

OF. Nº 1243/2018-SF

Brasília, 22 de NOVEMBRO de 2018.

A Sua Excelência o Senhor
RODRIGO MAIA
Presidente da Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes
CEP 70160-900

Assunto: **Relatório Final de Auditoria de Gestão (Conta de Consumo de Combustíveis – CCC).**

Senhor Presidente,

Encaminho o Ofício nº 18650/2018/GM-CGU, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, contendo o Relatório Final de Auditoria de Gestão referente à Conta de Consumo de Combustíveis – CCC.

Nos termos do ofício mencionado, trata-se de “*atendimento à solicitação do Congresso Nacional junto ao Tribunal de Contas da União – TCU acerca do ressarcimento efetuado pela Eletrobras à Amazonas Distribuidora de Energia e da sua conformidade, em consonância com a instrução técnica TC 028.050/2017-7*”.

Referido processo se origina do Of. P. n. 296/2017/CDC, subscrito pelo Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados e expedido nos autos da **Proposta de Fiscalização e Controle nº 103 de 2017**, que se encontra na citada comissão dessa Casa Legislativa.

Atenciosamente,



Senador EUNÍCIO OLIVEIRA
Presidente

C = 228334



MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Gabinete do Ministro

SAUS Quadra 01 Bloco A, Ed. Darcy Ribeiro - Bairro Asa Sul, CEP 70070-905, Brasília/DF

Telefone: 61 2020-7242/7241 - www.cgu.gov.br

Ofício nº 18650/2018/GM-CGU

A Sua Excelência o Senhor

EUNÍCIO OLIVEIRA

Presidente do Congresso Nacional

Senado Federal - Anexo I - 15º Andar

Praça dos Três Poderes

70165-900 - Brasília DF

Assunto: Relatório Final de Auditoria de Gestão (Conta de Consumo de Combustíveis - CCC).**Referência:** Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 00190.111840/2017-63.

Senhor Presidente,

1. Encaminho a Vossa Excelência o Relatório Final de Auditoria nº 201702230, que contém os registros decorrentes dos levantamentos realizados pela equipe de auditoria da CGU ao longo dos trabalhos de campo conduzidos junto às Unidades Jurisdicionadas relacionadas à gestão da Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis - CCC e que foram consolidados em relatório próprio.
2. O trabalho contribui para o atendimento à solicitação do Congresso Nacional junto ao Tribunal de Contas da União - TCU acerca do ressarcimento efetuado pela Eletrobras à Amazonas Distribuidora de Energia e da sua conformidade, em consonância com a instrução técnica TC 028.050/2017-7.
3. Os elementos consignados neste Relatório derivam dos exames realizados e das oportunidades de interlocução com os gestores responsáveis pela gestão da CCC, quais sejam: o Ministério de Minas e Energia (MME), a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e a ELETROBRAS.
4. Certo de que este Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União está cumprindo suas atribuições constitucionais e institucionais de atuar com foco em resultados para o cidadão, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

Atenciosamente,

Anexos: I - Relatório Final de Auditoria (SEI nº 0848040).

Rivânia
Presidência do Senado Federal
Rivânia Campos - Mat. 300862
Recebi o original
Em 04/10/18 Hs 11:04
Em mãos

WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO



Documento assinado eletronicamente por **WAGNER DE CAMPOS ROSARIO, Ministro de Estado da Transparência e Controladoria-Geral da União**, em 03/10/2018, às 19:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 0865899 e o código CRC 9D4F150C

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 00190.111840/2017-63

SEI nº 0865899



Of. P. n. 296/2017/CDC

Brasília, 27 de setembro de 2017.

A Sua Excelência o Senhor
Ministro **RAIMUNDO CARREIRO**
Presidente do Tribunal de Contas da União - TCU

Assunto: **Solicitação de fiscalização referente à PFC Nº 103 de 2017.**



Senhor Presidente,

Informo a Vossa Excelência que tramita nesta Comissão a **Proposta de Fiscalização e Controle nº 103 de 2017**, do Deputado Eduardo da Fonte, que *"Requer que a Comissão de Defesa do Consumidor, com auxílio do Tribunal de Contas da União, realize ato de fiscalização e controle nos atos da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL - para verificar a origem e os valores envolvidos nas indenizações das transmissoras de energia e no repasse indevido dos valores da energia não entregue pela usina nuclear de Angra 3 e na Conta de Consumo de Combustíveis (CCC)"*.

Em Reunião Ordinária Deliberativa da Comissão, realizada em 27/09/2017, foi aprovado, por unanimidade, o Relatório Prévio proposto pelo Deputado Júlio Delgado, cujo Plano de Trabalho e Metodologia de Avaliação solicita que esse Tribunal realize auditoria nos termos da Proposta de Fiscalização e Controle nº 103 de 2017, caso essa Corte de Contas não tenha já feito trabalho que abranja o objeto desta Proposta; além do envio de cópia dos principais trabalhos de fiscalização e de acompanhamento relativos ao tema objeto desta PFC; bem como providências ou informações previstas no art. 71, IV e VII, da Constituição Federal.

Em face do exposto, solicito a Vossa Excelência determinar a realização de fiscalização e encaminhar a esta Comissão os documentos pertinentes.

Atenciosamente,

Deputado Rodrigo Martins
Presidente
Presidente

Qua, 10 de Outubro de 2018

Sistema Push - Consulta Texto

Processo: 028.050/2017-7 ([Acesse aqui as deliberações neste processo](#))

Tipo do processo

SCN - SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL - Desde 28/09/2017

Assunto do processo

Of. P. n. 296/2017/CDC, de 27/9/2017. Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, encaminha PFC nº 103, de 2017, de autoria do Deputado Eduardo da Fonte, solicitando fiscalização e controle nos atos da ANEEL, para verificar a origem e os valores envolvidos nas indenizações das transmissoras de energia e no repasse indevido dos valores da energia não entregue pela usina nuclear de Angra 3.

