

Acórdãos

Número do Acórdão:

ACÓRDÃO 188/2019 - PLENÁRIO

Relator:

AROLDO CEDRAZ

Processo:

017.255/2018-0

Tipo de processo:

SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN)

Data da sessão:

06/02/2019

Número da ata:

3/2019 - Plenário

Interessado / Responsável / Recorrente:

3. Interessados/Responsáveis: não há.

Entidade:

Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados.

Representante do Ministério Público:

não atuou.

Unidade Técnica:

Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica).

Representante Legal:

não há.

Assunto:

Solicitação do Congresso Nacional que requer a realização de auditoria com foco nos atos e procedimentos da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) relativos à aplicação e ao recolhimento das multas, além da celebração de termos de ajustamento de conduta.

Sumário:

SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. PEDIDO DE FISCALIZAÇÃO COM FOCO NOS ATOS E PROCEDIMENTOS DA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA RELATIVOS À APLICAÇÃO E AO RECOLHIMENTO DAS MULTAS E À CELEBRAÇÃO DE TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA.

REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO NA AGÊNCIA REGULADORA. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES AO ÓRGÃO SOLICITANTE. SOLICITAÇÃO ATENDIDA.

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, por meio da qual o Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, Deputado Federal José Stédile, requer deste Tribunal a realização de auditoria com foco nos atos e procedimentos da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) relativos à aplicação e ao recolhimento das multas, além da celebração de termos de ajustamento de conduta, com o objetivo geral de averiguar a regularidade da atuação da referida Agência quanto ao tema;

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

- 9.1. conhecer a presente Solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal de 1988 e no art. 38, incisos I e II, da Lei 8.443, de 16/7/1992, combinados com o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e com o art. 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução-TCU 215, de 20/8/2008;
- 9.2. dar ciência desta decisão ao Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, assim como ao autor da Proposta de Fiscalização e Controle 160/2017, Deputado Rodrigo Martins, encaminhando à autoridade solicitante cópia integral do presente processo;
- 9.3. com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, combinado com os arts. 14, inciso IV, e 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, considerar a presente solicitação integralmente atendida, arquivando-se os autos.

Relatório:

Início este Relatório transcrevendo, com alguns ajustes de forma e fundamentado no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei 8.443, de 16/7/1992, parte da instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Elétrica (SeinfraElétrica) e autuada como peça 16:

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) encaminhada a este Tribunal por meio do Ofício P. 045/2018/CDC, de 28/5/2018, pelo Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, Deputado José Stédile, após aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle 160/2017, de autoria do Deputado Rodrigo Martins (peça 1).
2. No referido expediente, o solicitante requer que o TCU realize fiscalização dos atos e procedimentos da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) relativos à aplicação de sanções de multa e ao recolhimento dos respectivos

valores, além da pactuação de termos de ajustamento de conduta, com o objetivo geral de averiguar a regularidade da atuação da Agência nesse assunto.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. A realização de auditorias e a prestação de informações requeridas pelo Congresso Nacional ao TCU estão previstas no art. 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal e no art. 38, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, Lei Orgânica do TCU. O Presidente de Comissão Parlamentar possui legitimidade para solicitar a realização de auditorias e a prestação de informações pelo Tribunal de Contas da União, quando aprovadas pela respectiva Comissão, conforme o artigo 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução TCU 215/2008 e o artigo 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

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

EXAME TÉCNICO

5. A presente SCN tem por objetivo verificar a atuação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) no que tange à aplicação e ao recolhimento de valores de sanções de multas, além da pactuação de termos de ajustamento de conduta, e, especificamente, obter respostas para as seguintes questões (peça 1, p. 1) :

- i) As multas estão sendo corretamente aplicadas, respeitando o devido processo legal?
- ii) O acompanhamento da efetiva arrecadação das multas aplicadas pela Aneel é tempestivo e satisfatório?
- iii) A Agência tem adotado as providências cabíveis para os casos de não recolhimento das multas por ela aplicadas?

iv) Os termos de ajustamento de conduta firmados pela Agência respeitam os dispositivos legais e mantêm a proporcionalidade das sanções diante da gravidade das infrações?

