

**AVULSO NÃO
PUBLICADO**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE N.º 128-A, DE 2013

(Do Sr. Eduardo da Fonte)

Requer que a Comissão de Minas e Energia realize, com auxílio do Tribunal de Contas da União, ato de fiscalização e controle nos processos de implantação dos parques de energia eólica no Brasil; tendo parecer da Comissão de Minas e Energia, pelo encaminhamento deste ao Poder Executivo, ao Tribunal de Contas da União e ao Ministério Público Federal (relator: DEP. BETO ROSADO).

DESPACHO:

NUMERE-SE. PUBLIQUE-SE. ENCAMINHE-SE, EM
DEVOLUÇÃO, À COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA.

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Interna nas Comissões

SUMÁRIO

I - Proposta inicial

II - Na Comissão de Minas e Energia:

- Relatório prévio
- Relatório final
- Parecer da Comissão

Senhor Presidente,

REQUEIRO, nos termos dos incisos IV, VI, VII e VIII do art.71 da Constituição Federal e conforme os incisos I e II do 60 e art. 61 c/c o §1º do art. 100, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ouvido o Plenário desta Comissão, sejam adotadas as medidas necessárias para realizar ato de fiscalização e controle nos processos de implantação dos parques de energia eólica no Brasil.

JUSTIFICATIVA

A imprensa informa que as despesas com combustíveis utilizados para o acionamento das usinas termelétricas, fora da ordem de mérito, objetivando preservar os níveis dos reservatórios das hidrelétricas, que estavam demasiadamente baixos no final de 2012, podem alcançar o montante de R\$ 10 bilhões em 2013.¹

2. Por outro lado, temos também notícias que 26 novos parques de geração eólica estão prontos e não podem entregar esta energia proveniente de fonte de baixo custo, limpa e renovável para o consumidor brasileiro, porque as linhas de transmissão não foram concluídas.²

3. Esses parques de geração eólica prontos, mas paralisados, estão concentrados no Ceará, no Rio Grande do Norte e na Bahia, e a construção das linhas de transmissão que deveriam escoar a energia por eles gerada está sob a responsabilidade da CHESF.

4. Temos ainda notícias que os atrasos na construção dessas linhas de transmissão custaram aos consumidores brasileiros R\$ 377 milhões em 2012. Isso porque as distribuidoras que compraram a energia nos leilões realizados

¹ Disponível em: www.eletrosul.gov.br/gdi/gdi/cl_pesquisa.php?pg=cl_abre&cd=iklZaa0!%7BSede

² Disponíveis em:

<http://g1.globo.com/videos/ceara/bom-dia/t/edicoes/v/falta-de-linhas-de-transmissao-impede-que-energia-eolica-chegue-em-estados-donordeste/2556567/>; e

<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2013/01/eolicas-no-nordeste-ficamparadas-por-falta-de-linhas-de-transmissao.html>

em 2009 e 2010 foram obrigadas, a partir do ano passado, a honrar os contratos firmados com os empreendedores, mesmo sem receber a energia correspondente. E esse tipo de despesa é repassado para a conta de luz.

5. Adicionalmente, estima-se que esse prejuízo para o consumidor brasileiro deve duplicar até que as citadas linhas de transmissão entrem em operação no segundo semestre de 2013.

6. Em função do enorme prejuízo para o consumidor de energia elétrica brasileiro que essa situação vem provocando, a Comissão de Minas e Energia realizou, no dia 12/6/2013, audiência pública solicitada por mim e pelos Deputados Mario Negromonte e Luiz Argolo para discutir o desperdício de energia eólica nos parques de energia eólica localizados na Bahia, no Rio Grande do Norte e no Ceará Nordeste do País.

7. À audiência compareceram o presidente da CHESF, João Bosco; o diretor geral da ANEEL, Romeu Donizete; o secretário de planejamento do Ministério de Minas e Energia, Altino Ventura, e representantes do Ministério Público Federal e da Associação Brasileira de Energia Eólica.

8. No decorrer da audiência pública todas as denúncias foram confirmadas. Há meses, parques eólicos foram construídos na Bahia e no Ceará, no entanto — como ainda não foram instaladas linhas de transmissão — a energia produzida não pode ser levada a milhões de brasileiros. A obra inacabada custa aos cofres públicos R\$ 33,6 milhões por mês.

9. Na fala dos expositores o que se assistiu foi um verdadeiro “jogo de empurra”. O Secretário de Planejamento do MME atribuiu a falha à ANEEL e disse que o erro não voltará a ocorrer. O Presidente da Chesf alegou impedimentos com questões ambientais. A ANEEL, por sua vez, afirmou que multou a Chesf em R\$ 11 milhões. Essa multa chega a ser irrisória se comparada com o prejuízo de quase 800 milhões com o erro de planejamento e execução nos parques de energia eólica.

10. Em 2012, o Governo anunciou que a energia eólica viveria a partir daquela data uma nova etapa de competitividade no País, com previsão de investimento, até 2020, de mais R\$ 40 bilhões. Essa nova fase, iniciada em 2009, totaliza a contratação de 6,7 gigawatts (GW) de potência, ao preço de R\$100 por megawatt-hora (MWh).

11. Os primeiros investimentos em energia eólica no País foram feitos em 2004, através do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (PROINFA). O objetivo era trazer novas tecnologias e formas renováveis de produção de energia, entre elas pequenas centrais hidrelétricas (PCHs), biomassa e eólica.

12. A energia eólica é a segunda fonte mais competitiva no País e hoje só não é mais barata que a energia produzida pelas grandes hidrelétricas, conforme a Associação Brasileira de Energia Eólica (ABEEÓLICA).

13. O investimento feito pela indústria eólica em todos os leilões realizados no Brasil, entre 2004 e 2011, alcançou R\$ 25 bilhões. O potencial eólico no País soma 300 GW e está concentrado, basicamente, no Nordeste e no Sul, com destaque para os estados da Bahia, do Rio Grande do Norte, Ceará e Rio Grande do Sul.

14. Em junho de 2012, a indústria eólica completou 2 GW de capacidade instalada para gerar energia, distribuídos por 71 parques. Até o fim de 2016, a meta é inserir no sistema elétrico nacional 8,4 GW de potência eólica, o que significará 5,4% de participação na matriz elétrica brasileira, contra os atuais 1,5%. A tendência é a participação da fonte eólica ir crescendo ao longo dos anos e deve chegar, em 2020, a um patamar de 15%, se for mantido o atual ritmo de contratação. A previsão é vender em leilões cerca de 2 GW por ano.

15. O cenário da eólica é bastante favorável em termos de perspectivas futuras porque, além de inserir esta fonte na matriz energética, traz uma importante impulso para toda a cadeia produtiva de suprimentos, pois se trata de uma fonte intensiva em capital e tecnologia. O número de fabricantes de equipamentos no País passou de dois, em 2008, para 11, em 2011.

16. Devido à sua importância, aos valores de recursos públicos envolvidos e, principalmente, à repercussão na tarifa do consumidor residencial, é importante que o TCU realize um ato de fiscalização e controle para que todo esse esforço não seja perdido com falta de planejamento e pela incúria e incompetência dos órgãos envolvidos.

Sala da Comissão, em 19 de junho de 2013.

Deputado EDUARDO DA FONTE
PP/PE

COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

RELATÓRIO PRÉVIO

I – SOLICITAÇÃO DA PFC

Vem à análise desta Comissão, com fulcro nos arts. 60, 61 e 100, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), proposta de fiscalização e controle, para, ouvido o Plenário, e com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), realizar ato de ato de fiscalização e controle nos processos de implantação dos parques de energia eólica no Brasil.

De acordo com o Autor da proposição, a energia eólica é a segunda fonte mais competitiva no País e só não é mais barata que a energia produzida pelas grandes hidrelétricas, conforme a Associação Brasileira de Energia Eólica.

Segundo ele, o investimento feito pela indústria eólica em todos os leilões realizados no Brasil, entre 2004 e 2011, alcançou R\$ 25 bilhões. O potencial eólico no País soma 300 GW e está concentrado, basicamente, no Nordeste e no Sul, com destaque para os estados da Bahia, do Rio Grande do Norte, Ceará e Rio Grande do Sul.

Na justificação da proposta, o Autor argumenta que, em 2013, havia notícias de que 26 novos parques de geração eólica estavam prontos, mas não podiam entregar esta energia proveniente de fonte de baixo

custo, limpa e renovável para o consumidor brasileiro, porque as linhas de transmissão não estavam concluídas.