Data de autuação

28/09/2017 - 18:54:54

Estado

ENCERRADO

Confidencialidade

Restrito

Relator atual

MIN-AN - JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES - Desde 19/04/2018

Histórico de relatoria

MIN-AN - JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES - Desde 19/04/2018

Unidade responsável técnica

SeinfraElétrica - Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica

Unidade responsável por agir (Localização)

SeinfraElétrica - Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica - Desde 06/08/2018 - 11:28:20

Unidade jurisdicionada

Responsáveis














Interessados


Agência Nacional de Energia Elétrica

Representante legais

alexandre gonçalves filho

Histórico do processo

| Data/Hora | Histórico | |
|-----------------------|---|---|
| 03/08/2018 - 15:05:08 | Processo enviado de Seses para SeinfraElétrica/SeinfraElétrica/SA. (Serviço de Administração da SeinfraElétrica) | |
| 03/08/2018 - 15:04:11 | Documento Aviso de colegiado juntado ao processo por Seses |  |
| 03/08/2018 - 15:03:21 | Documento Aviso de colegiado juntado ao processo por Seses |  |
| 02/08/2018 - 10:00:25 | Processo enviado de MIN-AN para Seses/Disup. (Diretoria de Suporte aos Colegiados) | |
| 02/08/2018 - 10:00:23 | Apreciado na Sessão Ordinária do Plenário em 01/08/2018 por meio do Acórdão 1757/2018-PL |  |
| 01/08/2018 - 14:25:22 | Apreciação do processo no Plenário iniciada. | |
| 30/07/2018 - 08:04:48 | Processo incluído na pauta da sessão Ordinária de Plenário, prevista para 01/08/2018, às 14h30. | |
| 28/06/2018 - 12:28:48 | Cadastrada representação legal 11590/2018 por SeinfraElétrica |  |
| 26/06/2018 - 18:56:02 | Enviado para pronunciamento do Ministro Augusto Nardes por SeinfraElétrica | |
| 26/06/2018 - 18:56:01 | Pronunciamento da SeinfraElétrica concluído |  |
| 25/06/2018 - 17:40:06 | Peça No. 35 do tipo Elementos comprobatórios/Evidências (doc 59.624.092-7) desentranhada do processo por SeinfraElétrica/D1 - Motivo: Erro na juntada | |
| 25/06/2018 - 17:37:59 | Documento Elementos comprobatórios/Evidências juntado ao processo por SeinfraElétrica | |
| 21/06/2018 - 14:59:33 | Documento Elementos comprobatórios/Evidências juntado ao processo por SeinfraElétrica |  |
| 21/06/2018 - 14:42:11 | Documento Elementos comprobatórios/Evidências juntado ao processo por SeinfraElétrica |  |
| 21/06/2018 - 14:41:36 | Documento Elementos comprobatórios/Evidências juntado ao processo por SeinfraElétrica |  |
| 19/06/2018 - 13:51:43 | Documento Elementos comprobatórios/Evidências juntado ao processo por SeinfraElétrica |  |
| 18/06/2018 - 17:50:48 | Documento Elementos comprobatórios/Evidências juntado ao processo por SeinfraElétrica |  |
| 18/06/2018 - 17:32:42 | Documento Elementos comprobatórios/Evidências juntado ao processo por SeinfraElétrica |  |
| 18/06/2018 - 17:32:13 | Documento Elementos comprobatórios/Evidências juntado ao processo por SeinfraElétrica |  |
| 18/06/2018 - 17:30:29 | Documento Elementos comprobatórios/Evidências juntado ao processo por SeinfraElétrica |  |

| | | |
|-----------------------|---|---|
| 18/06/2018 - 17:30:00 | Documento Elementos comprobatórios/Evidências juntado ao processo por SeinfraElétrica |  |
| 18/06/2018 - 17:26:55 | Documento Elementos comprobatórios/Evidências juntado ao processo por SeinfraElétrica |  |
| 18/06/2018 - 17:26:09 | Documento Elementos comprobatórios/Evidências juntado ao processo por SeinfraElétrica |  |
| 18/06/2018 - 17:22:43 | Documento Elementos comprobatórios/Evidências juntado ao processo por SeinfraElétrica |  |
| 18/06/2018 - 17:21:19 | Documento Elementos comprobatórios/Evidências juntado ao processo por SeinfraElétrica |  |
| 14/06/2018 - 18:32:44 | Documento Elementos comprobatórios/Evidências juntado ao processo por SeinfraElétrica |  |
| 14/06/2018 - 18:32:04 | Documento Elementos comprobatórios/Evidências juntado ao processo por SeinfraElétrica |  |
| 14/06/2018 - 18:31:02 | Documento Elementos comprobatórios/Evidências juntado ao processo por SeinfraElétrica |  |
| 14/06/2018 - 18:30:07 | Documento Elementos comprobatórios/Evidências juntado ao processo por SeinfraElétrica |  |
| 14/06/2018 - 18:29:22 | Documento Elementos comprobatórios/Evidências juntado ao processo por SeinfraElétrica |  |
| 14/06/2018 - 18:27:48 | Documento Elementos comprobatórios/Evidências juntado ao processo por SeinfraElétrica |  |
| 14/06/2018 - 18:26:29 | Documento Elementos comprobatórios/Evidências juntado ao processo por SeinfraElétrica |  |
| 11/06/2018 - 11:23:49 | Aviso expedido pelo Gabinete da Presidência | |
| 11/06/2018 - 11:23:49 | Documento Aviso juntado ao processo por GABPRES |  |
| 29/05/2018 - 19:01:43 | Enviado por Seses para providências externas na SeinfraElétrica/SA | |
| 29/05/2018 - 16:39:37 | Enviado por SeinfraElétrica para providências externas na Disup | |
| 28/05/2018 - 13:21:45 | Enviado por Seses para providências externas na SeinfraElétrica/SA | |
| 28/05/2018 - 10:40:44 | Enviado por SeinfraElétrica para providências externas na Disup | |
| 28/05/2018 - 10:36:26 | Unidade responsável técnica alterada de SeinfraEle para SeinfraElétrica/D1 por SeinfraElétrica | |
| 25/05/2018 - 18:43:12 | Enviado por Segecex para providências externas na SeinfraElétrica/SA | |
| 25/05/2018 - 18:41:36 | Unidade responsável técnica alterada de SEGECEX para SeinfraElétrica por Segecex | |
| 24/05/2018 - 16:33:57 | Enviado por Seses para providências externas na Segecex/SA | |
| 24/05/2018 - 08:53:26 | Apreciado na Sessão Ordinária do Plenário em 16/05/2018 por meio do Acórdão 1099/2018-PL |  |
| 24/05/2018 - 08:48:17 | Enviado por MIN-AN para providências externas na Disup | |
| 24/05/2018 - 08:48:17 | Apreciado na Sessão Ordinária do Plenário em 16/05/2018 por meio do Acórdão 1099/2018-PL |  |
| 16/05/2018 - 14:25:29 | Apreciação do processo no Plenário iniciada. | |
| 14/05/2018 - 17:26:53 | Documento Vista e/ou Cópia (Pedido/Autorização/Recibo) juntado ao processo por MIN-AN |  |
| 14/05/2018 - 08:25:31 | Processo incluído na pauta da sessão Ordinária de Plenário, prevista para 16/05/2018, às 14h30. | |
| 19/04/2018 - 16:23:30 | Enviado por Seses para providências externas na MIN-AN | |
| 19/04/2018 - 16:23:06 | Documento Termo de sorteio de relator juntado ao processo por Seses |  |
| 19/04/2018 - 14:30:39 | Enviado para sorteio do relator por Seses | |
| 18/04/2018 - 19:35:32 | Enviado por MIN-AC para providências externas na Disup | |
| 18/04/2018 - 19:35:32 | Despacho proferido pelo Ministro Aroldo Cedraz. |  |
| 09/04/2018 - 18:59:47 | Enviado por SeinfraElétrica para providências externas na MIN-AC | |
| 09/04/2018 - 18:59:47 | Pronunciamento da SeinfraElétrica concluído |  |
| 25/10/2017 - 15:31:17 | Enviado por Coinfra para providências externas na SeinfraElétrica/SA | |
| 05/10/2017 - 18:24:57 | Enviado por Segecex para providências externas na Coinfra | |
| 05/10/2017 - 18:24:57 | Pronunciamento da Segecex concluído |  |
| 04/10/2017 - 17:04:16 | Enviado por GABPRES para providências externas na Segecex/SA | |
| 04/10/2017 - 15:46:35 | Aviso expedido pelo Gabinete da Presidência | |
| 04/10/2017 - 15:46:34 | Documento Aviso juntado ao processo por GABPRES |  |
| 02/10/2017 - 15:41:02 | Enviado por GABPRES para providências externas na GABPRES/SA | |
| 02/10/2017 - 15:41:01 | Despacho proferido pelo Ministro Raimundo Carneiro. |  |
| 28/09/2017 - 18:57:19 | Documento Solicitação do Congresso Nacional - Inicial juntado ao processo por GABPRES |  |
| 28/09/2017 - 18:57:16 | Documento Solicitação do Congresso Nacional - Inicial juntado ao processo por GABPRES |  |