6. Em atenção à solicitação do Congresso, foi instaurada inspeção, realizada na Aneel entre os dias 1º/11/2018 e 16/11/2018, conforme Portaria de Fiscalização 1.238/2018, Fiscalis 435/2018.

7. Para resposta aos questionamentos, realizou-se: (i) análise do Relatório de Gestão da Aneel referente ao exercício de 2017; (ii) inspeção física na Agência para exame de procedimentos e sistemas informatizados; e (iii) análise de recursos constantes dos processos de fiscalização sob números 48500.002308/2016, 48500.004141/2013, 48500.003740/2014, 48500.006732/2014, 48500.007058/2013 e 48500.004237/2012, todos da Agência.

8. Em 2010, este Tribunal realizou levantamento de auditoria (TC 022.631/2009-0) , com enfoque na arrecadação de multas administrativas aplicadas por agências reguladoras e outros órgãos e entidades federais com atribuições de fiscalização e controle.

9. Na ocasião, o objetivo imediato do referido levantamento de auditoria foi subsidiar a elaboração do Parecer sobre as Contas de Governo referentes ao exercício de 2009. Contudo, a relevância dos achados – deficiências sistêmicas nos procedimentos de arrecadação de multas que, ao fim, prejudicavam a própria efetividade das ações de fiscalização e controle exercidos pelos órgãos e entidades fiscalizadores – deu ensejo a diversas manifestações do Pleno com vistas a aprimorar essa importante vertente de atuação governamental.

10. Dessa forma, foi proferido, inicialmente, o Acórdão 1.817/2010-TCU-Plenário (relator Raimundo Carreiro) , por meio do qual o TCU emitiu determinações e recomendações aos órgãos fiscalizados. Posteriormente, o monitoramento daquelas deliberações foi apreciado por meio do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário (relator Raimundo Carreiro) , no âmbito do mesmo processo. Nesse segundo **decisum**, foram emitidos novos comandos (item

9.6) no sentido de determinar às entidades que incluíssem, nos Relatórios Anuais de Gestão referentes aos exercícios de 2012 a 2016, seção específica sobre o tema ‘arrecadação de multas’, contemplando uma série de informações acerca da matéria.

11. O resultado do monitoramento do item 9.6 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário foi apreciado por meio do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário, também de relatoria do ministro Raimundo Carreiro, no âmbito do TC 029.692/2013-0. Assim, o item 9.2 desse Acórdão determinou, em complemento à determinação contida no item 9.6 daquele Acórdão, que, caso os órgãos destinatários daquele comando não conseguissem registrar todas as informações requeridas pelo mencionado item, deveriam incluir nota explicativa, na mesma seção específica do relatório de gestão, com a justificativa pormenorizada para a ausência da (s) informação (ões) .

12. Na sequência, em cumprimento ao item 9.7 do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário, que solicitou a autuação de novo processo de monitoramento, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) autuou o TC 019.872/2014-3 com a finalidade de monitorar o cumprimento das determinações daquele acórdão. Nesse processo de monitoramento, foi prolatado o Acórdão 1.215/2015-TCU-Plenário (relator Raimundo Carreiro) , que se destacou pelas seguintes deliberações: i) item 9.1: determinação para que as entidades adotassem, para o correto cumprimento do item 9.6 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, as providências necessárias – incluindo, quando couber, a criação e o aperfeiçoamento de sistemas informatizados – para viabilizar a apuração das receitas com arrecadação de multas; ii) item 9.2.1.2: determinação à Segecex para que as unidades técnicas encaminhem análise acerca do item 9.6 do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, para que a Semag realize a consolidação, conforme item 9.7.4 do Acórdão 1.665/2014-TCU-Plenário.

13. Dado esse introito, passa-se a responder objetivamente as perguntas formuladas na SCN.

Questão 1. As multas estão sendo corretamente aplicadas, respeitando o devido processo legal?

14. Inicialmente, ressalta-se que o devido processo legal diz respeito ao princípio que assegura a todos o direito a um processo com todas as etapas previstas em lei e todas as garantias constitucionais.