Esses parques de geração eólica prontos estariam concentrados no Ceará, no Rio Grande do Norte e na Bahia, e a construção das linhas de transmissão que deveriam escoar a energia por eles gerada seria de responsabilidade da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf.

Havia, ainda, notícias de que os atrasos na construção dessas linhas de transmissão teriam custado aos consumidores brasileiros R\$ 377 milhões em 2012. Isso porque as distribuidoras que compraram a energia nos leilões realizados em 2009 e 2010 foram obrigadas a honrar os contratos firmados com os empreendedores, mesmo sem receber a energia correspondente.

É o Relatório.

II – OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA

O TCU já verificou processos e contratos de implantação dos parques de energia eólica localizados nos Estados da Bahia, do Rio Grande do Norte, do Ceará e do Rio Grande do Sul, tendo constatado falhas que causaram atraso na construção de linhas de transmissão.

De acordo com o TCU, 48 usinas eólicas localizadas nos Estados da Bahia e do Rio Grande do Norte, até dezembro de 2013, estavam com obras concluídas e aptas a operar, mas impossibilitadas de escoar energia em virtude de atrasos nos sistemas de transmissão. O TCU estimou que, entre julho de 2012 e dezembro de 2013, o prejuízo devido aos atrasos chegou a R\$ 929 milhões, pois a energia não gerada foi repostada por outra fonte mais cara, como a termoeletrica.

A corte de contas afirmou que as principais causas para o descompasso entre a geração e a transmissão das usinas eólicas são: demora na obtenção de licenças nos órgãos ambientais; falta de regulamentação da Lei que prevê a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas de meio ambiente; demora da Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel em expedir uma Declaração de Utilidade Pública; e atraso sistêmico da Chesf em executar as obras de transmissão.

A contratação de serviço público para construção, operação e manutenção de transmissão foi realizada por meio de três leilões.

De acordo com o Ministro-Relator do processo 017.421/2013-6 do TCU, todos os prazos foram descumpridos pela Chesf. Por não ter cumprido o prazo de execução das obras, a Chesf pagou à Aneel multa de R\$ 11,5 milhões.

O TCU destacou ainda falhas nos planejamentos, ocasionadas pela necessidade de integração de um grande número de parques eólicos em um curto período de tempo. O Ministro-Relator salientou que a instalação de Igaporã, na Bahia, foi a leilão pela Aneel com a sua capacidade de transmissão já esgotada.

Em relação às usinas do Ceará, o TCU constatou que, embora tenha ocorrido atraso nas obras das instalações de transmissão, as usinas de geração não estão aptas a entrar em operação. No Estado do Rio Grande do Sul, não foram identificados empreendimentos de geração de usina eólica com atrasos em sua interligação.

Os fatos acima narrados e a argumentação apresentada pelo Autor, Deputado Eduardo da Fonte, são suficientes, na visão deste Relator, para justificar a oportunidade e a conveniência da implementação desta proposição.

III – ALCANCE JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, POLÍTICO, ECONÔMICO, SOCIAL E ORÇAMENTÁRIO

Sob os aspectos jurídico, administrativo e econômico, cabe verificar o correto planejamento e implantação dos parques eólicos e das respectivas linhas de transmissão. Se constatadas graves falhas, é fundamental identificar os responsáveis para a aplicação das sanções pertinentes.

Com relação ao aspecto social, a ausência de suprimento de energia elétrica produzida pelos parques eólicos faz com que sejam acionadas termoeletricas com custo de geração muito superior, com graves consequências para a sociedade brasileira.

Sob o aspecto orçamentário, observou-se que muitas vezes o alto custo da geração termoeletrica é custeado parcialmente pelo Tesouro Nacional, com grande impacto fiscal e orçamentário.

Diante do exposto, resta claro o importante alcance político da Proposta de Fiscalização e Controle nº 128, de 2013.

IV – PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

Em decorrência de solicitação do Congresso Nacional, mediante Requerimento nº 236, de 17 de junho de 2013, o TCU realizou auditoria nos processos e contratos de implantação dos parques de energia eólica localizados na Bahia, no Rio Grande do Norte e no Ceará, o que deu origem ao já mencionado processo nº 017.421/2013-6, tendo sido proferido o Acórdão nº 1616/2014.

Esta Relatoria propõe a análise desse Acórdão e a eventual realização de novas ações de controle a fim de que se possa elaborar o Relatório Final da Proposta de Fiscalização e Controle de que ora se trata, submetendo-o ao Plenário desta Comissão.

V – VOTO

Diante de tudo o que aqui se expôs, este Relator vota no sentido de que esta Comissão acolha a proposição em tela, para sua implementação na forma descrita no Plano de Execução e Metodologia de Avaliação acima apresentados.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado BETO ROSADO
Relator

OS DOCUMENTOS PRODUZIDOS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DESTA PFC ENCONTRAM-SE NO PROCESSADO.
--

RELATÓRIO FINAL

I – RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) com a finalidade de realizar, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), ato de fiscalização e controle nos processos de implantação de parques eólicos no Brasil.

Em sua justificação, o autor da proposição, ilustre Deputado Eduardo da Fonte afirma ser necessário que a Comissão de Minas e Energia realize ato de fiscalização e controle para se verificar porque muitos parques eólicos tiveram sua construção finalizada, mas não puderam entregar energia ao sistema elétrico devido ao atraso na construção das linhas de transmissão requeridas. Argumenta que essa situação gerou grandes prejuízos para os consumidores, uma vez que as distribuidoras, por obrigação contratual, tiveram que pagar pela energia não entregue. Enquanto essas usinas eólicas estavam inoperantes, dispendiosas termelétricas eram acionadas para evitar maior diminuição dos já reduzidos níveis dos reservatórios das hidrelétricas.

De acordo com o autor, os parques eólicos impedidos de fornecer energia estariam concentrados no Ceará, Rio Grande do Norte e Bahia e as linhas de transmissão em atraso seriam de responsabilidade da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf).

Esta Comissão de Minas e Energia aprovou Relatório Prévio acerca da PFC em causa elaborado por este relator. Julgou oportuna e conveniente sua implementação, considerando que o TCU constatou que diversas falhas causaram atraso na construção de linhas de transmissão que interligariam ao sistema elétrico 48 usinas eólicas situadas nos Estados da Bahia e do Rio Grande do Norte, impedindo o escoamento da energia que estavam aptas a produzir. A Corte de Contas estimou que, entre julho de 2012 e dezembro de 2013, tal atraso provocou prejuízo de R\$ 929 milhões, incluídas as despesas com a aquisição de energia mais cara produzida por usinas termelétricas realizada com o propósito de repor o montante não gerado pelos parques eólicos.

Entre as falhas apontadas pelo TCU constam problemas de planejamento na realização dos leilões de concessão de transmissão; demora na obtenção de licenças nos órgãos ambientais; falta de regulamentação da Lei que prevê a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas de meio ambiente; demora da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) em expedir declaração de utilidade pública; e atraso sistemático da Chesf na execução das obras de transmissão.

Ainda conforme o relatório prévio, avaliou-se que, sob os aspectos jurídico, administrativo e econômico, cabe verificar o correto planejamento e implantação dos parques eólicos e das respectivas linhas de transmissão, identificando os responsáveis por eventuais irregularidades constatadas. Com relação ao aspecto social, foi considerado que a ausência de suprimento de energia elétrica produzida pelos parques eólicos provocou prejuízos para a sociedade brasileira em decorrência do maior despacho de termelétricas com custo de geração muito superior. Além disso, observou-se impacto orçamentário devido ao atraso na conclusão das instalações de transmissão, pois parte do alto custo do despacho de termelétricas foi custeado pelo Tesouro Nacional.

Em conformidade com o relatório prévio, foi definido que a execução desta PFC consistiria na análise do Acórdão nº 1616/2014 do TCU e a eventual realização de novas ações de controle. Essa decisão do TCU resultou de solicitação desta Comissão de Minas e Energia, decorrente do Requerimento nº 236, de 2013, no sentido de que aquele Tribunal de Contas realizasse auditoria nos processos e contratos de implantação de parques de energia eólica localizados na Bahia, Rio Grande do Norte, Ceará e Rio Grande do Sul. No relatório do Ministro José Jorge que instruiu o Acórdão, foi informado que, com vistas ao atendimento da solicitação da CME, realizou-se inspeção na Aneel, no Ministério de Minas e Energia (MME) e na Chesf.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

II.1. Do descasamento dos prazos das obras de geração e de transmissão

Como resultado da inspeção realizada, o Tribunal de Contas da União, inicialmente, registrou que as usinas eólicas situadas no Estado do Ceará não estavam aptas a entrar em operação e, portanto, não ocorreu desperdício de energia elétrica, embora as respectivas obras de transmissão também estivessem atrasadas. Também noticiou que não foram identificados empreendimentos de geração eólica no Rio Grande do Sul com atrasos em sua interligação à rede elétrica. Dessa maneira, constatou-se que a desconexão entre os prazos de conclusão das obras de geração e transmissão limitou-se à Bahia e ao Rio Grande do Norte.