Fechar

Voltar para o Portal

A qualquer momento esta área poderá ser acessada
do link "Minha Conta" no ícone

Em caso de dúvida, entre em contato com a Central de Atendimento 0800-644.1500, opção 2 - Setor de Administração Federal/SUI - SAFS Quadra 4 Lote 1, CEP 70042-900, Brasília-DF



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PRESIDÊNCIA/SGM

Ofício n. 1.243/2018, do Senhor Senador Eunício Oliveira, Presidente do Senado Federal. Encaminhamento do "Relatório Final de Auditoria de Gestão referente à Conta de Consumo de Combustíveis – CCC", originário da Proposta de Fiscalização e Controle n. 103/2017.

Em 29/11/2018.

Encaminhe-se, por cópia, à Comissão de Defesa do Consumidor.
Publique-se. Arquive-se.


RODRIGO MAIA
Presidente da Câmara dos Deputados



Documento : 79687 - 7



CGU

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

GESTÃO DA CONTA DE CONSUMO DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS (CCC)

Exercício 2009 – 2016

Relatório nº 201702230

03 de setembro de 2018

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA GESTÃO

Órgão: MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

**Unidades Examinadas: AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA
ELÉTRICA e ELETROBRAS e MINISTÉRIO de MINAS e
ENERGIA**

Município/UF: Brasília/Distrito Federal

Ordem de Serviço: 201702230

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria de Avaliação dos Resultados da Gestão

Consiste na avaliação da gestão de órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Federal por meio de um macroprocesso ou processo diretamente relacionado ao cumprimento da missão institucional da unidade avaliada.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

O objetivo do presente relatório foi avaliar a atuação da ANEEL, ELETROBRAS e do Ministério de Minas e Energia (MME) quanto à oportunidade e eficácia dos seus atos fiscalizatórios e de gestão, relativos à Conta de Consumo de Combustível – CCC. Nesse sentido, para escolha do escopo desta auditoria foram selecionados os Procedimentos Fiscalizatórios n.ºs. 48500.001106 / 2014-20 (Penalização) e 48500.004972/2016-34 (Ressarcimento), relativos aos desembolsos efetuados no fundo CCC, em favor da Amazonas Distribuidora de Energia S.A., no período de 30/jul/2009 a 30/jun/2016. A razão da escolha foi pelo fato de os referidos processos já se encontrarem praticamente concluídos e por ser esta a Distribuidora que envolveu o maior montante de recursos no período citado. A gestão da CCC estava sob a responsabilidade da ELETROBRAS. No que tange ao MME, o órgão foi avaliado como supervisor de políticas públicas para o setor de Energia Elétrica e Combustíveis e parte interessada no processo de gestão da CCC.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Este trabalho de auditoria foi realizado em função do expressivo montante da dívida da Amazonas Distribuidora de Energia S.A (R\$ 2.906.095.463,51) para com o fundo CCC, relacionado aos desembolsos efetuados na conta, cuja gestão era de responsabilidade da ELETROBRAS, bem como dos possíveis impactos que esse fato poderá acarretar nas privatizações da *Holding* e suas subsidiárias, amplamente divulgados pela mídia.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Verificou-se que a ANEEL observou suas competências e atribuições legais enquanto agência reguladora do setor elétrico, em que pese terem sido identificadas oportunidades de melhoria. Conforme relatado ao longo de todo o relatório, pode-se constatar que a gestão do fundo CCC não ocorreu dentro dos parâmetros regulatórios em vigor, dando origem a valores questionáveis relativos a reembolsos da CCC, seja por ausência de documentação comprobatória das despesas incorridas pelas beneficiárias, quanto por descumprimento de parâmetros de eficiência energética e racionalidade econômica, além de pagamentos em duplicidade que atingiram cerca de 60% do montante total da dívida, ainda sujeita à discussão junto à ANEEL. Tais inconsistências geraram um passivo financeiro a descoberto na CCC, em desfavor da ELETROBRAS, que foi foco desta auditoria, cuja gestão era de sua responsabilidade. Como recomendações, o Controle Interno solicitou melhoria em rotinas de fiscalização da ANEEL, bem como apuração de responsabilidade de gestores da ELETROBRAS e proposição de soluções robustas e definitivas para o setor elétrico por parte do Ministério de Minas e Energia (MME).