15. Tendo em vista o disposto no art. 3º, inciso X, da Lei 9.427/1996, a Resolução Normativa 63/2004-Aneel é o marco legal que aprova os procedimentos para regular a imposição de penalidades aos concessionários, permissionários, autorizados e demais agentes de instalações e serviços de energia elétrica, bem como às entidades responsáveis pela operação do sistema, pela comercialização de energia elétrica e pela gestão de recursos provenientes de encargos setoriais.

16. De acordo com o item 4.7 do Relatório de Gestão de 2017 da Aneel (peça 9, p. 137) , o processo de fiscalização é realizado pela Superintendência de Fiscalização da Geração (SFG) , pela Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade (SFE) e pela Superintendência de Fiscalização Econômica e Financeira (SFF) , bem como também por agências reguladoras de estados com as quais a Administração Pública Federal (APF) mantém convênios de cooperação firmados nesse sentido.

17. Caso sejam encontradas não conformidades nas fiscalizações realizadas, é emitido o Auto de Infração (AI) ao agente para pagamento de multa no prazo de dez dias.

18. Havendo recurso, este é apreciado, em 5 dias, pela autoridade que o lavrou. Não sendo a multa reconsiderada na integralidade, o processo é encaminhado para apreciação da Diretoria Colegiada da Aneel, última instância administrativa. A decisão da Diretoria poderá resultar em: i) manutenção da multa; ii) modificação parcial da multa, com redução ou aumento do seu valor; iii) conversão da penalidade de multa em advertência / Termo de compromisso de ajuste de conduta; e iv) anulação do processo de fiscalização com extinção/cancelamento do AI.

19. Como teste de auditoria, foi realizada, no dia 26/11/2018, inspeção física na Aneel para melhor entendimento dos processos de multa e dos sistemas informatizados que os controlam.

20. Como técnicas para obtenção de evidências, foram realizadas, no dia 26/11/2018, inspeção física na Aneel para melhor entendimento dos processos de multa e dos sistemas informatizados que os controlam e entrevista com gestores da Superintendência de Administração Financeira (SAF) e da SFG. A equipe de auditoria solicitou, ainda, os dados do Sistema de Gestão de Créditos (Sigec) correspondentes às multas aplicadas pela Agência entre 2014 e 2017 para análise da gestão das multas por parte da Aneel. Os resultados da análise constam das respostas à segunda e à terceira perguntas.

21. A utilização dessas técnicas de auditoria, juntamente com a análise dos dados do Sigec mostrou à equipe de auditores do TCU que o risco de controle do sistema de multas por parte da Aneel é baixo. Dessa forma, foram selecionados para análise documental os três processos de multas **aplicadas e arrecadadas** pela Aneel com maior materialidade entre os anos de 2014 e 2017 e os três processos de multas **aplicadas e canceladas administrativamente** pela Aneel com maior materialidade entre os anos de 2014 e 2017.

22. No caso do recurso constante do processo 48575.000956/2017-00 (Coelce), a Aneel atuou como instituição revisora do processo de fiscalização da agência estadual.

23. Ao se analisar os recursos dos processos de fiscalização 48500.002308/2016, 48500.004141/2013, 48500.003740/2014, 48500.006732/2014, 48500.007058/2013 e 48500.004237/2012 (peça 14, itens não digitalizáveis) não foram encontrados indícios de irregularidades quanto aos aspectos formais da aplicação de multas e provimento de recursos, conforme relatório de análise dos recursos à peça 14. Em específico, verificou-se a observância do rito e direitos processuais que se iniciam com o ato e o procedimento fiscalizatório, a lavratura de Auto de Infração, a oportunidade do exercício ao contraditório e à ampla defesa pelo acusado, a motivação dos fundamentos da decisão da autoridade de primeira instância, o direito de recorrer, o exercício do juízo de retratação

pela autoridade originária, a subsmissão do recurso à autoridade superior em caso de não retratação e o julgamento do recurso pela autoridade **ad quem**.