Segundo o TCU, nos Estados da Bahia e do Rio Grande do Norte, havia, no período de julho de 2012 a dezembro de 2013, 48 usinas eólicas aptas a operar sem que o empreendimento de transmissão estivesse concluído, impedindo a entrada no Sistema Interligado Nacional (SIN) de um volume de energia em torno de 570 MW médios, derivados de 1.262 MW de capacidade máxima de geração.

Ainda de acordo com o Tribunal de Contas, os serviços de transmissão que atenderiam às referidas usinas eólicas foram objeto dos leilões de transmissão nºs 6/2010, 1/2011 e 3/2012 realizados pela Aneel, tendo sido contratados por meio dos Contratos de Concessão de Transmissão nºs 19/2010, 20/2010, 10/2011 e 19/2012, celebrados com a Chesf. De acordo com o TCU, os prazos de todos esses contratos de transmissão foram descumpridos, o que impediu o escoamento da energia elétrica produzida pelos parques eólicos a serem interligados.

Conforme o Relatório de Acompanhamento de Empreendimentos de Transmissão, publicado pela Aneel em 11/08/2015, os referidos contratos de concessão de transmissão mencionados encontravam-se nas situações descritas no Quadro 1.

Quadro 1 – Situação dos empreendimentos de transmissão

Contrato Trans.	Prazo contratual	Operação das eólicas	Desenvolvimento geral	Estimativa de conclusão
19/2010	23/05/2012	01/07/2012	40%	30/05/2016
20/2010	23/05/2012	01/07/2012	Concluído	22/06/2014
10/2011	13/08/2013	01/09/2013 e 01/01/2013	30%	28/02/2016
19/2012	01/02/2014	01/03/2014 e 01/07/2014	54%	30/09/2015

Fonte: Aneel.

Por meio desse quadro, verifica-se grande atraso na execução dos empreendimentos, sendo que apenas o Contrato de Concessão nº 20/2010 já teve as obras concluídas, em junho de 2014. As obras referentes aos demais contratos ainda não foram finalizadas.

Por sua vez, consultando os referidos contratos de concessão de transmissão, verifica-se que atenderiam empreendimentos

eólicos decorrentes dos Leilões da Aneel nºs 3/2009, 5/2010 e 3/2011, para a contratação de energia de reserva, nº 7/2010, para a contratação de energia de fontes alternativas, e nº 3/2011 para contratação de energia nova (12º Leilão de Energia Nova, A-3). As datas contratuais para início da operação dos empreendimentos eólicos eram:

- 1º de julho de 2012, para o caso do Leilão Aneel nº 3/2009 (2º Leilão de Energia de Reserva), de 14/12/2009;
- 1º de setembro de 2013, para o Leilão Aneel nº 5/2010 (3º Leilão de Energia de Reserva), de 25/08/2010;
- 1º de janeiro de 2013, para o Leilão Aneel nº 7/2010 (2º Leilão de Fontes Alternativas), de 26/08/2010;
- 1º de março de 2014, para o Leilão Aneel nº 3/2011 (12º Leilão de Energia Nova, A-3), de 17/08/2011;
- 1º de julho de 2014, para o Leilão Aneel nº 3/2011 (4º Leilão de Energia de Reserva), de 18/08/2011.

Comparando a situação dos contratos de transmissão mostrada no Quadro 1 com os prazos para início de operação dos empreendimentos de geração, observa-se que nenhum deles foi atendido tempestivamente.

II.2. Das causas do descasamento

A partir dos trabalhos de fiscalização realizados, o TCU concluiu que as causas do descasamento entre a implantação das usinas eólicas e a conclusão das obras de transmissão são diversificadas, apontando as seguintes:

- demora na obtenção das licenças ambientais;
- erros de planejamento;
- dificuldades fundiárias;
- falhas da Chesf.

II.2.1. Da demora para obtenção das licenças ambientais

Como motivos para a demora verificada nos processos de licenciamento ambiental, o TCU apontou, inicialmente, que os leilões de transmissão são realizados contemplando estudos ambientais elaborados pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), sem participação formal dos órgãos licenciadores. Dessa forma, o concessionário fica exposto a novas exigências não previstas, o que eleva o risco da ocorrência de atrasos.

O Tribunal de Contas mencionou ainda que a ausência de coordenação entre os órgãos licenciadores estaduais, o Ibama e os demais órgãos e entidades envolvidos no licenciamento ambiental, como Iphan, Fundação Cultural Palmares, Funai e Departamento Nacional de Produção Mineral, contribuiu para a dilatação dos prazos de licenciamento. Nesse sentido, entendeu que um fator que contribuiu para a ocorrência do descasamento entre as obras de geração e de transmissão foi a falta de regulamentação da Lei Complementar nº 140/2011, que prevê a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa ao meio ambiente.

O órgão de controle externo considerou também que a falta de estrutura adequada dos órgãos e entidades federais e estaduais envolvidos no processo de licenciamento ambiental contribuiu para demora na conclusão dos empreendimentos de transmissão em apreço. Para ilustrar esse ponto, o TCU citou o exemplo do Iphan, que teria déficit de funcionários, pois dispunha de apenas de 38 arqueólogos e técnicos em arqueologia para atuar nos 27 Estados. Cabe ressaltar que essa entidade atuou no licenciamento dos sistemas de transmissão em exame, tendo embargado 46 das 100 (cem) torres de uma linha de transmissão na Bahia.

O impacto da demora dos processos de licenciamento ambiental pode ser observado nos prazos para obtenção das licenças de instalação, necessárias para início das obras principais de cada empreendimento. No caso dos contratos de concessão de transmissão em causa, a emissão das licenças de instalação demorou:

- 27 meses, para o Contrato nº 19/2010;

- 24 meses, para o Contrato nº 20/2010;
- mais que 46 meses, para o Contrato nº 10/2011, uma vez que, de acordo com relatório da Aneel de 11/08/2015, o documento ainda não fora emitido;
- 18 meses, para o Contrato nº 19/2012.

Segundo o boletim informativo “Expansão de Energia no Brasil – 2023: Oportunidade de Investimentos” publicado pelo Núcleo de Estudos Estratégicos de Energia (N₃E), da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético (SPE) do Ministério de Minas e Energia (MME), o prazo para a elaboração do Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica e Socioambiental - EVTE/R1³, varia de 4 a 36 meses⁴, como pode ser visto na figura 01 deste relatório.

II.2.2. Dos erros de planejamento

A área técnica da Corte de Contas concluiu que a principal dificuldade para a implantação dos empreendimentos de transmissão avaliados foram os prazos exíguos previstos nos contratos de concessão, incompatíveis com a complexidade do processo de licenciamento ambiental.

Segundo manifestação da Chesf, o prazo médio para conclusão dos empreendimentos de transmissão normalmente adotado pela Aneel é de vinte meses, sendo oito meses para o licenciamento ambiental e doze meses para a execução das obras⁵. Entretanto, segundo a empresa, esse prazo não seria suficiente, pois o tempo médio para obtenção das licenças requeridas seria superior a vinte meses.

Corroborando a afirmação da Chesf, a área técnica do TCU noticiou que a Portaria Interministerial nº 421/2011, que trata do licenciamento ambiental federal de sistemas de transmissão, estabelece o prazo máximo de dezessete meses para conclusão dos processos que exijam

³ Segundo a Epe, as análises dos aspectos socioambientais têm como objetivo subsidiar a seleção da melhor alternativa de corredor de passagem, de modo a propiciar a identificação e mapeamento dos aspectos socioambientais mais relevantes.

⁴ Sítio do Ministério de Minas e Energia. Publicações e Indicadores. Boletins de Energia.

⁵ De acordo com a publicação do MME: entorno de 4 meses entre a LP e a LI, e 20 meses para a execução da obra.

a apresentação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Prazos mais exíguos aplicam-se apenas para o caso de empreendimentos para os quais se requeira apenas Relatório de Avaliação Ambiental (onze meses) e para procedimentos simplificados (oito meses). Dessa maneira, os editais de licitação dos contratos de concessão adotam prazos de licenciamento compatíveis apenas com os processos simplificados, que não foram adotados em nenhum dos contratos de transmissão ora analisados.

Para melhor compreensão da questão, o período de tempo decorrido até a obtenção das licenças de instalação, necessárias para início das obras principais dos empreendimentos de transmissão, assim como o prazo contratual para conclusão das obras, são mostrados no Quadro 2 seguinte. Para sua elaboração foram utilizadas informações que constam do Relatório de Acompanhamento de Empreendimentos de Transmissão, publicado pela Aneel em 11/08/2015.

Quadro 2 – Prazo para obtenção das licenças de instalação.

Contrato	Prazo contratual para conclusão das obras	Prazo para licença de instalação previsto nos cronogramas¹	Efetiva emissão da licença de instalação
19/2010	18 meses	6 meses	27 meses
20/2010	18 meses	6 meses	24 meses
10/2011	22 meses	9 meses	maior que 46 meses ²
19/2012	20 meses	11 meses	18 meses

¹Cronogramas das linhas de transmissão contidos no Anexo IV de cada contrato de concessão, elaborados pelas concessionárias de modo a atender o prazo total fixado pela Aneel.

²A licença de instalação não fora emitida até a conclusão do Relatório de Acompanhamento de Empreendimentos de Transmissão publicado pela Aneel em 11/08/2015.

Fonte: Aneel.

Pelas informações do quadro, observa-se que a efetiva obtenção das licenças de instalação, de fato, exigiu prazo superior ao concedido para implantação de todo o empreendimento, em três dos quatro contratos de transmissão analisados. No outro contrato, a obtenção da licença de instalação demorou 18 meses, dois meses a menos que o período concedido para realização de todas as etapas do empreendimento.

Restou evidente, portanto, que os prazos fixados nos editais de licitação e nos contratos de concessão de transmissão em causa não eram suficientes para a obtenção das licenças ambientais e posterior conclusão tempestiva das obras. Esse fato evidencia grave falha de planejamento, que contribuiu significativamente para o atraso das obras de transmissão e, conseqüentemente, para os prejuízos causados aos consumidores de energia elétrica mencionados mais adiante.

A responsabilidade por essa falha cabe ao MME, que permitiu, nos leilões para contratação de energia elétrica, a participação e a contratação de empreendimentos de geração cujo prazo requerido para construção dos sistemas de transmissão a eles associados era posterior à data fixada para início do suprimento desses mesmos geradores.

A Aneel também compactuou com a falha de planejamento, ao fixar nos editais de licitação e nos contratos de concessão de transmissão, prazos irreais para conclusão dos empreendimentos, ajustando-os, artificialmente, à data de início de operação dos geradores a eles vinculados.

Outra falha de planejamento encontrada pelo TCU foi que as Instalações de Transmissão de Interesse Exclusivo de Centrais de Geração para Conexão Compartilhada (ICG), relativas ao Contrato de Concessão de Transmissão nº 20/2010 (Igaporã), foram licitadas com a capacidade de transmissão já esgotada. Segundo a Corte de Contas, essa falha foi admitida pelo MME. Devido à questão, foi necessária a recapacitação da linha de transmissão, que somente foi autorizada pela Aneel em 17/04/2012, apenas um mês antes da data de operação comercial da linha, que era 23/5/2012. Com esse redimensionamento, a previsão de término das obras passou para 1º de janeiro de 2013, enquanto, por sua vez, as usinas eólicas estariam aptas a operar já em junho de 2012.

Também foram relatados problemas referentes à imprecisão na elaboração dos relatórios de caracterização ambiental, intitulados de R3, que constam dos editais de licitação. Foram mencionadas dificuldades que influenciaram a demora na execução das obras de transmissão, como a desconexão entre as informações fornecidas no R3 e as

exigências dos órgãos licenciadores ambientais locais, do Iphan e dos planos diretores municipais.

Um exemplo de semelhante situação foi que o traçado da linha de transmissão em 230 kV Igaporã/Bom Jesus da Lapa e a localização da subestação de Igaporã indicados no relatório R3⁶ mostraram-se inadequados, requerendo alterações, pois o órgão ambiental estadual exigiu que o empreendimento não tivesse intervenção em área de Mata Atlântica, o que acabou atrasando a execução do empreendimento. Além disso, a localização do terreno indicado para a subestação era incompatível com parque eólico da empresa Renova, sendo requerida a definição de novo terreno, ocasionando atrasos adicionais.

Portanto, entendemos que cabe solicitar à Aneel que exija maior rigor na elaboração dos relatórios que constam dos editais de transmissão e compõe a documentação técnica relativa aos empreendimentos licitados.

II.2.3. Das dificuldades fundiárias

Entre os fatores que levaram ao descompasso entre as obras de geração e as de transmissão, o TCU incluiu a demora de oito meses para que a Aneel expedisse uma Declaração de Utilidade Pública solicitada pela Chesf para regularizar o terreno da linha de transmissão Extremoz II - João Câmara II, no Rio Grande do Norte. A Aneel, por sua vez, atribuiu a demora à Chesf, pela necessidade de reiterados pedidos de esclarecimento e de complementação de documentos, enquanto a empresa alegou que o processo de obtenção da declaração de utilidade pública é extremamente burocrático.

Cabe ressaltar que posteriormente à ocorrência da mencionada demora na obtenção da declaração de utilidade, a Aneel publicou nova norma com o propósito de aperfeiçoar os procedimentos para requerê-la. Trata-se da Resolução Normativa nº 560/2013, que estabelece os procedimentos gerais para requerimento de Declaração de Utilidade Pública,

⁶ Relatório elaborado pela Epe, denominado “Caracterização e Análise Socioambiental”, na fase inicial de planejamento, sob a ótica socioambiental. Objetiva minimizar, ou mesmo evitar, que restrições desta natureza sejam verificadas tardiamente, impondo custos adicionais ao projeto ou mesmo inviabilizando-o.

para fins de desapropriação e de instituição de servidão administrativa, de áreas de terra necessárias à implantação de instalações de concessionários, permissionários e autorizados de energia elétrica.

Foram ainda encontradas dificuldades relativas a questões fundiárias, como expectativas elevadas em relação às indenizações e imóveis sem registros ou ocupados por posseiros. Semelhantes empecilhos demonstram a importância de que os contratos de concessão adotem prazos realistas para a conclusão dos empreendimentos de transmissão.

II.2.4. Das falhas da Chesf

O TCU também considerou que, apesar das dificuldades anteriormente relatadas, como as de ordem ambiental, a Chesf não tem cumprido o prazo de execução das obras sob sua responsabilidade.

Quanto aos contratos em apreço, por meio do Quadro 3 a seguir, pode-se observar a elevada duração da fase de execução das obras, relativamente aos prazos contratuais.

Quadro 3 – Duração das fases de licenciamento e de execução de obras.

Contrato	Prazo contratual (meses)	Tempo para licença de instalação (meses)	Duração da fase de obras (meses)	Prazo total (meses)
19/2010	18	27	38 ¹	65 ¹
20/2010	18	24	19 (concluída)	43
10/2011	22	maior que 46 ²	7 ^{1, 3}	53 ¹
19/2012	20	18	22 ¹	40 ¹

¹Previsão da Aneel.

²Licença de instalação ainda não fora emitida.

³Obras não iniciadas.

Fonte: Aneel (Relatório de Acompanhamento de Empreendimentos de Transmissão publicado em 11/08/2015).

Por meio da tabela, podemos verificar que o prazo de duração das obras foi, em geral, superior a todo o prazo contratual para conclusão dos empreendimentos. Apenas em relação ao Contrato nº 10/2011 está prevista a execução das obras em apenas sete meses, embora, até o último relatório elaborado pela Aneel, os trabalhos sequer haviam se iniciado.

As falhas da Chesf foram apuradas pela Aneel em diversos procedimentos de fiscalização, sendo que a agência reguladora decidiu multar a empresa em R\$ 11,5 milhões, pelos atrasos verificados nos contratos de concessão de transmissão nºs 019/2010, 020/2010 e 021/2010, conforme mostrado no Quadro 4 a seguir.

Quadro 4- Multas imputadas à Chesf pela Aneel.

