

COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 93, DE 2009

Propõe que a Comissão de Minas e Energia realize ato de fiscalização na Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel para verificar a adequação dos critérios de reajuste e revisão das tarifas de energia elétrica.

Autor: Deputado FERNANDO FERRO

Relator: Deputado AUGUSTO CARVALHO

RELATÓRIO FINAL

I - INTRODUÇÃO

Trata-se do Relatório referente à Proposta de Fiscalização e Controle nº 93, de 2009, que possui o objetivo de verificar a adequação dos critérios de reajuste e revisão das tarifas de energia elétrica.

O autor da proposição, em sua justificção, avaliou que as tarifas de energia elétrica no Brasil apresentavam crescimento superior à inflação, entendendo que haveria a necessidade de se analisar detidamente os critérios utilizados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) na concessão de reajustes e revisões tarifárias. Mencionou que o Tribunal de Contas da União (TCU) já apurou falhas na adoção de critérios pela Aneel que permitiram apropriação indevida de ganhos de escala pelas distribuidoras de energia elétrica, em prejuízo do consumidor final. Considerou ainda que deveriam também ser objeto desta PFC a questão do repasse de perdas

elétricas aos consumidores, bem como a eficácia do chamado Fator X em incentivar o aumento da eficiência das distribuidoras.

Esta Comissão de Minas e Energia (CME), em 27 de novembro de 2013, aprovou relatório prévio que considerou ser oportuna a proposta de fiscalização e controle, de maneira que se possa esclarecer as razões para o desvio entre as intenções do órgão regulador de favorecer a modicidade tarifária e os elevados valores efetivamente estabelecidos para as tarifas de energia elétrica. O relatório prévio avaliou ainda, quanto ao alcance jurídico e administrativo, ser importante averiguar as medidas adotadas pelo órgão regulador para compensar os consumidores pelas inadequações no cálculo das tarifas apontadas pelo TCU, assim como as causas da evolução das tarifas em níveis acima da variação da inflação.

Por sua vez, o Plano de Execução e Metodologia de Avaliação aprovados contariam com as seguintes etapas:

“I – Realização de reuniões de audiência pública com representantes do Ministério de Minas e Energia, da Agência Nacional de Energia Elétrica, da Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica – Abradee, da Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres – Abrace e da Proteste – Associação Brasileira de Defesa dos Consumidores para avaliação da metodologia de reajuste e revisão tarifária periódica das tarifas de energia elétrica;

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

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

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

II - EXECUÇÃO DA PFC

De acordo com o item II do plano de execução da PFC, a Comissão de Minas e Energia encaminhou ao Tribunal de Contas da União, em 27 de novembro de 2013, o Ofício nº 504/2013, que solicitou o encaminhamento de cópias dos trabalhos relativos às atividades de fiscalização empreendidas na Aneel com o propósito de verificar a adequação dos critérios de reajuste e revisão das tarifas de energia elétrica.

Em atendimento a essa solicitação, o TCU constituiu o Processo nº TC 011.895/2017-9, que culminou com a aprovação do Acórdão nº 984/2017-TCU-Plenário. No referido acórdão, a corte de contas resolveu informar à Presidência da Comissão de Minas e Energia acerca das decisões tomadas pelo tribunal nos processos que trataram dos reajustes tarifários e revisões tarifárias periódicas promovidos pela Aneel.

Quanto aos reajustes tarifários, foram encaminhadas cópias dos Acórdãos nºs 3.438/2012-TCU-Plenário e 852/2013-TCU-Plenário, acompanhados dos respectivos relatórios e votos.

Já no que se refere às revisões tarifárias periódicas das concessionárias de distribuição de energia elétrica, foram encaminhados os acórdãos, acompanhados dos respectivos relatório e voto, conforme o Quadro 1 seguinte, elaborado pelo TCU.