24. Assim, observou-se que foi respeitado o devido processo legal na aplicação e no cancelamento de multas pela Agência, à luz da Resolução Normativa Aneel 63/2004, que é o normativo que regula a imposição de penalidades aos concessionários, permissionários, autorizados e demais agentes de instalações e serviços de energia elétrica, bem como às entidades responsáveis pela operação do sistema, pela comercialização de energia elétrica e pela gestão de recursos provenientes de encargos setoriais.

25. Passa-se, a seguir, ao exame das questões 2 e 3, os quais serão relatados de forma conjunta.

Questão 2. O acompanhamento da efetiva arrecadação das multas aplicadas pela Aneel é tempestivo e satisfatório? e;

Questão 3. A Agência tem adotado as providências cabíveis para os casos de não recolhimento das multas por ela aplicadas?

26. De acordo com o item 4.7 do Relatório de Gestão de 2017 (peça 9, p. 137) , a Superintendência de Administração Financeira (SAF) é a unidade responsável, dentre outras atribuições, pela arrecadação das multas aplicadas. A atribuição em relação à gestão das multas tem início na disponibilização de boleto/GRU para pagamento, conciliação bancária, cobrança de inadimplentes e transferência da receita arrecadada para a CDE, que era gerida na Eletrobras até 2016 e passou a ser gerida pela CCEE a partir de 2017.

27. Os processos de fiscalização e de autuação de agentes do setor de energia elétrica são desenvolvidos com suporte do Sistema de Gestão da Fiscalização (Sigefis) , o qual possui interface com o Sistema de Gestão de Créditos (Sigec) e esse, por sua vez, com o Sistema de Controle de Inadimplentes (Inadimplentes) , permitindo gestão das mutações dos créditos, emissão de GRU, cobranças, controle de prescrições de créditos,

inscrição do devedor no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) e encaminhamento para inscrição em dívida ativa daqueles que permanecerem inadimplentes após o prazo de 75 dias de recebimento da notificação de débito (peça 9, p. 137) .

28. Nesta inspeção, identificou-se que, para viabilizar o trabalho, a SAF mantém um setor de cobrança e arrecadação dotado de três Analistas Administrativos do quadro de servidores da Aneel, um profissional de tecnologia da informação para apoio aos sistemas informatizados e um profissional terceirizado de apoio documental.

29. A respeito das atividades desenvolvidas para aprimoramento dos controles internos da fiscalização e da arrecadação das multas, a Aneel mencionou a continuidade do grupo de trabalho constituído para especificação e desenvolvimento dos programas que substituirão o Sigefis e Sigec.

30. O quadro a seguir mostra os indicadores sobre os controles de multas aplicadas pela Aneel, constantes do Relatório de Gestão da Aneel referente ao exercício de 2017.

Quadro 1 - Indicadores sobre os controles de multas aplicadas pela Aneel

Fonte: Relatório de Gestão Aneel 2017 (peça 9, p. 145)

31. Destacam-se como pontos positivos na gestão de multas da Aneel, a ausência de sanções pendentes de inscrição no Cadin e a inexistência de risco de prescrição executória dos processos de cobrança de multa, conforme itens 9.6.1 e 9.6.2 do Quadro 1.

32. Ressalte-se, ainda, que, em atenção à solicitação da equipe de auditoria, a Agência enviou ao TCU a planilha 'relatório_TCU_AIN_v2.xlsx' (peça 13 – itens não digitalizáveis) , que, após tratamento e análise pela SeinfraElétrica, foi salva como 'SCN_multas_Aneel.xlsx' (peça 13 – itens não digitalizáveis) .

33. Referida planilha contém as multas emitidas entre 2014 e 2017 e mostrou diferenças nas quantidades de multas em cada **status** possível, em relação ao Relatório de Gestão, em virtude de ser uma fotografia do momento de acesso ao sistema.

34. O gráfico 1 mostra os valores percentuais de todas as multas aplicadas entre 2014 e 2017 quanto à soma da quantidade em cada **status** e à soma do valor em cada **status**.

Fonte: Elaboração própria (SCN_multas_Aneel.xlsx', peça 13 – itens não digitalizáveis) .

35. Do total de multas aplicadas entre 2014 e 2017, verifica-se que aproximadamente 60% foram quitadas ou parceladas e outros 20% encontram-se em cobrança ou foram registrados no Cadin e/ou inscritos em dívida ativa.