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ABICLOR** – Associação Brasileira da Indústria de Álcalis, Cloro e Derivados
- ABIQUIM** – Associação Brasileira da Indústria Química
- ABIVIDRO** - Associação Técnica Brasileira das Indústrias Automáticas de Vidro
- ABRACE** - Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres
- ANACE** - Associação Nacional dos Consumidores de Energia
- AI** – Auto de Infração
- ANEEL** – Agência Nacional de Energia Elétrica
- ANP** - Agência Nacional de Petróleo
- AmD** – Amazonas Distribuidora de Energia S.A.
- BOA VISTA** – ELETROBRAS Distribuição Rondônia
- BTU** – *British Thermal Unit* (Unidade de medida de energia)
- CIGÁS** - Companhia de Gás do Amazonas
- CAPEX** – *Capital Expenditure* (Gasto de Capital)
- OPEX** – *Operational Expenditure* (Gasto Corrente)
- CCC** – Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis
- CCD** – Contrato de Confissão de Dívida
- CCEE** - Câmara de Comercialização de Energia Elétrica
- CCEAR** - Contrato de Comercialização de Energia Elétrica no Ambiente Regulado
- CDE** – Conta de Desenvolvimento Energético
- CERON** – Centrais Elétricas de Rondônia
- CERR** – Companhia Energética de Roraima
- CGU** – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
- CNPE** – Conselho Nacional de Política Energética
- CTG** – Custo Total de Geração
- DPMF** – Dívida Pública Mobiliária Federal
- Eletroacre** – ELETROBRAS Distribuição Acre
- ELETROBRAS** – Centrais Elétricas Brasileiras S/A
- ELETRONORTE** – Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A
- GLP** – Gás liquefeito de petróleo
- GSA** – *Gas Sales Agreement* (Acordo de venda de gás natural)
- ICMS** – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- IPCA** - Índice de Preços ao Consumidor – Amplo

MME – Ministério de Minas e Energia
MP – Medida Provisória
OC1A – Óleo combustível tipo 1A
PAC - Plano Anual de Custos (CDE)
PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S/A
PGR – Procuradoria Geral da República
PIE – Produtor Independente de Energia
PPA – *Power Purchase Agreement* (Acordo de compra de energia elétrica)
PPI – Programa de Parcerias de Investimento (Casa Civil da Presidência da República)
QDC – Quantidade diária de consumo (de gás natural)
REH – Resolução Homologatória (ANEEL)
REN – Resolução Normativa (ANEEL)
RGR – Reserva Global de Reversão
SA – Solicitação de Auditoria
SCD – Sistema de Coleta de Dados Operacionais
SFF - Superintendência de Fiscalização Econômica e Financeira (ANEEL)
SFG – Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração (ANEEL)
SIN – Sistema Interligado Nacional
SISOL – Sistemas Isolados
SRG - Superintendência de Regulação dos Serviços de Geração
TAG - Transportadora Associada de Gás S.A.
TCU – Tribunal de Contas da União
TIR – Taxa interna de retorno
TN – Termo de Notificação
TUSD – Tarifa de Uso dos Sistemas de Distribuição
TUST - Tarifa de Uso dos Sistemas de Transmissão
UBP – Uso de Bem Público
UTE – Usina termoeletrica

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 7 |
| 1.1 Considerações Iniciais | 8 |
| 2. RESULTADOS DOS EXAMES | 12 |
| 2.1. Reembolso da CCC, em desacordo com a regulamentação, causando prejuízo ao fundo setorial. | 12 |
| 2.2 Deficiência no planejamento estratégico setorial relativo ao SISOL e região de Manaus por parte do Ministério de Minas e Energia. | 37 |
| 2.3 Aplicação de penalidade à ELETROBRAS por descumprimento das normas aplicadas à gestão da CCC. | 44 |
| 3. RECOMENDAÇÕES | 51 |
| 4. CONCLUSÃO | 52 |
| ANEXOS | 57 |
| I – MANIFESTAÇÕES DAS UNIDADES EXAMINADAS E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA | 57 |

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho buscou realizar uma avaliação dos resultados da gestão referente a fiscalização e reprocessamento mensal dos benefícios desembolsados pela Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis dos Sistemas Isolados – CCC, a favor da Amazonas Distribuidora de Energia S.A, subsidiária da ELETROBRAS, no período de 30 de julho de 2009 a 30 de junho de 2016, bem como verificação das providências adotadas pelo Ministério de Minas e Energia - MME, órgão formulador de políticas setoriais de energia elétrica e combustíveis, que conduzam à solução definitiva e encaminhamento adequado para as não conformidades aqui detectadas.

Esta auditoria tem por objetivo construir entendimento, com base em documentos obtidos por meio de solicitações de auditoria, pareceres jurídicos, notas técnicas e outros, acerca da decisão regulatória produzida pela ANEEL ao longo dos Procedimentos Fiscalizatórios nº 48500.004972/2016-34 (Ressarcimento) e nº 48500.001106/2014-20 (Penalização - Multa) realizados no âmbito da ELETROBRAS, bem como estabelecer posição acerca da construção do Gasoduto Urucu-Coari-Manaus; da conversão de usinas térmicas do parque desta distribuidora, empreendimentos esses relacionados aos citados processos e das decisões estratégicas tomadas para fornecimento de energia para a região. Importante ressaltar que o montante da dívida em si não foi auditado, mas sim a sua pertinência e o processo racional aplicado.

A realização desta auditoria pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União - CGU ocorreu devido ao expressivo montante da dívida da Amazonas Distribuidora para com a Conta de Consumo de Combustível – CCC (R\$ 2.906.095.463,51), apontado pela ANEEL¹, cuja gestão era de responsabilidade da ELETROBRAS, ainda sujeito à discussão na Agência, no âmbito administrativo. Além disso, a auditoria também ocorreu em decorrência do processo punitivo instaurado pela ANEEL em desfavor da ELETROBRAS.

Importante ainda ressaltar a recente decisão do Governo Federal de diluir sua participação no capital social da ELETROBRAS, bem como de alienar as distribuidoras de energia da Região Norte, dentre elas a Amazonas Distribuidora, objeto desta auditoria. Em assim sendo, o presente trabalho pode contribuir positivamente para a obtenção de estimativas de valor mais acuradas para estes ativos, propiciando maior transparência em prol da sociedade.