Quadro 1 – Processos de revisão tarifária analisados pelo TCU

Concessionária	Processo	Deliberações
CEMIG	TC 002.739/2003-7	Acórdão 1756/2003-TCU-Plenário
		Acórdão 200/2007-TCU-Plenário
ELETROPAULO	TC 007.371/2003-5	Acórdão 555/2004-TCU-Plenário
		Acórdão 1756/2004-TCU-Plenário
AMPLA	TC 011.970/2003-7	Acórdão 1719/2008-TCU-Plenário
LIGHT	TC 016.128/2003-2	Acórdão 556/2004-TCU-Plenário
		Acórdão 1757/2004-TCU-Plenário
COPEL	TC 004.037/2004-1	Acórdão 1798/2008-TCU-Plenário
CEB	TC 005.817/2004-7	Acórdão 1865/2008-TCU-Plenário
CELESC	TC 006.249/2004-2	Acórdão 1799/2008-TCU-Plenário
CEEE	TC 012.002/2004-0	Acórdão 1800/2008-TCU-Plenário
CELPE	TC 001.499/2005-0	Acórdão 1478/2008-TCU-Plenário
CERON	TC 002.112/2005-7	Acórdão 1479/2008-TCU-Plenário
CELG	TC 008.849/2005-2	Acórdão 1480/2008-TCU-Plenário
CEMAR	TC 009.739/2005-5	Acórdão 1481/2008-TCU-Plenário
COELCE	TC 002.694/2007-6	Acórdão 2542/2008-TCU-Plenário
ELETROPAULO	TC 007.953/2007-2	Acórdão 2379/2008-TCU-Plenário
ELEKTRO	TC 014.601/2007-0	Acórdão 547/2010-TCU-Plenário
CEMIG	TC 030.181/2007-2	Acórdão 471/2010-TCU-Plenário
COELBA	TC 002.123/2008-5	Acórdão 2196/2009-TCU-Plenário
LIGHT	TC 023.172/2008-1	Acórdão 1523/2010-TCU-Plenário
AMPLA	TC 031.852/2008-1	Acórdão 324/2010-TCU-Plenário
CELPE	TC 003.094/2009-4	Acórdão 2742/2011-TCU-Plenário
CELG	TC 009.421/2009-7	Acórdão 49/2011-TCU-Plenário
ELETROPAULO	TC 009.454/2012-8	Acórdão 1921/2012-TCU-Plenário

Concessionária	Processo	Deliberações
		Acórdão 1319/2013-TCU-Plenário
COPEL	TC 009.500/2012-0	Acórdão 1922/2012-TCU-Plenário
		Acórdão 494/2013-TCU-Plenário
CELTINS	TC 009.505/2012-1	Acórdão 1775/2013-TCU-Plenário
CEMIG	TC 016.026/2013-6	Acórdão 1587/2014-TCU-Plenário
CELPE	TC 016.028/2013-9, apensado ao TC 012.951/2013-7	Acórdão 444/2014-TCU-Plenário
COELBA	016.029/2013-5	Acórdão 1354/2014-TCU-Plenário

III – VOTO DO RELATOR

Analisando o material enviado pelo TCU, no que se refere aos reajustes tarifários, destacamos, inicialmente, que referido o Acórdão nº 3.438/2012 faz parte do Processo nº 21.975/2007-0 daquele tribunal de contas, constituído para tratar de Solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, requerendo a realização de auditoria nos processos de reajuste tarifário da Companhia Energética de Pernambuco (Celpe) referentes ao período de 2002 a 2007. Cabe ressaltar que foram apensados a esses autos processos de objetos semelhantes, em que a CDC solicitou ao TCU que fossem auditados os reajustes da Celpe posteriores a 2005 e também os reajustes da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig) no período de 2004 a 2007.

Por sua vez, o Acórdão nº 852/2013 refere-se à mesma matéria, pois faz parte do Processo nº 1.807/2013-7 do TCU, que busca atender à solicitação de informações formulada pela Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados acerca do mesmo Processo nº 21.975/2007-0 mencionado.

Convém aqui lembrar que, por meio das ações de fiscalização realizadas no âmbito do Processo nº 21.975/2007-0, foi constatada falha metodológica, com reflexos nos reajustes tarifários de todas as

distribuidoras de energia elétrica do país. Essa falha decorreu da denominada falta de neutralidade da Parcela A, que corresponde aos custos não gerenciáveis pelas distribuidoras, como, por exemplo, custos de transmissão e encargos setoriais. Em regra, tais custos são integralmente repassados às tarifas, e, por essa razão, deveriam ser neutros, isto é, não deveriam gerar lucros ou prejuízos aos concessionários de distribuição. Acontece que, com a metodologia que era adotada pela Aneel, as distribuidoras obtinham ganhos em itens da Parcela A, em decorrência do crescimento dos respectivos mercados, violando a regra de neutralidade dos custos não-gerenciáveis.