36. Quanto aos valores arrecadados, percebe-se que esses não acompanham, de maneira linear, a quantidade de multas efetivamente aplicadas. Os gráficos 2 e 3 ilustram melhor essa situação.

37. O gráfico 2 mostra o comportamento do **status** das multas por faixa de valor.

Fonte: Elaboração própria (SCN_multas_Aneel.xlsx', peça 13 – itens não digitalizáveis) .

38. O gráfico 2 sugere que a arrecadação de multas de pequeno valor é bastante efetiva, passando dos 70%. Conforme aumentam os valores das multas, aumenta a dificuldade de cobrança, o que é observado pelo aumento da coluna amarela do gráfico. Ademais, quanto maior o valor das multas, maior é a possibilidade de as empresas apresentarem recursos que causam suspensão do processo, tanto na via administrativa quanto na via judicial, o que é refletido pelo aumento da coluna verde do gráfico.

39. Para uma análise do comportamento dos itens mais relevantes da amostra, foi feita uma curva ABC e selecionadas as 213 multas de maior valor, o que representa 20% dos maiores valores da amostra.

40. O gráfico 3 mostra o comportamento dessas multas, por ano de aplicação da multa.

Fonte: Elaboração própria (SCN_multas_Aneel.xlsx', peça 13 – itens não digitalizáveis) .

41. Como era de se esperar, a arrecadação das multas se torna mais efetiva com o passar dos anos. Quase 70% das multas de maior valor aplicadas em 2014 foram arrecadadas. Aproximadamente 15% encontram-se em cobrança e outros 15% estão judicializados.

42. Chama atenção a disparidade entre a quantidade e o valor de multas canceladas em 2016. Naquele ano houve o cancelamento de multa imposta à Eletropaulo que possuía valor elevado (R\$ 143.324.292,86) (peça 9, p. 138) . O motivo do cancelamento dessa multa está explicitado no relatório de análise dos recursos (peça 14) .

43. Quanto às multas de maior valor aplicadas em 2017, verifica-se que aproximadamente 35% foram efetivamente arrecadadas e outros 25% estão em cobrança.

44. Conforme o exposto, concluiu-se que os sistemas informatizados existentes na Aneel são satisfatórios para o acompanhamento da arrecadação das multas aplicadas pela Agência e para a adoção das providências cabíveis nos casos de não recolhimento de tais multas, como a inscrição dos devedores no Cadin e encaminhamento para inscrição na dívida ativa da União.

Questão 4. Os termos de ajustamento de conduta firmados pela Agência respeitam os dispositivos legais e mantêm a proporcionalidade das sanções diante da gravidade das infrações?

45. Entre os anos de 2008 e 2016, a Resolução Normativa Aneel 333/2008 foi o marco normativo que estabelecia os critérios e procedimentos para a celebração de Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta (TAC) entre a Aneel e as concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços e instalações de energia elétrica, alternativamente à aplicação de sanções administrativas.

46. Em 2015 foi realizado estudo pela SFE, que embasou o voto do Diretor Relator sobre a matéria, objeto da Audiência Pública 7/2011, instaurada com a finalidade de colher subsídios à proposta de alteração dessa Resolução Normativa Aneel 333/2008.

47. Nesse estudo foram analisados dados de pedidos de TAC apresentados à Aneel entre 2002 a 2015.

48. De acordo com o voto do relator (peça 7, p. 3 a 9) , desde 2002, a SFE recebeu 103 pedidos de TAC. Em 2008, com a edição da REN-Aneel 333/2008, foram quinze pedidos, pico que se repetiu em 2010.

49. Do universo de 103 pedidos, 54 (52%) foram negados no âmbito da SFE, quando da Análise do Pedido de Reconsideração (APR) do recurso interposto pelo agente frente ao Auto de Infração (AI) , por descumprimento de determinados requisitos da REN-Aneel 333/2008, a exemplo do valor mínimo do investimento equivalente a 0,2% do faturamento anual (art. 12) , da apresentação da proposta em petição específica (art. 2º) ou por sequer haver menção das obras a realizar.

