

COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 65, DE 2012

RELATÓRIO FINAL

Requer que a Comissão de Minas e Energia realize, com auxílio do Tribunal de Contas da União, ato de fiscalização e controle para fiscalizar os investimentos da Eletrobrás Amazonas Energia e para realizar auditoria operacional objetivando verificar o nível de qualidade dos serviços prestados pela Concessionária no Estado do Amazonas, bem como a eficácia das medidas fiscalizadoras adotadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Autor: Deputado CARLOS SOUZA

Relatora: Deputada ALINE GURGEL

I - RELATÓRIO

A Proposta de Fiscalização e Controle nº 65, de 2012, foi requerida pelo nobre Deputado CARLOS SOUZA para que se examinassem os investimentos da empresa Eletrobrás Amazonas Energia e se avaliasse o nível da qualidade dos serviços prestados pela empresa, concessionária de serviços de distribuição de energia elétrica no Estado do Amazonas.

Solicitou o ilustre autor, ainda, que se verificasse a eficácia da fiscalização da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) junto àquela empresa.

O autor justificou sua pretensão apontando que:

A falta de energia tornou-se rotina na vida da população da cidade de Manaus, que deixou de ser o principal centro financeiro e econômico da Região Norte para ser a capital do apagão. As interrupções de energia elétrica, que antes ocorriam esporadicamente, viraram uma constante realidade na vida de moradores, empresários e multinacionais da Grande Manaus.

Os seguidos blecautes tem levado o caos à vida dos cidadãos/contribuintes, que são submetidos a todos os dissabores. Os agastamentos vão desde a simples escuridão no interior de suas residências, às vias engarrafadas devido à falta de sinalização, ou mesmo à interrupção fornecimento de água...

Em razão da ausência de investimentos na rede de distribuição, que não acompanharam a crescente demanda, as contínuas interrupções de energia na capital amazonense têm provocado perdas a todos os segmentos da economia, principalmente às empresas instaladas no Polo Industrial de Manaus...

A PFC recebeu parecer favorável nesta Comissão para sua realização, na forma do Relatório Prévio do Deputado ARNALDO JORDY, aprovado em 21 de agosto de 2013.

Na mesma data, foi encaminhado ao Tribunal de Contas da União (TCU) o Ofício nº 268/13-CME, requerendo auditoria operacional na empresa Eletrobrás Amazonas Energia e subsequente encaminhamento dos resultados alcançados, nos termos sugeridos pelo Relatório Prévio. O pleito desta Comissão deu origem, naquele Tribunal, ao processo nº TC-022.964/2013-4.

Posteriormente, os resultados alcançados pelo TCU foram deliberados naquela instância na forma do Acórdão nº 1.981/2014, dando-se ciência a esta Comissão mediante o Aviso nº 746-GP/TCU, de 12 de agosto de 2014.

Ao responder à solicitação encaminhada, o TCU fez acompanhar o acórdão dos seguintes documentos, em formato digital: relação das fiscalizações realizadas pela ANEEL junto à Eletrobrás Amazonas Energia (AmE), relação de autos de infração aplicados pela ANEEL àquela empresa, relatório do processo nº TC-022.964/2013-4 e voto do Ministro JOSÉ JORGE

pelo encerramento do processo, considerando atendido o pedido desta Comissão.

O relatório de instrução que fundamentou o acórdão apreciado pelo egrégio Tribunal apresenta resumo das principais constatações das equipes de auditoria.

A respeito da admissibilidade da fiscalização pretendida, pronunciou-se a área técnica do TCU favoravelmente à sua realização:

Afigura-se que as questões encaminhadas pela solicitação ora sob exame, em sua maioria, dizem respeito à atuação regulatória da Aneel sobre os processos de reajuste e revisão tarifária da Eletrobras Amazonas Energia, bem como às fiscalizações realizadas na concessionária. A competência do TCU, portanto, recai sobre o controle da regulação exercida pela agência. (item 11 do relatório)

Porém, ressaltou anteriormente:

Ocorre que os objetos elencados no Plano de Execução e Metodologia de Avaliação anexo ao Ofício 268/2013 (peça 1, p. 4) referem-se a questões que se encontram a cargo da regulação e da fiscalização exercidas pela Aneel sobre os concessionários de energia elétrica, entre os quais se encontra a Eletrobras Amazonas Energia.