Contrato	Obra	Descrição	Nº AI*	Valor AI R\$
019/2010	ICG Lote A - Leilão nº 006/2010	LT Paraíso - Açú II - Mossoró II; LT Extremoz II - João Câmara; SE Extremoz II e SE João Câmara	108/2012	6.273.951
020/2010	ICG Lote B - Leilão nº 006/2010	LT 230 kV Igaporã - Bom Jesus da Lapa II; SE Igaporã 230/69 kV	109/2012	2.240.697
021/2010	ICG Lote C - Leilão nº 006/2010	LT 230 kV Sobral III - Acaraú II e SE Acaraú II 230/69 kV	110/2012	3.029.422
			Total R\$	11.544.070

*Auto de infração.

Elaborado pelo TCU.

Os constantes atrasos da Chesf na implantação de instalações de transmissão ficaram bem caracterizados em despacho publicado pelo presidente da comissão de licitação responsável pelo Leilão de Transmissão nº 1/2013, realizado pela Aneel. O objetivo do documento foi informar a não habilitação da Chesf (e de mais duas empresas) para participar do certame, uma vez que a empresa não atendera, nos 36 meses anteriores à publicação do edital, aos requisitos relacionados ao tempo médio de atraso na implantação de instalações de transmissão e ao número de penalidades por atraso na execução de obras de transmissão. Naquele período de 36 meses, a Aneel identificou 91 instalações de transmissão executadas pela Chesf, que apresentavam um atraso médio de 469 dias, quando o limite tolerado no edital era de 180 dias.

II.3. Dos prejuízos apurados

Para apurar o prejuízo decorrente do descompasso entre as obras de transmissão e de geração eólica, o TCU considerou que, de acordo com a Aneel, existiam 48 usinas eólicas, localizadas nos Estados da

Bahia e do Rio Grande do Norte, com as obras já concluídas e impossibilitadas de escoar energia, em virtude de atrasos nos sistemas de transmissão associados. Ao todo, eram 1.262 MW de potência instalada, capazes de fornecer, aproximadamente, 570 MW médios.

O órgão informou que cláusulas contratuais garantiam aos empreendimentos de geração o recebimento das receitas de venda de energia quando sua entrega ao sistema fosse impedida pelo atraso das instalações de transmissão que não eram de sua responsabilidade.

Além disso, as empresas que adquiriram energia de parques eólicos impossibilitados de fornecê-la se viram obrigadas a comprar montante equivalente, ao preço de curto prazo, chamado de preço de liquidação de diferenças (PLD), aumentando os prejuízos decorrentes do descompasso entre as obras de transmissão e de geração eólica.

Assim, o TCU concluiu que os prejuízos assumidos pelos consumidores, no período de julho de 2012 a dezembro de 2013, alcançou a cifra de R\$ 929.590.729,00, conforme detalhado em tabela aqui reproduzida na forma do Quadro 5.

Quadro 5 - Valores arcados pelos consumidores por atrasos na transmissão.

Parques Eólicos no Nordeste	Valores em R\$
Energia de Reserva (CER)	624.553.588
Leilão de Fontes Alternativas (CCEAR)	132.604.099
Mercado Curto Prazo	172.433.042
Total	929.590.729

Elaborado pelo TCU.

Por fim, o Tribunal de Contas avaliou que, além do aspecto financeiro, os atrasos elevaram o risco de déficit de suprimento, uma vez que deixaram de entrar no sistema 570 MW médios de geração.

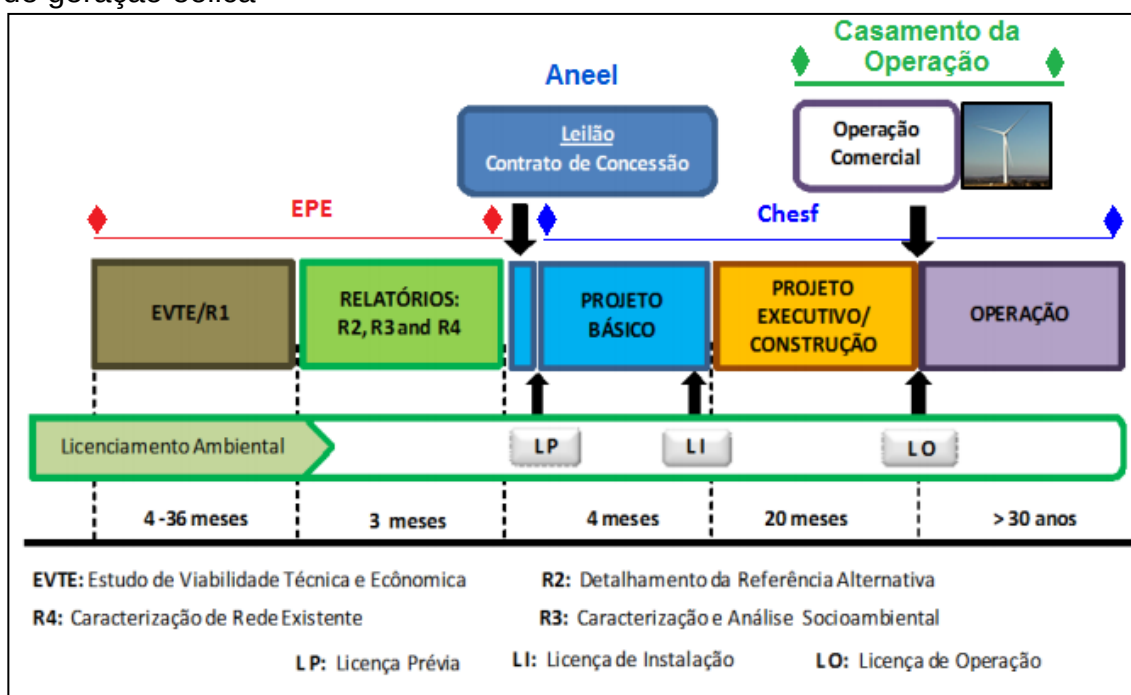
II.4. Da responsabilização

O processo de implantação de linhas de transmissão (LTs) é mostrado na figura a seguir. O prazo de conclusão das obras de transmissão deve estar casado com a entrada em operação dos parques

eólicos, sendo o objetivo final disponibilizar energia elétrica ao consumidor, a preços módicos e justos, para não comprometer o suprimento desse insumo.

Vários agentes institucionais do setor elétrico e de proteção ao meio ambiente estão envolvidos no processo: Ibama, órgãos ambientais estaduais, MME, EPE, Aneel e Chesf.

Figura 1 – Processo de Implantação de LT casada com a entrada em operação de geração eólica



Fonte: autor (inserção das responsabilidades) sobre figura publicada em boletim do Núcleo de Estudos Estratégicos de Energia - SPE/MME

Quanto à identificação de responsáveis para fins de ressarcimento dos prejuízos apurados, o TCU concluiu que o descompasso entre a geração e a transmissão verificado decorreu de um conjunto de fatores, composto de falhas e erros cometidos de forma sucessiva e/ou cumulativa pelas instituições responsáveis pelo planejamento e execução das obras de transmissão, bem como de seus respectivos casamentos às obras de conclusão dos parques eólicos.

Isso caracteriza incompetência e/ou negligência coletiva, prejudicando a inserção dos parques eólicos no sistema elétrico e a

consequente ausência de suprimento de energia elétrica a ser produzida pelos parques eólicos, além de causar prejuízos ao consumidor pela necessidade de um maior despacho de termelétricas de custo mais elevado.

Entretanto, fica bem caracterizada a deficiência apresentada por cada um dos agentes envolvidos na questão, como pode ser verificada no quadro a seguir.

Quadro 6 – Órgãos envolvidos: responsabilidades, deficiências e prejuízos causados.

INSTITUIÇÃO OU AGENTE ENVOLVIDO	RESPONSABILIDADE	DEFICIÊNCIA APRESENTADA	PREJUÍZO CAUSADO
Órgãos Licenciadores Estaduais, Ibama e demais entidades envolvidas no licenciamento Ambiental	Licenciamento ambiental	- Ausência de coordenação entre o Ibama, os órgãos licenciadores estaduais e demais órgãos envolvidos no licenciamento ambiental. - Falta de Estrutura adequada dos órgãos e entidades federais e estaduais.	- Impossibilidade de escoar energia, correspondendo no período em análise, 1.262 MW de Potência Instalada, capazes fornecer, aproximadamente 570 MW médios. - Prejuízos assumidos pelos consumidores, no período de julho de 2012 a dezembro de 2013, correspondente à cifra de R\$ 929.590.729
EPE	- 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. - Elaborar estudos necessários para o desenvolvimento dos planos de expansão da geração e transmissão de energia elétrica de curto, médio e longo prazos. - Desenvolver estudos de impacto social, viabilidade técnico-econômica e socioambiental para os empreendimentos de energia elétrica e de fontes renováveis. - Subsidiar, através de estudos, a formulação, o planejamento e a implementação de ações do MME	- O concessionário fica exposto a novas exigências não previstas - eleva o risco da ocorrência de atrasos. - Editais de licitação dos contratos de concessão com prazos de licenciamento compatíveis apenas com processos simplificados (não adotados nos contratos de transmissão ora analisados). - Imprecisão na elaboração dos relatórios de caracterização ambiental (os denominados R3). - Os leilões de transmissão sem contemplar estudos ambientais elaborados sem a participação dos órgãos licenciadores.	
MME	Formular e implementar políticas para o setor energético, de acordo com as diretrizes definidas pelo CNPE.	Evidencia grave falha de planejamento que contribuiu significativamente para o atraso das obras de transmissão e para os prejuízos	

	• Estabelecer o planejamento do setor energético nacional. • Monitorar a segurança do suprimento do Setor Elétrico Brasileiro. • Definir ações preventivas para restauração da segurança de suprimento no caso de desequilíbrios conjunturais entre oferta e demanda de energia.	causados aos consumidores de energia elétrica. • Permitiu nos leilões para contratação de energia elétrica, a participação e a contratação de empreendimentos de geração cujo prazo requerido para construção dos sistemas de transmissão era posterior à data prevista para o início do suprimento desses mesmos geradores.	
Chesf	• Construção das obras de transmissão	• Reiterados pedidos de esclarecimento e de complementação de documentos. • Não cumprimento dos prazos para a execução das obras sob a sua responsabilidade, independentemente das dificuldades apresentadas (como as de ordem ambiental). • Execução de obras de transmissão em um tempo médio de atraso de 469 dias, quando o limite tolerado em edital é de 180 dias	
Aneel	• Regularizar (onde for necessário, por previsão legal). • Fiscalizar (orientar e prevenir – aplicar penalidades quando for indispensável) • Dirimir conflitos (solução de conflitos)	• Não exigência de rigor na elaboração dos relatórios que constam dos editais de transmissão • Demora na expedição de Declaração de Utilidade Pública solicitada pela Chesf para regularizar terrenos para a construção de linhas. • Processo de obtenção de Declaração de	

	• Por delegação do poder concedente: - Leilões de Energia - Leilões para novos empreendimentos - Autorizações	Utilidade Pública é extremamente burocrático • Compactuou com a falha de planejamento (ao fixar nos editais de licitação e nos contratos de concessão de transmissão prazos irreais para conclusão dos empreendimentos, ajustando-os artificialmente à data de início de operação dos geradores a eles vinculados).	
--	--	--	--

Elaborado pelo autor.

II.5. Das Sanções

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF), de 1988, estabelece em seu artigo 21 os serviços públicos de competência da União, dentre eles os que dizem respeito à energia elétrica:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

[...]

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

[...]

A Carta Magna estabeleceu, em seu artigo 37, que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

As prerrogativas para a delegação da prestação dos serviços públicos estão contidas no artigo 175 do mesmo instrumento, como segue:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

A Lei nº 8.666/1993 regulamentou o inciso XXI do artigo 37 da CF e, no artigo 87 de sua Seção II, estabeleceu que:

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

[...]

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.

Por seu turno, a Lei nº 8.987/1995 regulamentou o artigo 175 da CF e definiu, em seu § 1º do artigo 6º, o que a Constituição chamou de “serviço adequado”:

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

A mencionada Lei nº 8.987/1995 dispôs também sobre os encargos do poder concedente, inclusive o de *aplicar as penalidades regulamentares e contratuais* (art. 29, II), e estabeleceu que:

a inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais [...] (art. 38).

Na formação desse arcabouço legal, a Lei nº 9.427/1996 instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica com a *finalidade de regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal*, definindo entre suas atribuições as de:

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

[...], regular o serviço concedido, permitido e autorizado e fiscalizar permanentemente sua prestação [...],

fixar as multas administrativas a serem impostas aos concessionários, permissionários e autorizados de instalações e serviços de energia elétrica [...] (art. 3º, IV, XIX e X).

As multas administrativas constam no Decreto nº 2.335/1997 que aprovou a estrutura regimental da ANEEL e, em sua Seção II, especificou os objetivos da ação fiscalizadora da Agência e as sanções por ela passíveis de serem aplicadas, conforme segue:

Seção II Da Fiscalização

Art. 16. A ação fiscalizadora da ANEEL visará, primordialmente, à educação e orientação dos agentes do setor de energia elétrica, à prevenção de condutas violadoras da lei e dos contratos e à descentralização de atividades complementares aos Estados, com os propósitos de:

I - instruir os agentes e consumidores quanto ao cumprimento de suas obrigações contratuais e regulamentares;

II - fazer cumprir os contratos, as normas e os regulamentos da exploração dos serviços e instalações de energia elétrica;

III - garantir o atendimento aos padrões de qualidade, custo, prazo e segurança compatíveis com as necessidades regionais e específicas de cada categoria de agente envolvido;

IV - garantir o atendimento aos requisitos de quantidade, adequação e finalidade dos serviços e instalações de energia elétrica;

V - subsidiar, com informações e dados necessários, a ação regulatória, visando à modernização do ambiente institucional de atuação da ANEEL.

[...]

Art. 17. A ANEEL adotará, no âmbito das atividades realizadas pelos agentes do setor de energia elétrica, em conformidade com as normas regulamentares e os respectivos contratos, as seguintes penalidades a serem aplicadas pela fiscalização:

I - advertência escrita, por inobservância a determinações da fiscalização ou de normas legais;

II - multas em valores atualizados, nos casos previstos nos regulamentos ou nos contratos, ou pela reincidência em fato que tenha gerado advertência escrita;

III - suspensão temporária de participação em licitações para obtenção de novas concessões, permissões ou autorizações, bem como impedimento de contratar com a Autarquia, em caso de não execução total ou parcial de obrigações definidas em lei, em contrato ou em ato autorizativo;

IV - intervenção administrativa, nos casos previstos em lei, no contrato, ou em ato autorizativo, em caso de sistemática reincidência em infrações já punidas por multas;

V - revogação da autorização, nos termos da legislação vigente ou do ato autorizativo;

VI - caducidade da concessão ou permissão, na forma da lei e do respectivo contrato.

§ 1º A ANEEL definirá os procedimentos administrativos relativos à aplicação de penalidades, de cobrança e pagamento das multas legais e contratuais, assegurados o contraditório e o direito de ampla defesa.

[...]

§ 4º As multas serão graduadas segundo a natureza e a gravidade das infrações e aplicadas em múltiplos, conforme dispuser o

respectivo regulamento da ANEEL, nos casos de reincidência, podendo ser cumuladas com outras penalidades.

[...]

Vale ressaltar ainda o disposto no inciso do artigo 2º da Lei nº 9.784/1999, sobre os princípios que norteiam o processo administrativo no âmbito da administração pública.