50. Outros dezoito pedidos (17%) foram analisados pela SFE e pela Diretoria, porém, concluídos sem assinatura do TAC, por diferentes razões, a principal delas a desistência após o conhecimento das condições impostas. Esses pedidos tramitaram na Aneel, em média, por 567 dias. Dos 31 pedidos restantes, seis estavam, à época do estudo, sob análise da SFE e 25 resultaram em TACs celebrados, levando, em média, 611 dias de análise entre a data do pedido e a celebração.

51. Do conjunto de 25 TACs assinados, oito ainda se encontravam vigentes à época do estudo e dezessete foram encerrados. Como um dos aspectos mais relevantes desse estudo da Aneel está o fato de que nenhum dos TACs assinados foi cumprido integralmente pelos agentes que firmaram o termo com a Aneel, tendo todos sido objeto de Certificado de Descumprimento de TAC.

52. O principal motivo de descumprimento dos dezessete TACs encerrados foi o não atingimento das metas de qualidade pactuadas (94%) .

53. Nas palavras do Relator do caso na Agência (peça 7, p. 8) :

Desta análise resulta a constatação de que, no período 2002-2015, houve significativa quantidade de pedidos (103) , que consumiram expressiva quantidade de tempo de análise, com alto custo processual e baixa eficácia, pois 70% dos pleitos ou não foram aceitos (54) ou houve desistências (18) após a notificação das condições. Adicione-se, ainda, a necessidade de fiscalizar a execução de obras ou do cumprimento de metas, em prejuízo às atividades tradicionais de fiscalização.

54. Diante do exposto pelo Relator, a Diretoria da Aneel decidiu pela retirada da REN-Aneel 333/2008 do ordenamento jurídico-regulatório e, conforme apurado nesta auditoria, desde abril de 2016 a Aneel não adota mais o instrumento TAC em suas atividades administrativas e regulatórias."

2. Baseada nessa análise, a SeinfraElétrica, em pareceres uniformes (peça 16, **in fine**, e peças 17 e 18) , formulou proposta de encaminhamento em que sugere ao Tribunal, essencialmente, que conheça a presente solicitação e que encaminhe cópia integral destes autos ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, cientificando-o acerca do pleno atendimento ao pedido de fiscalização objeto deste TC-017.255/2018-0.

É o Relatório.

Voto:

Conforme consignado no Relatório precedente, esta Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada pelo Exmo. Sr. Deputado Federal José Stédile, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, reporta-se à Proposta de Fiscalização e Controle 160/2017, de autoria do Deputado Rodrigo Martins, mediante a qual se requer do TCU a realização de auditoria com foco nos atos e procedimentos da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) relativos à aplicação e ao recolhimento das multas, além da celebração de termos de ajustamento de conduta, com o objetivo geral de averiguar a regularidade da atuação da referida Agência quanto ao tema, e, especificamente, obter respostas para as seguintes questões:

- i) as multas estão sendo corretamente aplicadas, respeitando o devido processo legal?
- ii) o acompanhamento da efetiva arrecadação das multas aplicadas pela ANEEL é tempestivo e satisfatório?
- iii) a Agência tem adotado as providências cabíveis para os casos de não recolhimento das multas por ela aplicadas?
- iv) os termos de ajustamento de conduta firmados pela Agência respeitam os dispositivos legais e mantêm a proporcionalidade das sanções diante da gravidade das infrações?

2. Quanto à admissibilidade, na linha do que pontuou a unidade técnica encarregada de instruir o presente feito, Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica) , encontram-se devidamente preenchidos os requisitos previstos no art. 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal de 1988 e no art. 38, incisos I e II, da Lei 8.443, de 16/7/1992, devendo, por conseguinte, ser conhecida a Solicitação do Congresso nacional em tela.

3. No que respeita ao mérito, também estou de pleno acordo com as conclusões alcançadas pela SeinfraElétrica, razão pela qual adoto sua análise (peça 16) como minhas próprias razões de decidir, não me parecendo necessário sequer tecer considerações adicionais.

