Em tal cenário, é natural que os reajustes superem os índices inflacionários oficiais.

37. Impende ressaltar, ao ensejo, que o anúncio governamental de redução das tarifas de energia no início de 2013, citado no pedido da CFFC, foi operacionalizado por meio da Medida Provisória (MP) 579/2012, convertida na Lei 12.783/2013. Com as alterações trazidas pela referida MP, pretendia-se uma redução na conta de energia demovendo-se das tarifas praticadas no país a parcela de encargos setoriais e os custos de amortização dos ativos de geração e transmissão.

38. Os efeitos imediatos da MP 579/2012 foram considerados no cálculo da revisão tarifária da Ampla em 2013. Como indicado na Nota Técnica 058/2013-SER/Aneel (Peça 10, p. 110), o valor total dos encargos setoriais sofreu variação de -7,89%; analogamente, os custos de transmissão sofreram

oscilação de -0,07% em relação a 2012. Entretanto, os custos associados à compra de energia sofreram aumento expressivo, impulsionando uma revisão de 17% na Parcela A da tarifa.

39. Outrossim, é cabido pugnar que, em 2014, o TCU avaliou detidamente o impacto da MP 579/2012 no sistema elétrico brasileiro, concluindo que os ganhos decorrentes da redução tarifária de curto prazo não atingiram os efeitos almejados pelo Governo Federal, consoante expresso no Acórdão 2.565/2014-TCU-Plenário, que igualmente deve ser encaminhado à Comissão solicitante.

* * *

40. No arremate, atendo-me à segunda parte da solicitação, que demanda avaliação do cumprimento das metas previstas nos contratos da Ampla.

41. Anuindo às proposições da unidade instrutora e na esteira da jurisprudência que vem sendo assentada nesta Corte (acórdãos 2.314/2014 e 210/2013, ambos do Plenário), entendo que a competência do Tribunal de Contas da União no controle externo das atividades finalísticas das agências reguladoras circunscreve-se a uma fiscalização de segunda ordem, respeitando ao máximo os limites de atuação e a autonomia funcional daquelas entidades.

42. Nas palavras do Ministro José Jorge, inseridas no voto condutor do supracitado Acórdão 210/2013-TCU-Plenário:

(...) a jurisprudência desta Corte sedimentou-se no sentido de que não compete ao TCU, no exercício do controle externo da Administração Pública, fiscalizar diretamente as empresas delegatárias de serviço público, mas sim examinar se o poder concedente está fiscalizando de forma adequada a execução dos contratos celebrados. Isso porque entendimento em sentido contrário implicaria invasão do Tribunal na seara de atuação das agências reguladoras, esvaziando a competência dessas importantes entidades introduzidas pela Reforma do Aparelho do Estado no final dos anos 90.

43. Nessa linha de raciocínio, a princípio, não cabe ao TCU avaliar o cumprimento de metas contratuais de outorgas de serviços públicos; o controle aqui exercido incide diretamente sobre a agência reguladora e apenas mediatamente sobre as delegatárias. Isso porque, a competência tanto para estabelecer as metas de qualidade e os parâmetros mínimos de serviço, quanto para fiscalizar seu cumprimento, está embutida nas atribuições legais da Aneel, previstas nos incisos IV e XIX do art. 3º da Lei 9.427/1996, reproduzidos no relatório precedente.

44. Colhendo da ocasião, destaco que tramita nesta Corte de Contas auditoria operacional que objetiva avaliar as ações de fiscalização da Aneel relacionadas à qualidade da prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica (TC-013.046/2014-4). Considerando a solicitação ora em exame, determino que o respectivo relatório de auditoria, acompanhado dos pronunciamentos que virão a ser proferidos naqueles autos, sejam oportunamente enviados à CFFC da Câmara dos Deputados.

Diante de todo o exposto, acolhendo na essência a proposta de encaminhamento alvitada pela unidade técnica, Voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de março de 2015.

Relator

ACÓRDÃO Nº 617/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.103/2014-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessado: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.
4. Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Elétrica (Seinfra-Elétrica).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, em que é requerida a realização de auditoria sobre os processos de revisão/reajuste tarifários e sobre o cumprimento das metas dos contratos firmados entre a União, por intermédio da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com a concessionária Ampla Energia e Serviços S.A. (Ampla) e sua antecessora, Companhia de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro (Cerj), no período compreendido entre 2003 e 2013;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade, nos termos do art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, do art. 232, inciso III, do Regimento Interno e do art. 4º, inciso I, alínea ‘a’, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. informar à Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao autor da Proposta de Fiscalização e Controle 129/2013, Deputado Federal Glauber Braga, que:

9.2.1. o TCU analisou a metodologia de reajuste anual das tarifas de energia elétrica, única para todas as concessionárias de distribuição de energia, por intermédio dos Acórdãos 2.210/2008, 3.438/2012, 658/2013 e 3.182/2014, todos deliberados pelo Plenário;

9.2.2. as revisões tarifárias periódicas da Ampla ocorridas entre 2003 e 2013 foram avaliadas por este Tribunal por intermédio dos Acórdãos 1.719/2008 e 324/2010, ambos do Plenário;

9.2.3. a fiscalização do cumprimento das metas previstas nos contratos de concessão de serviços públicos não está abrangida na competência do Tribunal de Contas da União;

9.2.4. atualmente se encontra em curso nesta Corte de Contas auditoria destinada a avaliar as ações de fiscalização da Aneel relacionadas à qualidade da prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica (TC-013.046/2014-4), cujos resultados serão oportunamente encaminhados aos signatários;

9.3. encaminhar cópia desta decisão, das demais deliberações mencionadas neste *decisum* e do Acórdão 2.565/2014-TCU-Plenário, juntamente com os relatórios e votos que os fundamentaram, à Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao Deputado Federal Glauber Braga;

9.4. determinar à Seinfra-Elétrica que remeta as decisões emitidas por este Tribunal nos autos do TC-013.046/2014-4 à Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao Deputado Federal Glauber Braga;

9.5. considerar atendida a presente solicitação, na forma do artigo 17, inciso I, e § 1º, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008;

9.6. arquivar estes autos, forte no art. 169 do Regimento Interno.

10. Ata nº 10/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0617-10/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral