



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 33, DE 2015

Propõe que a Comissão de Minas e Energia, com auxílio do Tribunal de Contas da União, realize ato de fiscalização e controle junto à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) sobre as concessionárias das usinas de Belo Monte, Jirau e Santo Antônio em relação aos atrasos nas obras das Hidroelétricas.

Autor: Deputado Altineu Côrtes

Relator: Deputado Joaquim Passarinho

RELATÓRIO FINAL

I - RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Fiscalização e Controle – PFC, apresentada a esta Comissão em 20 de maio de 2015, para a realização de ato de fiscalização e controle junto à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), relativamente a atrasos nas obras de construção das usinas hidroelétricas de Belo Monte, Jirau e Santo Antônio.

Em sua peça inaugural a PFC faz alusão a matéria publicada na imprensa acerca de recusa da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) em conceder perdão às concessionárias por atraso nas obras de construção das usinas hidroelétricas de Belo Monte, Jirau e Santo Antônio. Segundo o autor, a negativa do órgão regulador obrigaria as concessionárias de geração a adquirir no mercado de curto prazo a energia necessária ao cumprimento dos Contratos de Comercialização de Energia Elétrica no Ambiente Regulado (CCEAR), impactando o custo efetivo total da energia elétrica no País.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

O relatório prévio à PFC em análise, aprovado por esta Comissão em 08 de julho de 2015, previa em seu Plano de Execução e Metodologia de Avaliação solicitar ao Tribunal de Contas da União a realização de auditoria operacional a fim de examinar a eficiência das licitações e projetos, com a posterior remessa a esta Comissão dos resultados alcançados, com vistas à elaboração do Relatório Final.

Por conseguinte, a Presidência desta Comissão, por intermédio do Ofício nº 204/2015-CME, de 09 de julho de 2015, encaminhou ao TCU o relatório prévio aprovado, solicitando a realização da referida auditoria.

Ao conhecer da solicitação, o TCU encaminhou a esta Comissão o Aviso nº 731 – GP/TCU, informando que o Ofício nº 204/2015-CME foi autuado no TCU como processo nº TC-016.658/2015-9.

Posteriormente, em 05 de maio de 2016, esta Comissão recebeu o Aviso nº 283-GP/TCU, de 19/04/2016, contendo cópia do Acórdão nº 946/2016-TCU-Plenário, proferido nos autos do processo nº TC-016.658/2015-9, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

O relatório apresenta a metodologia e os resultados dos trabalhos realizados, tendo consignado que a forma mais adequada de encaminhar a PFC seria por meio de inspeção, voltada para o levantamento de informações relacionadas aos atrasos ocorridos na construção das referidas usinas, para, posteriormente, avaliar se as decisões do órgão regulador atenderam ao interesse público. Nestes termos, foram analisados os processos de concessão e de fiscalização das usinas, a fim de aferir as decisões da Aneel à luz dos respectivos contratos de concessão e dos normativos que regem a matéria.

Para um melhor entendimento acerca do impacto do atraso na execução das obras das usinas sobre a comercialização da energia elétrica por elas gerada, destacamos os seguintes pontos constantes do relatório do Tribunal de Contas da União:

“...

11. As UHEs de Belo Monte, Jirau e Santo Antônio foram concedidas por meio de Leilões de Energia Nova do tipo A-5, modalidade utilizada para a concessão de empreendimentos com prazo de cinco anos para o início de suprimento de energia elétrica, conforme previsto no art. 2º, §§ 5º a 7º, da Lei 10.848/2004 e nos arts. 19 a 23 do Decreto 5.163/2004.

12. Após a adjudicação e a homologação desses leilões, cabe à vencedora do certame encaminhar à Aneel o cronograma físico detalhado, contemplando as obras e os marcos do empreendimento, que devem seguir as datas-limites para entrada em operação comercial definidas no edital.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

13. Além dos respectivos contratos de concessão, as vencedoras dos certames são obrigadas a celebrar os Contratos de Comercialização de Energia Elétrica no Ambiente Regulado (CCEAR) com as compradoras de cada leilão, com vigência de trinta anos a partir do início de suprimento e com os montantes anuais de energia contratados e a respectiva potência associada.

14. Quando ocorrem atrasos na entrada em operação comercial ou indisponibilidades de unidades geradoras dos empreendimentos leiloados, há o que se chama de exposição ao mercado de curto prazo, em que um agente do mercado deve celebrar contratos bilaterais de compra de energia para garantir o cumprimento dos CCEARs.

15. Conforme disciplinado no âmbito do Decreto 5.163/2004 e da Resolução Normativa Aneel 595/2013, em regra, essa obrigação de reposição de lastro é dos agentes vendedores, ou seja, das concessionárias de geração que não possuíam energia suficiente para o cumprimento de suas obrigações.