A esse respeito, conforme entendimento firmado pela jurisprudência desta Corte, no controle externo das atividades finalísticas das agências reguladoras, o TCU deve atuar de forma complementar, exercendo uma fiscalização de segunda ordem, preservando-se ao máximo o âmbito de competência dessas entidades públicas. (itens 7 e 8)

Dada a limitação de competência apontada, a área técnica do TCU, ao invés de realizar a auditoria requerida, promoveu diligências e inspeções junto ao órgão regulador, com vista a obter informações que pudessem atender aos questionamentos apresentados.

Em termos de exame técnico, o relatório agregou os achados da fiscalização em três tópicos distintos: aqueles referentes aos investimentos da Eletrobrás Amazonas Energia, os relativos ao nível de qualidade dos serviços prestados e, finalmente, as considerações acerca da eficácia das medidas fiscalizadoras adotadas pela ANEEL.

Em relação aos investimentos realizados pela empresa Eletrobrás Amazonas Energia, o relatório do TCU apontou:

Há que se assinalar que o modelo adotado pela Aneel é o de regulação por incentivos. Isso significa que os investimentos de cada concessionária são avaliados por ocasião da realização do processo de revisão tarifária periódica (RTP), sendo reconhecidos na tarifa de energia caso sejam avaliados como investimentos prudentes, necessários para que a concessionária preste o serviço público de distribuição de acordo com as condições estabelecidas no contrato de concessão, em particular os níveis de qualidade exigidos. (item 14)

E agrega:

Dessa forma, no 3CRTP (Terceiro Ciclo de Revisões Tarifárias Periódicas), quando da revisão tarifária de cada concessionária, é realizado o levantamento dos investimentos efetivamente realizados pela distribuidora, deflacionados pelo IGP-M, mês a mês, para a data-base da revisão tarifária anterior.

Quanto ao nível de qualidade dos serviços prestados pela concessionária, destaca-se:

Com relação ao nível de qualidade do serviço prestado pela Eletrobrás Amazonas Energia, é preponderante a avaliação das interrupções no fornecimento de energia elétrica. Destacam-se, no aspecto da qualidade do serviço, os indicadores de continuidade coletivos DEC (Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora) e FEC (Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora). Em seu sítio na internet, a Aneel disponibiliza referidos índices relativamente a todas as distribuidoras de energia elétrica. (item 20.)

Ressalva-se, ainda:

Para as distribuidoras que suprem cargas localizadas em sistemas elétricos isolados – não conectados ao Sistema Interligado Nacional (SIN) –, como é o caso da Eletrobras Amazonas Energia, há critério diferenciado de definição de limites dos indicadores DEC e FEC, face às particularidades relacionadas ao difícil acesso e à dispersão dos consumidores. Dessa forma, garante-se que os limites dos indicadores de continuidade estabelecidos pela Aneel estejam aderentes à realidade de cada sistema elétrico de distribuição. (item 25)

E prossegue, mais adiante, o relatório:

Na tabela 2 é apresentado o ranking de 2013 das grandes distribuidoras, do qual faz parte a Eletrobras Amazonas Energia, contendo os respectivos valores referentes ao indicador de desempenho global de continuidade. Constata-se que a Eletrobras Amazonas Energia ocupa no referido ranking a posição de número 15, entre as 35 distribuidoras elencadas.

Quanto à eficácia das medidas fiscalizadoras adotadas pela ANEEL, assim se posiciona a equipe técnica do TCU:

Com vistas a obter dados relativos às fiscalizações realizadas pela Aneel sobre a Eletrobrás Amazonas Energia, foi encaminhada diligência à agência, tendo sido remetido em resposta o Ofício 3/2014-AIN/ANEEL (peça 20), acompanhado de itens não digitalizáveis...

No que tange às fiscalizações promovidas pela SFG junto à Eletrobrás Amazonas Energia, a Aneel assinala que essas ações são contínuas e que buscam basicamente verificar a adequação da empresa quanto à operação e à confiabilidade das usinas e ao atendimento das obrigações legais e regulamentares – em especial no que tange às questões relativas à Conta de Consumo de Combustíveis (CCC). O regulador ressalta ainda que tais fiscalizações compreendem tanto o monitoramento em escritório quanto as ações de campo.

E adverte:

Ademais, verifica-se oportuno ressaltar que se encontra em fase de execução neste Tribunal auditoria operacional acerca da fiscalização da Aneel quanto à qualidade do serviço de distribuição de energia elétrica (TC 013.046/2014-4). Entende-se que as conclusões de referida auditoria podem subsidiar a atuação da Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e, por conseguinte, propõe-se informar ao presidente dessa comissão que lhe será remetida cópia do Relatório de Auditoria, acompanhado do acórdão e do voto pertinentes, tão logo haja apreciação do TC 013.046/2014-4 por esta Corte.