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Com relação ao processo de determinação de sanções administrativas, torna-se imperiosa a condição imposta no inciso VI do parágrafo único do mesmo artigo.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

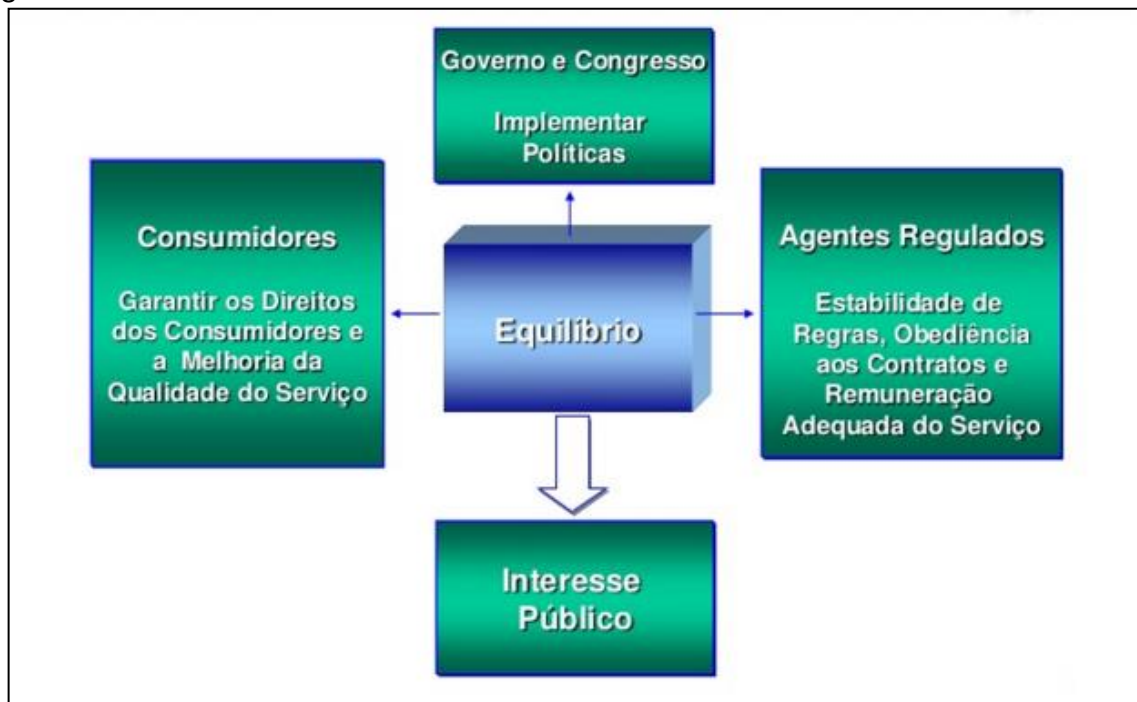
VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

[...]

Constata-se, portanto, que há uma vasta estrutura normativa que ressalta os preceitos das obrigações e condições da atuação do poder concedente pela ANEEL.

Nesse diapasão, destaca-se a missão da Aneel, que é *“proporcionar as condições favoráveis para que o desenvolvimento do mercado de energia elétrica ocorra com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade”*. Esse equilíbrio entre as partes do processo é mostrado na figura 2 a seguir.

Figura 2 – Missão da Aneel – equilíbrio entre consumidores, agentes regulados e o governo.



Fonte: Aneel

Diante do exposto, vê-se que o ressarcimento dos valores pagos indevidamente na conta de energia dos consumidores mencionados neste relatório é patente.

Vale lembrar que as falhas apontadas pelo TCU causaram prejuízos a esses consumidores no montante de R\$ 929.590.729,00. De acordo com a legislação citada anteriormente, o fornecimento de energia elétrica deve ser prestado de forma adequada, contínua e eficiente, por uma tarifa módica e justa.

Nesse caso abordado, fica bem delimitado que os consumidores envolvidos no processo foram lesados, em um determinado período de tempo, pelo fato de que empreendedores de energia eólica receberam, em função de cláusulas contratuais, valores correspondentes às receitas de venda de energia, mesmo não tendo sido interligados ao sistema elétrico.

Além disso, custos adicionais foram imputados aos consumidores, uma vez que empresas que adquiriram energia de parques eólicos tiveram que comprar energia no mercado de curto prazo, como já exposto anteriormente.

Há que se ressaltar que os consumidores penalizados são perfeitamente identificáveis, assim como o valor que cada um deles pagou a mais,

de forma inadequada, pelo serviço de distribuição de energia elétrica no período em análise.

Assim, pelas falhas identificadas pelo TCU, e com base na legislação que disciplina a relação entre os consumidores e os entes que compõem o setor elétrico brasileiro, constata-se que o ressarcimento aos usuários onerados indevidamente deve ser garantido.

Os requisitos legais administrativos preveem, dentre os mecanismos utilizados pela Aneel, dois instrumentos de sanção bem específicos⁷: i) sanção administrativa retributiva (repressiva) e ii) sanção administrativa ressarcitória (compensatória).

A sanção administrativa retributiva, de caráter repressivo, tem por finalidade evitar que se cometa a reincidência de novos atos ilícitos. Nesse aspecto, insere-se a multa de R\$ 11,5 milhões aplicada à Chesf pela Aneel pelos atrasos verificados nos contratos de concessão de transmissão n^{os} 019/2010, 020/2010 e 021/2010.

Já a sanção administrativa ressarcitória (compensatória), tem como objetivo reparar o dano causado pela empresa ao consumidor. Nessa perspectiva, além da multa já aplicada à Chesf, deve-se reparar o dano causado aos consumidores por meio do ressarcimento do valor pago indevidamente. A cifra correspondente a esse ressarcimento é de R\$ 929.590.729,00, que deverá ser efetuado pela Chesf, nos termos legais e seguindo orientação a ser dada pela Aneel.

Vale mencionar que a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), criada pela Lei nº 10.438, de 2002, tem o objetivo de promover o desenvolvimento energético dos estados e a competitividade da energia produzida a partir de fonte eólica, dentre outras. Movimenta recursos, dentre outras fontes, provenientes de multas aplicadas pela Aneel, sendo operada pela Eletrobrás.

Isso demonstra que recursos oriundos de multas aplicadas pela Aneel dizem respeito, também, à questão da competitividade da energia produzida, inclusive por fonte eólica.

⁷ As sanções administrativas são instrumentos disponíveis à ANEEL para pressionar as empresas reguladas visando ao cumprimento das normas e ao atendimento às exigências de qualidade na prestação do serviço.

O ressarcimento aos consumidores pode ser efetivado nas próximas revisões tarifárias. Vale enfatizar que as falhas ocorridas são de planejamento e de execução de obras, inclusive em dado momento não fiscalizadas pela Aneel, como observado pelo TCU. Portanto, em hipótese alguma o consumidor deve pagar pelos erros cometidos pelas instituições envolvidas no processo de implantação dos parques de energia eólica no Brasil.

Por fim, a Aneel deverá imputar à Chesf, além da multa de caráter administrativo retributivo no valor de R\$ 11,5 milhões já aplicada, multa adicional de caráter ressarcitório, a cada um dos consumidores penalizados, que no total corresponde a R\$ 929.590.729,00, conforme valor calculado pelo TCU.

A Aneel deverá providenciar a elaboração do mecanismo necessário ao ressarcimento em comento.

II.6. Das medidas saneadoras já adotadas

Em decorrência dos prejuízos gerados pelos atrasos na implantação das instalações de transmissão que impediram o escoamento da energia elétrica proveniente de diversos parques eólicos, foram adotadas medidas para evitar que a situação volte a repetir-se.

Quanto à questão do licenciamento ambiental, cabe mencionar a publicação do Decreto nº 8.437/2015, que regulamenta parte da Lei Complementar nº 140/2011, estabelecendo que o licenciamento será de competência da União quando houver a necessidade de sistemas de transmissão de energia elétrica associados a empreendimentos estratégicos de geração, indicados pelo Conselho Nacional de Política Energética – CNPE.

Cabe ainda destacar que foi apresentado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 1.546, de 2015, que dispõe sobre normas gerais para o licenciamento de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, abrangendo os procedimentos conduzidos nas esferas federal, estadual, municipal, sem prejuízo das atribuições legislativas concorrentes dos entes federados. Nessa proposição, a celeridade do processo de licenciamento é um dos objetivos principais, assim como a análise integrada dos aspectos e impactos ambientais. Dessa forma, busca contribuir para evitar situações de demora no licenciamento, como as verificadas por meio desta PFC, que tantos prejuízos causaram à sociedade brasileira. Nesse sentido, o autor, ilustre Deputado Ronaldo Benedet, em

sua justificação, afirma que o projeto de lei “*pretende dissolver alguns gargalos do processo de licenciamento bastante conhecidos no País, quais sejam:*

- *falta de uniformidade de procedimentos entre as esferas de governo (municipal, estadual e federal);*
- *paralisação dos processos para manifestação de órgãos intervenientes;*
- *imposição de obrigações que não mostram relação com o empreendimento licenciado, mas pretendem compensar a falta de políticas públicas em regiões mais carentes, com clara transferência de responsabilidade do poder público para o particular ou, dentro do poder público, entre as diferentes esferas de governo;*
- *exigência de monitoramentos excessivos e onerosos, que não têm contribuído para a tomada de decisão e para a melhoria da qualidade ambiental.”*

Por conta dos atrasos na interligação dos parques eólicos ao sistema elétrico, o MME decidiu não mais incluir nos leilões de energia de reserva, fontes alternativas ou A-3, a participação de centrais de geração que requeiram a implantação de sistemas de transmissão para acesso ao Sistema Interligado Nacional. O procedimento de acesso à Rede Básica por intermédio de ICGs, de responsabilidade de concessionários de serviço público de transmissão de energia elétrica, como foi o caso dos contratos de concessão de transmissão ora examinados, passou a ser utilizado apenas para os Leilões A-5, que possibilitam maior prazo para construção das linhas de transmissão.