16. No entanto, quando os atrasos são decorrentes de atos do Poder Público ou de casos fortuito ou de força maior, pode ser reconhecida a exclusão de responsabilidade das concessionárias de geração, facultando-se a elas solicitar à CCEE e à Aneel o deslocamento do cronograma de suprimento dos seus CCEARs em período menor ou igual ao prazo do atraso.

17. Até a edição da Medida Provisória 688/2015, convertida na Lei 13.203/2015, as decisões sobre o pedido de exclusão de responsabilidade das concessionárias eram tomadas na Aneel. Após a publicação do referido diploma legal, essa competência passou a ser do Poder Concedente, cabendo ao Regulador apenas a instrução processual.

...”

Os dados levantados na inspeção realizada por unidade técnica do TCU elencam o histórico dos fatos mais relevantes atinentes aos atrasos nos cronogramas de execução das obras dos mencionados empreendimentos, com destaque para as disputas travadas entre as concessionárias e o órgão regulador, tanto no âmbito administrativo quanto no judicial, acerca de pedidos de excludente de responsabilidade das concessionárias.

Os elementos principais deste contencioso estão consubstanciados no voto do relator, Ministro José Múcio Monteiro, que fundamentou o Acórdão, assim descritos:

“...

5. ...



CÂMARA DOS DEPUTADOS

- as decisões da Aneel sobre pedidos de excludente de responsabilidade atenderam aos aspectos de legalidade e legitimidade previstos na Resolução Normativa Aneel 273/2007;
- a Aneel pronunciou-se definitivamente acerca dos atrasos verificados nas UHEs de Belo Monte e Jirau, estando pendente a análise de um pedido de reconsideração sobre o não reconhecimento de excludente de responsabilidade da UHE de Santo Antônio;
- segundo a Agência, a concessionária da UHE Belo Monte, Norte Energia S/A, é a única responsável pelos atrasos na implantação do empreendimento; os eventos alegados pelo empreendedor, tais como a suposta demora na edição de atos pelo Poder Público e a ocorrência de paralisações nos canteiros de obras, não foram considerados passíveis de reconhecimento de excludente de responsabilidade; assim, os montantes de energia originalmente contratados por meio de acordos de comercialização firmados pela usina continuam exigíveis na via administrativa, cabendo à concessionária repor a energia em atraso, nos termos do art. 5º do Decreto 5.163/2004; todavia, os efeitos dessa decisão estão suspensos na via judicial, até que, conforme o art. 4º da Lei 13.203/2015, o MME pronuncie-se a respeito; durante esse período, os custos com a energia de reposição, que somam até o momento R\$ 153,4 milhões, em valores históricos, estão sendo arcados pelas distribuidoras, com repasse aos consumidores;
- com relação à UHE de Jirau, concedida à empresa Energia Sustentável do Brasil S/A - ESB, a Aneel não reconheceu como excludente de responsabilidade da concessionária todo o período por ela solicitado, mas apenas 52 dias, em razão da demora ocorrida na edição de atos pelo Poder Público; além disso, a agência postergou o cronograma de implantação da usina até que o sistema de transmissão que permitiria o escoamento da energia por ela gerada entrasse em operação; tal decisão representa riscos ainda não avaliados pelo órgão regulador, inclusive com impactos financeiros estimados em R\$ 388,5 milhões; porém, a decisão da agência foi anulada por sentença da Justiça Federal, que determinou, também, a revisão do cronograma de implantação da UHE de Jirau em 535 dias, em razão dos fatos suscitados pela concessionária, transferindo às distribuidoras o custo da energia por elas contratada mas não entregue pela usina; essa intervenção representa um custo adicional de aproximadamente R\$ 3,2 bilhões às concessionárias de distribuição, com repasse aos consumidores;
- no tocante à UHE de Santo Antônio, os atrasos em relação aos contratos regulados ocorreram apenas a partir da unidade geradora 32; no entanto, como a usina já possuía, à época, 96,8% de sua garantia física, os impactos desses atrasos não foram aferidos na inspeção; não obstante, a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Aneel também não reconheceu a excludente de responsabilidade da concessionária, a Santo Antônio Energia S/A, pelos eventos por esta suscitados como motivos para os atrasos; a referida decisão foi objeto de recurso administrativo, ainda não apreciado pelo órgão regulador; as decisões judiciais favoráveis à concessionária encontram-se suspensas por ordem do Superior Tribunal de Justiça, cabendo ao empreendedor o ônus de repor a energia eventualmente não entregue em conformidade com os contratos de comercialização por ele firmados;

- à exceção de 52 dias referentes à implantação da UHE de Jirau, a Aneel, em suma, não reconheceu os pleitos de excludente de responsabilidade apresentados pelos empreendedores, por entender que os atrasos verificados encontram-se na esfera de gestão do particular;
- uma série de ações impetradas pelas concessionárias na esfera judicial acabou por inviabilizar uma contabilização definitiva da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE sobre os montantes de energia entregues, não sendo ainda possível aferir em que proporção essas lides impactarão na tarifa; à exceção dos atrasos da UHE de Santo Antônio, a energia de reposição em função dos atrasos foi arcada pelas distribuidoras, com repasse às tarifas.