Cabe ressaltar que o citado procedimento de auditoria operacional foi concluído a seu tempo e que o relatório e acórdão do processo TC 013.046/2014-4 encontra-se disponível para consulta pública em endereço da internet¹. O documento foi enviado posteriormente a esta Comissão. Trata da análise de 143 processos de fiscalização realizados pela ANEEL em relação à qualidade dos serviços de distribuição de energia elétrica (item 26). Entre suas conclusões há indicadores preocupantes, como o de que "somente em 20,3% dos casos a instrução processual é concluída dentro do prazo determinado pela regulamentação" (item 160 do relatório) e de que o sistema eletrônico de gestão da fiscalização (Sigefis) "foi citado na pesquisa realizada na auditoria como fonte das principais dificuldades enfrentadas pela equipe de

¹ <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A253B5E9870153C4248D545875>

fiscalização na etapa de instrução processual” (item 168), inclusive de lentidão no processamento, de indisponibilidade do programa, de falha de interligação entre unidades da agência e de limitações de capacidade da rede interna da entidade (item 169).

Em decorrência do procedimento de fiscalização, o TCU determinou à ANEEL o aprimoramento de metodologia de definição de indicadores financeiros, a promoção de ações para garantir o respeito aos prazos de análise dos processos de fiscalização, a fixação de rotina que garanta o planejamento das fiscalizações antes do dia 1º de janeiro do ano em que estas deverão realizar-se, e a inclusão das reclamações feitas diretamente às empresas na contagem de reclamações de usuários (item 9.2 e subitens do acórdão correspondente, nº 651/2016).

Compete-nos, pois, apreciar os resultados das ações tomadas pelo TCU no sentido de atender à Proposta de Fiscalização e Controle nº 65, de 2012, nos limites estabelecidos pelo art. 32, inciso XIV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

As informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União alcançaram os objetivos pretendidos pela Proposta de Fiscalização e Controle nº 65, de 2012. Ademais, uma sequência de decisões resultou na privatização da Eletrobrás Amazonas Energia, concluída em 2019, abrindo perspectiva de solução dos problemas apontados. Portanto, a situação em que se encontra a empresa objeto de apuração dos fatos modificou-se substantivamente.

No âmbito da PFC ora em exame, o TCU esclarece que enfrenta limitações decorrentes de entendimento firmado pela jurisprudência daquela Corte e que, no controle externo das atividades finalísticas das agências reguladoras, o TCU deve atuar de forma complementar, exercendo

uma fiscalização de segunda ordem, preservando-se ao máximo o âmbito de competência dessas entidades públicas.

Resguardada essa limitação, informou a realização concomitante de auditoria dos procedimentos de fiscalização da ANEEL sobre a qualidade dos serviços das concessionárias.

Os resultados dessa auditoria suplementar foram posteriormente tornados públicos e encaminhados a esta Casa. Resultaram em recomendações acerca dos procedimentos de apuração e dos prazos de consolidação dos dados de qualidade dos serviços.

Em relação aos indicadores da própria operadora, o procedimento conduzido pelo TCU descreve sua forma de apuração e seus resultados, situando a empresa em uma posição intermediária em termos de qualidade dos serviços, se comparada às demais concessionárias.

As informações solicitadas ao TCU foram, em suma, coletadas, ficando atendido o objeto da PFC ora em exame. No entanto, o quadro que emerge do procedimento, em virtude das limitações jurisprudenciais a que a Corte se ajusta, não é inteiramente satisfatório.

Por outro lado, a empresa Eletrobrás Amazonas Energia foi privatizada, tendo o processo sido encerrado em 11 de abril de 2019. A transferência do controle da distribuidora ao consórcio formado por Oliveira Energia e ATEM, vencedores do leilão realizado em 10 de dezembro de 2018, abre um novo capítulo na história da empresa. Tal conjuntura deixa prejudicadas outras recomendações aplicáveis ao caso, por estarmos diante de uma nova circunstância.

A PFC, portanto, alcançou seus objetivos, em especial se considerarmos que outro procedimento de auditoria realizado em paralelo, de número de processo TC 013.046/2014-4, complementou as informações requeridas pelo nobre autor, não havendo providências ulteriores a serem tomadas.

Não nos resta, portanto, senão proferir o VOTO pelo ARQUIVAMENTO da Proposta de Fiscalização e Controle nº 65, de 2012.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputada ALINE GURGEL
Relatora

2019-5039