Posteriormente, a falha encontrada pelo TCU foi reconhecida pela Aneel, que providenciou a assinatura de aditivos aos contratos de concessão de todas as distribuidoras para correção da metodologia de reajustes.

Todavia, a Aneel, por meio do Despacho do Diretor-Geral nº 3.872, de 14 de dezembro de 2010, decidiu negar tratamento regulatório retroativo acerca da metodologia referente às variações de mercado no repasse dos custos não gerenciáveis da Parcela A.

Nesse contexto, o Acórdão nº 3.438/2012 do TCU, no mérito, resolveu apenas determinar à Aneel que forneça a toda pessoa física ou jurídica que requerer a metodologia de cálculo do reajuste tarifário anual adotada pela agência a partir de fevereiro de 2010, com o objetivo de subsidiar a discussão acerca de eventuais reparações de danos no âmbito do Poder Judiciário. Determinou também à agência reguladora que, caso identifique nova distorção no modelo regulatório, adote, desde logo, as medidas corretivas necessárias.

Por sua vez, por meio do o Acórdão nº 852/2013, a corte de contas decidiu informar à Câmara dos Deputados que, na ocasião da sessão plenária que aprovou o Acórdão nº 3.438/2012, foi constatado que o erro metodológico no reajuste anual das distribuidoras foi sanado a partir de fevereiro de 2010 e que não competia ao TCU decidir sobre o reembolso aos consumidores dos valores indevidos recebidos pelas concessionárias de distribuição anteriormente a essa data.

Portanto, corrigida a falha na metodologia de reajustes tarifários pela Aneel, restou pendente a questão do ressarcimento aos consumidores dos ganhos obtidos indevidamente pelas distribuidoras de energia elétrica.

Quanto a esse ponto, cabe mencionar que o relatório final referente à Proposta de Fiscalização e Controle nº 56, de 2008, aprovado pela Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) da Câmara dos Deputados, considerou ser inequívoca a necessidade de se ressarcir os consumidores de energia elétrica pelo montante a maior pago durante todo o período de vigência da metodologia de reajustes questionada. A CDC entendeu ainda que, caso contrário, consolidar-se-á o enriquecimento das empresas concessionárias de energia elétrica em detrimento dos respectivos consumidores, ressaltando que o artigo 876 do Código Civil Brasileiro determina, expressamente, que *“todo aquele que recebeu o que lhe não era devido fica obrigado a restituir”*.

Por meio desse parecer, a CDC aprovou o encaminhamento dos autos da PFC nº 56/2008 ao Ministério Público Federal, sugerindo o ajuizamento de ação civil pública para se ressarcir os consumidores de energia elétrica atendidos por todas as concessionárias de distribuição de energia elétrica do país pelos prejuízos causados pela referida falha presente na metodologia de cálculo dos reajustes tarifários autorizados pela Aneel.

Assim, em 15 de junho de 2011, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados determinou o envio do Relatório Final oferecido à PFC nº 56/2008 ao Ministério Público Federal. Em resposta, em 22 de junho de 2011, a Mesa Diretora recebeu o Ofício/PGR/Gab nº 795/11, do Sr. Roberto Monteiro Gurgel Santos, Procurador-Geral da República, informando sobre sua remessa à consideração do Subprocurador-Geral da República Antonio Carlos Fonseca da Silva, Coordenador da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, cuja competência inclui os direitos dos consumidores e a ordem econômica.

Portanto, entendemos que, quanto à questão do ressarcimento ao consumidor de energia elétrica referente à falha da metodologia de

reajustes tarifários, a Câmara dos Deputados já adotou as medidas que lhe seriam cabíveis.