...”

Como se pode observar, ainda que contrárias ao reconhecimento dos excludentes de responsabilidade das concessionárias, as decisões da Aneel têm sido impugnadas na via judicial, transferindo assim às distribuidoras, com o consequente repasse às tarifas, o custo de reposição da energia contratada, até o julgamento definitivo do mérito.

Como consequência dessas constatações, o Tribunal de Contas da União exarou o citado Acórdão nº 946/2016, com o seguinte teor:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União,
...:

9.1. conhecer da presente solicitação;
9.2. informar ao Presidente da Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados que:

9.2.1 até o momento, não foram identificadas pelo TCU irregularidades no que diz respeito aos processos decisórios da Aneel acerca dos pedidos de exclusão de responsabilidade das concessionárias por atrasos na implantação das Usinas Hidroelétricas de Belo Monte, Jirau e Santo Antônio;

9.2.2 o Tribunal irá monitorar o cumprimento das determinações abaixo e, tão logo possível, dará ciência a essa Comissão sobre as providências adotadas pelo MME e pela Aneel;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

9.3. determinar ao Ministério de Minas e Energia que defina um cronograma para o deslinde da questão do pedido de exclusão de responsabilidade da Norte Energia S/A, referente às obras da Usina Hidroelétrica de Belo Monte, informando ao TCU, no prazo de 30 (trinta) dias;

9.4. determinar à Aneel que, no prazo de 30 (trinta) dias, informe ao TCU a situação detalhada do processo referente à Ação sob o Rito Ordinário 10426-71.2013.4.01.4100/RO e encaminhe as respectivas deliberações de mérito proferidas sobre a decisão tomada por essa agência quanto à concatenação entre a data de entrada em operação comercial da Usina Hidroelétrica de Jirau e a da disponibilização do respectivo sistema de transmissão;

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, bem como da íntegra da instrução da unidade técnica (peça 72), à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, à Agência Nacional de Energia Elétrica e ao Ministério de Minas e Energia;

9.6. considerar a presente solicitação integralmente atendida e retornar o processo à unidade técnica para o monitoramento das determinações acima e demais providências pertinentes.”

É o relatório.

II - VOTO

Diante das informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União, conclui-se que os objetivos almejados pela Proposta de Fiscalização e Controle em tela foram plenamente atingidos, particularmente no tocante às decisões tomadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica em face dos pedidos de excludente de responsabilidade das concessionárias por atrasos nos cronogramas de construção das usinas hidroelétricas de Belo Monte, Jirau e Santo Antônio.

Neste sentido, diante das constatações verificadas no procedimento de inspeção realizado pelo TCU, o pleno daquela Corte de Contas deliberou pela não existência de irregularidades nos processos decisórios da agência reguladora. Com efeito, segundo o próprio TCU, a atuação da Agência, no âmbito das competências que lhe são afetas, atendeu aos aspectos de legalidade e legitimidade previstos na Resolução Normativa Aneel 273/2007, e se pautou pela não oneração do consumidor final em virtude dos aludidos atrasos.

Não obstante, ações judiciais impetradas pelas concessionárias



CÂMARA DOS DEPUTADOS

contra decisões administrativas da Aneel, bem como o deslocamento de competência, da agência reguladora para o Poder Concedente, das decisões sobre pedidos de exclusão de responsabilidade das concessionárias (resultado da conversão da Medida Provisória nº 688/2015 na Lei 13.203/2015), gerou pendências em relação às usinas de Belo Monte e Jirau, as quais foram objeto das seguintes determinações do TCU:

- ao Ministério de Minas e Energia (MME) - definir cronograma para solução da questão do pedido de exclusão de responsabilidade da Norte Energia S/A, referente às obras da Usina Hidroelétrica de Belo Monte;
- à Aneel – informar a situação atual da lide afeta à Ação sob o Rito Ordinário 10426-71.2013.4.01.4100/RO e respectivas decisões de mérito tomadas pela agência quanto à concatenação entre a data de entrada em operação comercial da Usina Hidroelétrica de Jirau e a da disponibilização do respectivo sistema de transmissão.

Em consequência, cumpre esclarecer que, ainda que pendente de solução, o cumprimento das mencionadas determinações não altera o escopo das conclusões do Tribunal de Contas da União. Por sua vez, as providências adotadas pelo MME e pela Aneel serão oportunamente informadas a esta Comissão de Minas e Energia.

Diante do exposto, voto pelo encerramento e arquivamento da presente Proposta de Fiscalização e Controle por haver alcançado os objetivos pretendidos.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2016.

Deputado Joaquim Passarinho

Relator