Ressalta-se que o escopo desta auditoria se baseou na análise dos Procedimentos Fiscalizatórios da ANEEL nºs. 48500.004972/2016-34 (Ressarcimento) e 48500.001106/2014-20 (Penalização - Multa) realizados no âmbito da ELETROBRAS, que já se encontram concluídos, bem como, na análise das respostas às Solicitações de Auditoria e aos ofícios expedidos, além de reuniões presenciais realizadas. Os processos foram selecionados por serem de maior materialidade, relacionando-se aos reembolsos efetuados pela CCC à Amazonas Distribuidora, cuja gestão era efetuada pela ELETROBRAS. O período avaliado foi de julho de 2009 a junho de 2016.

¹ A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), autarquia em regime especial vinculada ao Ministério de Minas e Energia, foi criada para regular o setor elétrico brasileiro, por meio da Lei nº 9.427/1996 e do Decreto nº 2.335/1997. A ANEEL tem como principais atribuições regular, fiscalizar, implementar políticas públicas e diretrizes, estabelecer tarifas, dirimir divergências e promover as atividades de outorgas de concessão, permissão e autorização do setor elétrico do país.

Para tanto, foi formulada a seguinte questão de auditoria:

Os agentes do Setor Elétrico agiram de acordo com as suas competências legais, de maneira eficiente e efetiva, quanto à gestão estratégica de fornecimento de energia à região de Manaus e quanto à aplicação dos recursos do fundo CCC?

O relato a seguir procurará responder esta questão de auditoria de forma objetiva e com base em evidências obtidas por meio de entrevistas, solicitações de auditoria e documentação pertinente. A seguir, o texto do relatório.

1.1 Considerações Iniciais

O sistema de fornecimento de energia elétrica brasileiro é constituído pelo Sistema Interligado Nacional – SIN e pelo Sistema Isolado - SISOL². O SISOL, devido a sua localização geográfica e à falta de linhas de transmissão, não está conectado ao Sistema Interligado Nacional, sendo atendido principalmente por usinas térmicas que utilizam combustível fóssil, o que torna o custo de geração mais elevado.

A Conta de Consumo de Combustíveis – CCC, criada por meio da Lei nº 5.899/1973, art. 13, inc. III, teve por objetivo inicial que os ônus e vantagens decorrentes do consumo dos combustíveis fósseis para atender às necessidades dos sistemas interligados ou por imposição de interesse nacional fossem rateados entre todas as empresas concessionárias daqueles sistemas, de acordo com critérios que seriam estabelecidos pelo Poder Executivo.

A concepção da CCC sofreu ajustes legais ao longo do tempo e atualmente atende somente às concessionárias localizadas no SISOL com o propósito de reduzir os custos de geração de energia pelas termoeletricas e, consequentemente, diminuir o impacto tarifário dos consumidores daquelas concessionárias. Tem, portanto, o objetivo de subsidiar os combustíveis fósseis consumidos pelas termoeletricas situadas em regiões não conectadas ao SIN e, assim, operacionalizar o rateio nacional do custo do consumo de combustíveis utilizados na geração de energia elétrica nessas regiões.

Em assim sendo, a permanência da CCC teve por finalidade assegurar que os consumidores do SISOL não fossem excessivamente onerados por não terem acesso à energia em condições semelhantes aos consumidores do SIN, mais barata. Assim, a CCC atua como instrumento de subsídio cruzado, evitando que a energia produzida pelas geradoras termoeletricas, mais cara, onere demasiadamente as tarifas locais aos consumidores atendidos pelo SISOL, por conta do elevado custo de aquisição dos combustíveis utilizados para geração, equalizando então os custos de geração térmica aos custos de geração hidráulica.

Por meio do Decreto nº 2.335/1997, artigo 4, inciso XLIII, foi definida a competência da ANEEL para fixar os valores da quota anual da Conta de Consumo de Combustíveis - CCC e fiscalizar seus recolhimentos e aplicações. Já o gerenciamento da CCC foi definido como de responsabilidade legal da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRAS, conforme fundamentado nos termos dos art. 24 e art. 25 do Decreto nº 774/1993.

² Os Sistemas Isolados se encontram localizados principalmente na Região Amazônica, mas também incluem outras distribuidoras, como, por exemplo, em Fernando de Noronha.

A partir de 2002, com o advento de criação da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE³, parte dos custos dos combustíveis fósseis passou a ser coberto pelos consumidores de energia elétrica do Sistema Interligado, através da arrecadação de cotas diretamente vinculadas a esta conta, encargo setorial este criado pela Lei nº 10.438/2002, subconta “Conta de Combustíveis Fósseis – CCC”, que promove o rateio dos custos dos combustíveis entre todos os concessionários de distribuição. Estes, por sua vez, repassam o encargo, rateando entre todos os consumidores finais.

Em 2009 foi emitida a Medida Provisória nº 466/2009, transformada na Lei nº 12.111/2009, regulamentada pelo Decreto nº 7.246/2010. A nova legislação reformulou o modelo de ressarcimento da CCC, passando a considerar no cálculo do reembolso o custo total com geração eficiente de energia elétrica no âmbito do SISOL e não apenas o combustível fóssil consumido, declarado pelas suas beneficiárias. Dessa forma, os custos de geração passaram a incluir não somente os custos com combustíveis, mas também todo o custo⁴ envolvido na geração de energia elétrica pelas usinas termoeletricas – UTE’s do SISOL.

A ANEEL, no exercício de sua competência, aprovou a Resolução ANEEL nº 427/2011, regulamentando a Lei 12.111/2009, e estabelecendo procedimentos para planejamento, formação, processamento e gerenciamento da CCC, para pagamento do reembolso dos custos de geração no Sistema Isolado, a partir de 30 de julho de 2009.

A referida Resolução estabeleceu, em seu art. 3º, que o processamento e reembolso mensal aos beneficiários seria efetuado pelas Centrais Elétricas Brasileiras – ELETROBRAS, atuando como gestora do fundo CCC, em conformidade com as regras nela estabelecidas. Dessa forma, a CCC seria gerenciada pela ELETROBRAS até 30 de abril de 2017⁵, e a operação executada pelas empresas geradoras e distribuidoras de energia elétrica, subsidiárias da mesma.