Ademais, ressaltamos que diversas instâncias do Ministério Público relacionadas com a defesa do consumidor também tiveram conhecimento do problema, tendo solicitado informações ao TCU para que pudessem adotar as medidas judiciais cabíveis, como mencionado no relatório que precedeu o Acórdão nº 3438/2012, conforme consta do Processo nº 21.975/2007 da corte de contas:

“Foram apensados processos com pedidos de informação sobre estes autos, a saber: o TC-025.191/2009-4: Ofício-Requisição nº 108/2009-12ª PJ, da 12ª Promotoria de Justiça (Defesa do Consumidor) do Ministério Público do Estado de Goiás; o TC-026.926/2009-4: Ofício nº 1.201/2009/GPJ, da Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor do Ministério Público do Estado de Minas Gerais; o TC-027.350/2009-1: Ofício/PR/RJ/CG nº 319/2009, da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro; o TC-027.708/2009-0: Ofício PJC nº 2.400/2009, da Promotoria de Justiça do Consumidor do Ministério Público do Estado de São Paulo; o TC-004.397/2010-0: Ofício NUCOE/12ºOC/PR/RS nº 728/2010, do Núcleo de Defesa do Consumidor e da Ordem Econômica da Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul; e o TC-004.400/2010-0: Ofício NDPU nº 10/2010, do 11º Ofício - Direitos Humanos/Tutela Coletiva da Defensoria Pública da União em Minas Gerais.”

Quanto às revisões tarifárias periódicas das concessionárias de distribuição de energia elétrica, o TCU encaminhou à CME uma relação de processos por meio dos quais o órgão de controle externo avaliou os procedimentos adotados pela Aneel nos 1º, 2º e 3º ciclos de revisões tarifárias, como já apresentado no Quadro 1.

Cabe ressaltar que, segundo a Aneel, o primeiro ciclo de revisões tarifárias periódicas ocorreu entre 2003 e 2006, o segundo entre 2007 e 2010 e o terceiro entre 2011 e 2014. Ainda segundo a agência reguladora, até o ano de 2014, as metodologias de definição das receitas das concessionárias eram revistas conjuntamente e aplicadas uniformemente nas revisões de todas as distribuidoras. Entretanto, a partir de 2015, a Aneel

decidiu modificar esse procedimento, deixando de utilizar o conceito de ciclo tarifário como um pacote metodológico fechado¹.

Em relação ao primeiro ciclo, inicialmente cabe mencionar que o TCU determinou à Aneel que revisasse os procedimentos adotados nas revisões tarifárias de todas as concessionárias de distribuição, em razão da apreciação de pedido de reexame interposto contra o Acórdão n.º 1.757/2003, no âmbito do processo n.º 14.291/2003 daquela corte de contas. Esse pedido de reexame foi apreciado por intermédio do Acórdão n.º 2.386/2010 do TCU, dando provimento ao recurso apresentado pela Aneel, o que reduziu as determinações à agência reguladora, de sete pontos, para apenas dois. Assim, restaram as determinações para que a Aneel adotasse providências para sanar as seguintes impropriedades relativas à definição do capital de giro das distribuidoras:

I – desconto em duplicidade dos saldos do grupo de estoques;

II – inclusão indevida de contas de caráter financeiro.

De acordo com o TCU, essas falhas constam da Resolução n.º 493/2002 da Aneel, especificamente em seu Anexo XII, que trata da base de remuneração das distribuidoras.

No que tange à primeira impropriedade, segundo o tribunal, a definição do ativo circulante, indevidamente, excluía duas vezes os valores das contas que compõem os estoques da empresa concessionária. Dessa forma, conforme entendimento do TCU, ocorria uma duplicidade de contagem do grupo estoque, causando um decréscimo no ativo circulante a ser considerado.

Quanto à segunda falha, o órgão de controle externo entendeu que, pelo método de remuneração adotado pela agência reguladora, “o *cômputo do capital de giro deve ser totalmente líquido de contas que representem financiamentos do mercado financeiro, pelo lado do passivo, e aplicações financeiras, pelo lado do ativo*”. Entretanto, o TCU apontou que, no anexo mencionado, foram incluídas inapropriadamente as dívidas financeiras,

¹ Disponível em: http://www.aneel.gov.br/entendendo-a-tarifa/-/asset_publisher/uQ5pCGhnyj0y/content/revisao-tarifaria/654800?inheritRedirect=false

que, na verdade, deveriam ter sido expurgadas da base de remuneração, sob pena de introduzirem distorção à receita requerida para a empresa de distribuição e, conseqüentemente, ao índice de reposicionamento tarifário autorizado.

Observa-se que essas duas falhas provocaram uma redução na base de remuneração das concessionárias, com efeito de reduzir os índices de reposicionamento tarifário.