4. Acerca da primeira questão, não foram encontrados indícios de irregularidades na análise documental dos processos selecionados via amostra. Além disso, segundo observou a unidade instrutiva, foi respeitado o devido processo legal na aplicação e no cancelamento de multas pela Aneel, à luz de sua Resolução Normativa 63, de 12/5/2004, marco normativo derivado da competência fiscalizatória atribuída àquela Agência Reguladora pela Lei 9.427, de 26/12/1996.

5. Relativamente ao segundo e terceiro questionamentos, concluiu a SeinfraElétrica que os processos de fiscalização e de autuação de agentes do setor de energia elétrica são desenvolvidos com suporte do sistema informatizado Sistema de Gestão da Fiscalização (Sigefis) , o qual possui interface com o sistema de Gestão de Créditos (Sigec) e esse, por sua vez, com o Sistema de Controle de Inadimplentes (Inadimplentes) .

6. Tal estruturação permite gestão das mutações dos créditos, emissão de Guia de Recolhimento da União (GRU) , cobranças, controle de prescrições de créditos, inscrição do devedor no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) e encaminhamento para inscrição em dívida ativa daqueles que permanecerem inadimplentes após o prazo de 75 (setenta e cinco) dias de recebimento da notificação de débito.

7. Concluiu, ainda, a unidade instrutiva que o funcionamento desses sistemas se mostrou satisfatório para a gestão das multas pela Aneel, tendo sido destacados como pontos positivos na gestão de multas da Agência, a ausência de sanções pendentes de inscrição no Cadin e a inexistência de risco de prescrição executória dos processos de cobrança de multa.

8. Por derradeiro, no que tange à quarta pergunta formulada pelo órgão legislativo solicitante, informou a SeinfraElétrica que a própria Aneel concluiu, em março de 2016, pela ausência de efetividade e eficácia na utilização de termos de ajustamento de conduta (TACs) como alternativa à aplicação de sanções.

9. Do universo de cento e três pedidos feitos com vistas à assinatura de TACs, cinqüenta e quatro foram negados pela Agência Reguladora no âmbito de sua Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade (SFE) quando da Análise de Pedidos de Reconsideração (APR) de recursos interpostos pelos agentes frente aos respectivos autos de infração, por descumprimento de determinados requisitos da Resolução Normativa-Aneel 333, de 7/10/2008, a exemplo do valor mínimo do investimento equivalente a 0,2% do faturamento anual (art. 12º), da apresentação da proposta em petição específica (art. 2º) ou por sequer haver menção das obras a realizar.

10. Outros dezoito pedidos foram analisados pela SFE e pela Diretoria da Aneel, tendo, porém, sido concluídos sem assinatura do TAC, o que se deu por diferentes razões, em especial pela desistência dos proponentes após o conhecimento das condições impostas pela Agência. Dos trinta e um pedidos restantes, seis estavam, à época do estudo, sob análise da SFE e vinte e cinco resultaram em TACs celebrados. Desses, oito ainda se encontravam vigentes à época do estudo e dezessete foram encerrados.

11. Como um dos aspectos mais relevantes desse estudo da Aneel está o fato de que nenhum dos TACs assinados foi cumprido integralmente pelos agentes que firmaram o termo com a Aneel, tendo todos sido objeto de Certificado de Descumprimento, 94% deles em decorrência do não atingimento das metas de qualidade pactuadas.

12. Em face disso, como não havia expectativa de reversão desse quadro de ineficácia, a Diretoria da Agência decidiu retirar do ordenamento jurídico-regulatório a REN-Aneel 333/2008, não mais havendo, desde então, previsão normativa para a utilização de termos de ajustamento de conduta.

13. Em face das constatações da SeinfraElétrica, pode-se concluir que os atos e procedimentos da Aneel relativos à aplicação e ao recolhimento das multas e à celebração de termos de ajustamento de conduta estão aderentes às leis e normativos em vigor, cabendo dar ciência dessas constatações ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, cientificando-o acerca do pleno atendimento ao pedido de fiscalização objeto deste TC-017.255/2018-0.

Ante o exposto, em consonância com os pareceres da SeinfraElétrica, Voto por que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de fevereiro de 2019.

AROLDO CEDRAZ

Relator