Posteriormente, a estrutura dos encargos setoriais foi alterada pela Medida Provisória nº 579/2012, convertida na Lei 12.783/2013, passando, desse modo, a CCC a ser suprida pela CDE⁶. Assim, a CDE, após a publicação da referida Medida Provisória (MP), passou a ter como fonte de crédito os encargos setoriais (suportados pelos consumidores finais) e outros créditos em que a ELETROBRAS detém contra a Itaipu Binacional, facultando à União, para cobertura desses créditos, emitir títulos da Dívida Pública Mobiliária em favor da ELETROBRAS.

³ A CDE, ou conta de desenvolvimento energético foi criada pela Lei nº 10.438/2002 inicialmente com três finalidades: promover o desenvolvimento energético dos Estados; garantir modicidade tarifária; promover a competitividade do carvão mineral nacional; custear a geração de energia nos sistemas elétricos isolados (Conta de Consumo de Combustíveis – CCC); pagar indenizações de concessões; promover a competitividade da energia produzida a partir de fontes de energias renováveis e promover a universalização do serviço de energia elétrica em todo o território nacional. A Lei nº 10.762/2003 também se determinou que a CDE serviria para subsidiar a tarifa para os consumidores de baixa renda, áreas rurais e irrigantes.

⁴ Custos com investimentos (CAPEX), custo de operação e manutenção (OPEX) e impostos não recuperáveis (ICMS).

⁵ A Lei nº 13.360/2016 transferiu a gestão da CCC (CDE, CCC e RGR) para a CCEE.

⁶ Conforme a Lei nº 12.783/2013, a CDE seria suprida basicamente por três fontes: pagamentos anuais realizados a título de uso de bem público pelas concessionárias (UBP); multas aplicadas pela ANEEL e quotas anuais pagas por todos os agentes que comercializam energia com consumidor final, mediante encargo tarifário incluído nas tarifas de uso dos sistemas de transmissão (TUST) ou de distribuição (TUSD).

A Agência, em decorrência das novas regras e procedimentos normativos, elaborou o Manual de Monitoramento e Fiscalização do Fundo CCC, aprovado pela Resolução Normativa nº 485, de 17 de abril de 2012, no qual apresentou as diretrizes, ressalvas, premissas, bem como os pontos da CCC passíveis de fiscalização.

Dessa forma, a CCC passou a contar com recursos oriundos da CDE, que também é em grande parte custeada pelos consumidores finais, sendo facultado, porém, o aporte do Tesouro Nacional.

Do processo de penalização

Em fevereiro de 2014, a ANEEL, no exercício de seu papel regulatório, instaurou o Processo Administrativo nº 48500.001106/2014-20, a fim de fiscalizar a gestão financeira da CCC pela ELETROBRAS, relativa ao período de janeiro de 2009 a dezembro de 2013. A respectiva fiscalização teve como objetivo, além de apurar a correta aplicação das regras da Resolução Normativa ANEEL nº 427/2011, verificar se a gestora havia realizado o reprocessamento financeiro do fundo, relativamente aos valores pagos desde 30 de julho de 2009⁷ até dezembro de 2013, a fim de aferir se estavam em conformidade com os procedimentos regulatórios.

Durante os procedimentos, a ANEEL informou que encontrou inúmeras dificuldades na validação das informações, como ausência de publicação no sítio da gestora na internet, controles ineficientes não validados, alterações e perda de histórico de dados, inexistência de sistema computacional de gestão do fundo, não realização do levantamento do passivo dos beneficiários da conta, não demonstração de valores processados para inúmeras competências, bem como diversos outros fatores em desacordo ao estabelecido pela REN ANEEL nº 427/2011.

Dessa forma, com base nos dados apurados no rito fiscalizatório, a ANEEL constatou que a ELETROBRAS não estava aplicando diversas regras estabelecidas na REN ANEEL nº 427/2011 para a apuração mensal dos critérios financeiros que envolviam o Custo Total de Geração – CTG das beneficiárias, não efetuando o reprocessamento das regras financeiras de acordo com os critérios regulatórios estabelecidos na referida norma.

Assim, diante das dificuldades encontradas em apurar o correto processamento dos reembolsos pagos com os recursos da CCC, pela gestora ELETROBRAS, a ANEEL ficou impossibilitada de apurar se estariam em conformidade com as regras da REN Nº 427/2011, por meio das informações auferidas no processo fiscalizatório⁸ em questão, bem como de verificar o reconhecimento ou não de eventuais dívidas da CCC no âmbito dos Contratos de Confissão de Dívida - CCDs⁹ celebrados entre a ELETROBRAS e as subsidiárias.

Do processo de ressarcimento

Em outubro de 2016, a ANEEL estabeleceu um novo Procedimento Fiscalizatório de nº 48500.004972/2016-34, com o intuito de processar todos os benefícios efetivamente pagos com recursos da CCC, no período em que a ELETROBRAS era gestora da

⁷ Medida Provisória nº 466/2009.

⁸ Processo Administrativo Fiscalizatório nº 48500.001106/2014-20

⁹ CCD – Contrato de Confissão de Dívidas. São contratos privados onde a parte credora reconhece dívidas que em um dado momento não podem ser liquidadas financeiramente por insuficiência de fundos, mas se compromete a fazê-lo logo que possível, firmados entre a ELETROBRAS e as Distribuidoras de energia.

mesma. A fiscalização foi efetuada por meio de auditoria da documentação comprobatória (notas fiscais, contratos, etc.), do período entre 30 de julho de 2009 a 30 de junho de 2016, relativo aos desembolsos efetuados à Amazonas Distribuidora – AmD, beneficiária da conta e subsidiária da gestora.

O processo fiscalizatório da ELETROBRAS teve por objetivo comparar os desembolsos efetuados pela CCC com aqueles que eram efetivamente devidos, apurando o valor das despesas com aquisição de combustíveis, comprovadas e não reembolsadas por força das exigências de eficiência energética e econômica, incorridas no período considerado, segundo a REN ANEL nº 427/2011.

Durante a execução dos trabalhos fiscalizatórios, a ANEEL constatou terem sido efetuados desembolsos no fundo CCC, pagos a maior pela ELETROBRAS à subsidiária Amazonas Distribuidora S.A., que foram apontados nesse Processo Fiscalizatório de Ressarcimento.