Todavia, cabe notar que, na Resolução nº 338/2008 da Aneel, que tratou do segundo ciclo de revisão, o capital de giro foi retirado da base de remuneração, eliminando, assim os problemas detectados no ciclo anterior. Não restaram, assim, providências a serem adotadas pela Aneel após o primeiro ciclo de revisões, no que tange às questões mencionadas.

Ainda quanto ao primeiro ciclo de revisões tarifárias, destaca-se que o TCU, ao analisar a revisão tarifária da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig) decidiu, por meio do Acórdão nº 1.756/2003, encaminhar determinações à concessionária, devido ao entendimento de que haviam ocorrido algumas impropriedades no processo. Após a análise de pedido de reexame apresentado pela Aneel, o TCU, dando provimento ao recurso, manteve, por meio do Acórdão nº 200/2007, apenas uma determinação à Aneel, no sentido de que *“no processo de revisão tarifária periódica da Cemig previsto para ocorrer em abril de 2008, caso ainda não tenha corrigido, considere os efeitos decorrentes da utilização do valor das receitas de uso do sistema de distribuição, que constou de item autônomo e também compôs o item Outras Receitas, retroagindo esses efeitos a data de homologação da revisão tarifária de 2003”*.

Essa determinação decorre do fato de o TCU ter avaliado que a Aneel abatera as receitas da Cemig provenientes do uso do sistema de distribuição duas vezes da receita anual requerida pela concessionária, falha essa que, na visão da corte de contas, diminuiu o reposicionamento tarifário de 31,79% para 31,53%, uma diferença de 0,26% em favor dos consumidores e em prejuízo da distribuidora.

Ressaltamos, todavia, que, analisando as notas técnicas da Aneel que subsidiaram a definição do valor final do reposicionamento tarifário da Cemig aprovado pela Aneel, não constatamos menção essa alteração determinada pelo órgão de controle externo. De toda forma, como se verá adiante, o TCU não fez referência a semelhante falha na metodologia aplicada pela Aneel nas revisões tarifárias seguintes da Cemig, o que demonstra que a impropriedade foi sanada a contento.

Em relação ao segundo ciclo de revisões tarifárias, o TCU considerou regulares os procedimentos adotados pela Aneel em relação a todas as concessionárias que tiveram seus processos analisados² pelo Tribunal, como disposto nos Acórdãos de nºs 2.379/2008, 2.542/2008, 2.196/2009, 324/2010, 471/2010, 547/2010, 1.523/2010, 49/2011 e 2.742/2011.

Da mesma forma, o TCU não encontrou irregularidades concernentes ao 3º ciclo de revisões tarifárias, decidindo também considerar regulares os procedimentos adotados pela Aneel³, conforme consta dos Acórdãos de nºs 1.921/2012, 1922/2012, 494/2013, 1.319/2013, 1.775/2013, 444/2014, 1.354/2014 e 1.587/2014.

Quanto à realização de audiência pública, passados mais de oito anos da apresentação da proposta em causa, constatamos que a matéria já foi exaustivamente debatida nesta Casa, especialmente quanto à questão mais contundente, relativa ao erro da metodologia dos reajustes tarifários correspondente à falta de neutralidade da Parcela A em relação aos ganhos de escala das distribuidoras. As principais questões referentes aos reajustes e revisões foram debatidas nesta Comissão de Minas e Energia em algumas oportunidades, como nas Audiências Públicas realizadas em 20/03/2013 e em 02/10/2013. A matéria também recebeu grande destaque nos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) acerca do setor elétrico, instalada em 2009, que contou com a participação de diversos membros da CME. Além disso, a Comissão de Defesa do Consumidor, em várias ocasiões, debruçou-se

² Coelce, Eletropaulo, Elektro, Cemig, Coelba, Light, Ampla, Celpe, e Celg.

³ Foram avaliadas pelo TCU as revisões do 3º ciclo da Eletropaulo, Copel, Celtins, Cemig, Celpe e Coelba.

sobre a matéria, como foi o caso da audiência pública ocorrida em 09/12/2009. Sendo assim, consideramos que, para a instrução desta PFC, não se faz mais necessária a realização de semelhante evento.

Assim, diante de todo o exposto, votamos pelo arquivamento desta Proposta de Fiscalização e Controle nº 93, de 2009.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado AUGUSTO CARVALHO

Relator