É de se ressaltar também que, em decorrência dos trabalhos realizados por meio da PFC nº 132, de 2013, de autoria do Deputado Betinho Rosado, o relator da matéria, insigne Deputado Arnaldo Jardim, com o propósito de evitar atrasos na conclusão das obras de transmissão, apresentou o Projeto de Lei nº 8.129, de 2014. A proposta pretende tornar obrigatória a obtenção de licença prévia de empreendimentos de transmissão de energia elétrica, como já ocorre para o caso das hidrelétricas, com o objetivo de agilizar o processo de licenciamento. A proposição busca ainda aumentar os prazos de implantação dos empreendimentos de geração estabelecidos nos leilões de compra de energia nova, de modo a torná-los mais realistas.

No que se refere às questões fundiárias, a Aneel editou a Resolução Normativa nº 560, de 2 de julho de 2013, com o propósito de aperfeiçoar os procedimentos para requerimento de Declaração de Utilidade Pública.

Para coibir o atraso na execução das obras pelas concessionárias, a Aneel modificou os editais dos leilões de transmissão realizados a partir de 2013, incluindo cláusula de habilitação técnica que exige que as empresas licitantes não apresentem, nos últimos 36 meses, atraso médio na entrada em operação comercial de instalações de transmissão superior a 180 dias. Segundo essa cláusula, para a participação no certame, as empresas também não podem ter sofrido, no mesmo período, três ou mais penalidades relacionadas ao descumprimento dos prazos contratuais na execução de obras de transmissão.

Pelos atrasos verificados nos contratos de concessão de transmissão nºs 019/2010, 020/2010 e 021/2010, a Aneel multou a Chesf em R\$ 11,5 milhões.

II.7. Das providências adicionais requeridas

Apesar das medidas já adotadas mencionadas acima, acreditamos que são necessárias ainda algumas providências visando a contribuir para que as graves falhas relatadas não voltem a ocorrer no Brasil.

Inicialmente, entendemos necessário propor ao Poder Executivo que determine ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Aneel o estabelecimento dos mecanismos necessários ao ressarcimento, pela Chesf, do prejuízo causado a cada um dos consumidores penalizados pela cobrança de custos indevidos em suas contas de energia, que no montante total apurado pelo TCU corresponde a R\$ 929.590.729,00 (sanção de caráter ressarcitório). Isso em função das falhas cometidas por essa concessionária e pelos demais agentes do setor elétrico responsáveis pelo descasamento entre as obras de transmissão e os parques eólicos.

Além disso, considerando as inconsistências verificadas pelo TCU nas informações fornecidas aos participantes dos leilões de transmissão, consideramos que cabe recomendar que o Poder Executivo que determine à Aneel que adote providências no sentido de tornar mais rigorosos e precisos os relatórios que compõe a documentação técnica referente aos empreendimentos nos editais de licitação de instalações de transmissão.

Ademais, julgamos necessário sugerir ao Poder Executivo Federal que, urgentemente, atue no sentido de dotar os órgãos que participam do processo de licenciamento ambiental, como o Iphan, de estrutura compatível com a execução de suas atividades, especialmente no que tange aos recursos humanos. Também acreditamos necessárias ações efetivas objetivando promover maior coordenação entre os órgãos e entidades federais e estaduais envolvidos no licenciamento ambiental.

II. 8. Do voto

Conforme apurado pelo Tribunal de Contas da União, no período de julho de 2012 a dezembro de 2013, o descumprimento dos prazos dos contratos de concessão de transmissão celebrados com a Chesf impediu o escoamento da produção de energia elétrica de 48 usinas eólicas aptas a operar, situadas nos Estados da Bahia e do Rio Grande do Norte. Esses parques possuíam 1.262 MW de potência instalada, capazes de fornecer cerca de 570 MW médios. Cabe ressaltar que, dos quatro contratos de concessão de transmissão analisados pelo TCU, apenas um já teve as obras concluídas, as demais ainda não foram finalizadas, de acordo com o último relatório de acompanhamento publicado pela Aneel, em 11 de agosto de 2015.

Devido a esses atrasos, os consumidores brasileiros foram obrigados a arcar com prejuízos de cerca de R\$ 930 milhões. A maior parte desse montante decorreu dos pagamentos efetuados aos parques eólicos, devidos mesmo sem a entrega da energia, em razão de cláusulas contratuais. A outra parcela correspondeu à exposição involuntária dos agentes que compraram energia desses geradores ao mercado de curto prazo de energia elétrica. Além disso, a indisponibilidade dos empreendimentos de geração elevou o risco de déficit no suprimento do mercado nacional.

Como causas do descumprimento dos prazos dos contratos de concessão de transmissão foram identificados problemas concernentes à demora para obtenção das licenças ambientais, erros de planejamento, dificuldades fundiárias e falhas da Chesf.

No intuito de corrigir algumas falhas e aperfeiçoar a legislação acerca da matéria, medidas administrativas e iniciativas legislativas já foram adotadas.

Todavia, consideramos que providências adicionais ainda precisam ser tomadas, com urgência, pelo Poder Executivo, para que semelhantes problemas não mais se repitam.

“Assim, diante de todo o exposto, votamos no sentido de que esta Comissão de Minas e Energia, em conformidade com o art. 61, IV, e art. 37, III, do regimento interno da Câmara dos Deputados, encaminhe este relatório ao Poder Executivo para adoção das seguintes providências:

- determinar ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Aneel o estabelecimento dos mecanismos necessários ao ressarcimento, pela Chesf, do prejuízo causado a cada um dos consumidores penalizados pela cobrança de custos indevidos em suas contas de energia, que no montante total apurado pelo TCU corresponde a R\$ 929.590.729,00 (sanção de caráter ressarcitório), função das falhas cometidas por essa concessionária e demais agentes do setor elétrico responsáveis pelo descasamento entre as obras de transmissão e os parques eólicos;
- dotar os órgãos que participam do processo de licenciamento ambiental, como o Iphan, de estrutura compatível com as atividades que executam, especialmente no que tange aos recursos humanos;
- promover ações efetivas objetivando maior coordenação entre os órgãos e entidades federais e estaduais envolvidos no licenciamento ambiental;
- determinar à Aneel que atue para tornar mais rigorosos e precisos os relatórios que compõe a documentação técnica referente aos empreendimentos nos editais de licitação de instalações de transmissão.

Votamos ainda pelo encaminhamento deste relatório final ao Tribunal de Contas da União e ao Ministério Público Federal, para as providências que julgarem pertinentes.”

Sala da Comissão, em 08 de dezembro de 2015.

Deputado BETO ROSADO
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Minas e Energia, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pelo encaminhamento do Relatório Final da Proposta de Fiscalização e Controle nº 128/2013 ao Poder Executivo, ao Tribunal de Contas da União e ao Ministério Público Federal, nos termos do Relatório Final do Relator, Deputado Beto Rosado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Paulo Feijó - Presidente, Edio Lopes - Vice-Presidente, Antonio Carlos Mendes Thame, Arnaldo Jordy, Beto Rosado, Beto Salame, Cabuçu Borges, Carlos Andrade, Claudio Cajado, Davidson Magalhães, José Reinaldo, Jose Stédile, Leônidas Cristino, Marcelo Álvaro Antônio, Marcos Montes, Marcus Vicente, Rafael Motta, Simão Sessim, Takayama, Altineu Côrtes, André Abdon, Bilac Pinto, Cabo Sabino, Caio Narcio, Carlos Zarattini, Cleber Verde, Eros Biondini, Evandro Roman, Fernando Jordão, Francisco Chapadinha, João Fernando Coutinho, João Paulo Kleinübing, Junior Marreca, Mário Negromonte Jr., Missionário José Olímpio, Newton Cardoso Jr, Paulo Magalhães, Roberto Balestra, Rubens Pereira Júnior, Sergio Vidigal, Valmir Prascidelli e Vicentinho Júnior.

Sala da Comissão, em 4 de maio de 2016.

Deputado PAULO FEIJÓ
Presidente

FIM DO DOCUMENTO