Assim, a Agência emitiu o Despacho nº 2.504/2017, que, após os reajustes e retificações efetuadas, determinou à ELETROBRAS, na qualidade de gestora da conta, a devolução do valor de R\$ 2.906.095.463,51 (dois bilhões, novecentos e seis milhões, noventa e cinco mil, quatrocentos e sessenta e três reais e cinquenta e um centavos), ao fundo da CCC, o qual a ANEEL concluiu terem sido desembolsados indevidamente, pela gestora, à subsidiária Amazonas Distribuidora.

Verificou-se ainda que, a ANEEL continua efetuando o levantamento sobre os recursos da CCC desembolsados à Amazonas Distribuidora, uma vez que o processo fiscalizatório que determinou o ressarcimento ao fundo ateu-se ao intervalo temporal de julho de 2009 a junho de 2016. Com isso, resta a fiscalização da conta no período que vai de julho de 2016 a abril de 2017, quando a ELETROBRAS ainda continuava como gestora do fundo, transferida posteriormente (maio de 2017) para a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE¹⁰ o controle da referida conta¹¹. Trata-se aqui de outro processo, apartado do Procedimento Fiscalizatório de nº 48500.004972/2016-34¹², objeto desta auditoria.

Há que se destacar ainda que se encontram em andamento os procedimentos fiscalizatórios da ANEEL sobre os reembolsos da CCC, realizados em favor das distribuidoras Eletroacre, CERON, Boa Vista, CERR¹³, no período em que estes se encontravam também sob a gestão da ELETROBRAS. Estes processos ainda não foram finalizados e encontram-se em análise no âmbito da Agência.

¹⁰ Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE: Associação civil sem fins lucrativos, gestora, a partir de maio/2016, das contas setoriais (CDE, RGR e CCC), responsável, também, por viabilizar a comercialização de energia elétrica no mercado de energia brasileiro.

¹¹ A Lei nº 13.360/2016, sancionada em 17/11/2016, transferiu para a CCEE, a partir de maio de 2017, a gestão das Contas Setoriais (CDE, Reserva Global de Reversão - RGR e CCC), que eram anteriormente administradas pela Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – ELETROBRAS. A alteração de governança ocorreu no sentido de criar mecanismos para viabilizar o processo de privatização das concessionárias de distribuição sob o controle da ELETROBRAS, bem como prover maior transparência e profissionalismo à gestão de encargos setoriais como a CDE e a RGR.

¹² O processo em epígrafe, objeto desta auditoria, foi inscrito na 16ª Reunião Pública Ordinária de Diretoria, realizada em 15 de maio de 2018, sendo retirado de pauta a pedido do Diretor Tiago de Barros Correia, em função de recurso administrativo interposto pela ELETROBRAS em face do Despacho ANEEL nº 2504/2017, por meio da firma BARBOSA MÜSSNICH ARAGÃO Advogados, recebido pela ANEEL no dia anterior, 14 de maio de 2018.

¹³ Processos Fiscalizatórios nº 48500.005103/2016 (Eletroacre); nº 48500.005104/2016 (CERON); nº 48500.000587/2017 (Boa Vista) e nº 48500.000588/2017 (CERR).

2. RESULTADOS DOS EXAMES

Os procedimentos aplicados, ao longo desta ação de controle, resultaram nos achados apresentados abaixo. A posição formal da ANEEL e as justificativas enviadas pela ELETROBRAS) encontram-se consolidadas no presente relatório, bem como as análises consolidadas pelo Controle Interno, conforme a seguir:

2.1 Reembolso da CCC, em desacordo com a regulamentação, causando prejuízo ao fundo setorial.

Do contrato de fornecimento de gás natural nº 1902/2006

Em junho de 1999, iniciaram-se as tratativas entre o Governo Federal, o governo do Estado do Amazonas e a PETROBRAS para permitir o fornecimento de gás natural, originário da bacia do Rio Solimões, para produção de energia elétrica a ser consumida na região de Manaus. Esta iniciativa foi conduzida na perspectiva de se reduzir o dispêndio da CCC, presumindo-se que o custo da geração a partir do gás natural seria inferior ao custo da geração a óleo combustível.

A partir da assinatura, em 22 de abril de 2004, do Termo de Compromisso firmado entre o Governo do Estado do Amazonas, a Companhia de Gás do Amazonas - CIGÁS, a PETROBRAS e a ELETROBRAS, com a interveniência do Ministério de Minas e Energia, que tinha como objetivo a construção do gasoduto Urucu-Coari-Manaus, a Amazonas Distribuidora passou a adotar medidas pertinentes à utilização do combustível gasoso que seria objeto do contrato a ser celebrado posteriormente.

O gás tem origem na bacia do Urucu (AM), sendo transportado pelo gasoduto numa extensão de 663 km, abastecendo as Usinas Termoeletricas (UTE's) de Aparecida, Coari, Mauá, Anamá, Manacapuru, Codajás, Anori, Caapiranga e Cristiano Rocha, levando o gás até o polo de Manaus, principal região consumidora da energia gerada pelas Usinas.

O esquema abaixo explicita a estrutura do negócio, tendo a ELETROBRAS como fiadora da Amazonas Distribuidora:

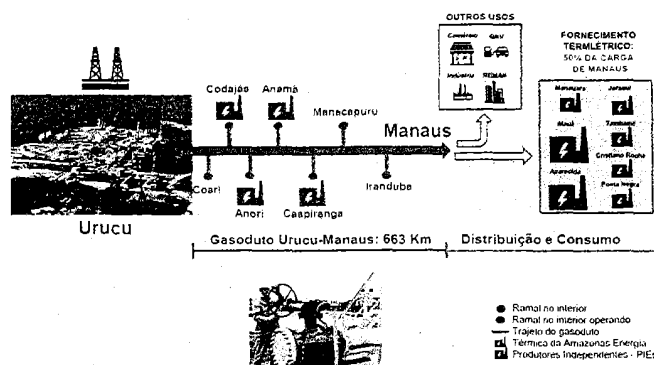


Figura 1 – Estrutura comercial do contrato de gás natural

Fonte: PETROBRAS - audiência pública da Comissão de Infraestrutura (Senado Federal), em 06/06/2017

Na elaboração do termo de compromisso em 2004, previu-se que o uso do gás natural traria uma economia de 57% sobre o custo de contratação de energia dos novos Produtores Independentes de Energia - PIEs de Manaus, o que traria uma redução na CCC na ordem de R\$ 1,2 bilhão ao ano.

Neste contexto, a Amazonas Distribuidora, apesar da incerteza da data e das condições de disponibilização do gás natural em Manaus, inseriu, em 2005, nos contratos de suprimento de energia que seriam firmados com os Produtores Independentes de Energia, cláusula estabelecendo a obrigação da conversão das UTEs (usinas termoeletricas) quando da disponibilização do gás em Manaus.

Em 01/06/2006 foram formalizados os contratos de gás natural (Contrato de Fornecimento de Gás nº 1902/2006), versão *Upstream*¹⁴ e *Downstream*¹⁵, com prazo de execução de 20 anos a contar do início do fornecimento comercial do gás natural, que ocorreu a partir de dezembro de 2010.

A figura abaixo mostra de forma esquemática os agentes envolvidos no contrato de fornecimento e consumo de gás, bem como os agentes reguladores à época:

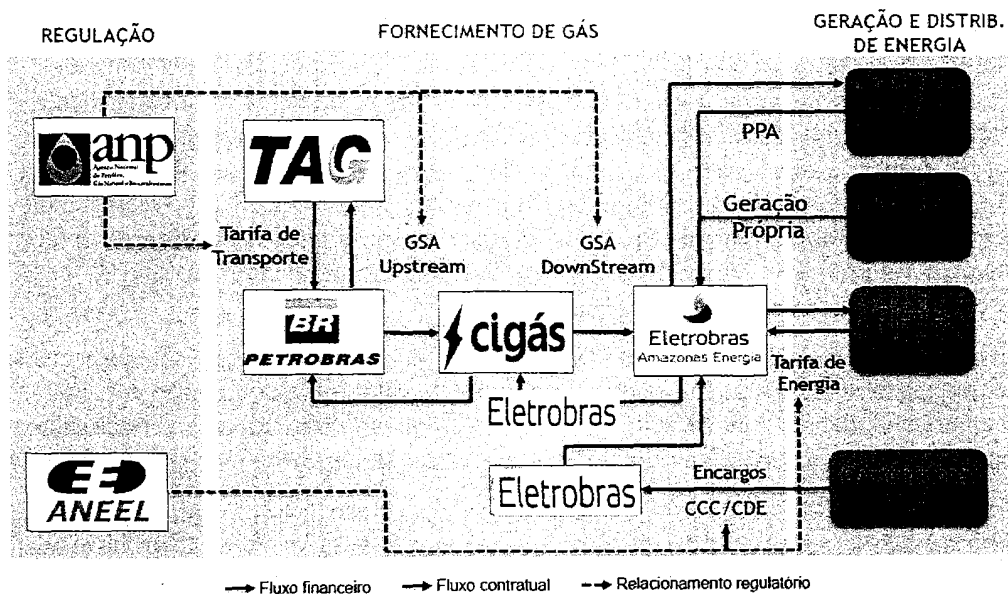


Figura 2 – Estrutura societária do contrato de gás natural (adaptado)¹⁶

Fonte: PETROBRAS - audiência pública da Comissão de Infraestrutura (Senado Federal), no dia 06/06/2017

Conforme se observa na figura acima, a Transportadora Associada de Gás S.A (TAG), subsidiária da PETROBRAS, é a responsável contratual por realizar o transporte do gás natural. A CIGÁS por sua vez, após adquiri-lo, revende-o à ELETROBRAS. Essa, por sua vez, o repassa aos Produtores Independentes de Energia (PIE) e UTE's vinculadas às Distribuidoras de energia. A energia produzida pelas UTE's é então revendida pelas

¹⁴ Contrato de Fornecimento de Gás Natural celebrado entre a PETROBRAS e CIGÁS, tendo como intervenientes anuentes a Manaus Energia (atual AmD), ELETROBRAS e a Eletronorte.

¹⁵ Contrato de Compra e Venda de Gás natural OC 1902/2006 celebrado entre a CIGÁS e Manaus Energia, tendo como intervenientes anuentes a PETROBRAS, ELETROBRAS e a Eletronorte.

¹⁶ GSA – Gas Sales Agreements (contratos de fornecimento de gás natural de longo prazo); PPA – Power Purchase Agreements (contratos de fornecimento de energia elétrica de longo prazo).

Distribuidoras aos consumidores finais, com tarifas reguladas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

O volume originalmente contratado foi de 5,5 milhões m³ diários, que seria fixado nesse total desde o início de seu fornecimento, em dezembro de 2010. O contrato foi assinado com cláusulas tradicionalmente utilizadas neste tipo de empreendimento, que se caracteriza por elevados custos fixos e que por isso necessita de garantias mínimas de volume, denominadas *Take-or-pay* e *Ship-or-pay*, vinculadas ao volume total contratado e que serve de referência para a viabilidade econômico-financeira do projeto.

A cláusula *Take-or-pay* representa a obrigação da Amazonas Distribuidora em pagar à PETROBRAS um mínimo de volume mensal de gás equivalente a 70% da Quantidade Diária de Consumo (QDC), e uma quantidade mínima anual de gás equivalente a 80% da QDC.

Por outro lado, a cláusula *Ship-or-pay* é um encargo de reserva de capacidade de transporte sobre a qual a AmD se obriga a pagar mensalmente à Companhia de Gás do Amazonas (CIGÁS) um volume mínimo de 100% da QDC.

Ao longo da execução contratual foram firmados 3 (três) aditivos, sendo que o terceiro deles é o mais relevante. Esse aditivo foi firmado pelo fato da quantidade de gás contratada ter sido disponibilizada em volume superior à capacidade de consumo das UTE's vinculadas ao contrato, situação que ainda permanece. Além disso, diante da verificação de que a ELETROBRAS não iria converter tempestivamente as UTE's ao consumo de gás, a empresa e a Amazonas Distribuidora iniciaram as tratativas para o estabelecimento de uma rampa de consumo do combustível. Este terceiro aditivo contratual foi firmado em novembro de 2011, com efeitos a partir de dezembro de 2010, ficando postergado o consumo do volume original anual contratado (QDC de 5,5 milhões m³/dia) para uma data posterior (2014).

Ademais, a contratação foi firmada na modalidade *open book*, que se baseia numa estimativa feita antecipadamente para o preço do contrato, recalculando-se o valor final após apuração do custo definitivo do investimento. Ocorre que essa modalidade de contratação vai de encontro ao art. 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, que determina a contratação por preço fixo.

Devido a isso, o custo de implantação do gasoduto passou de R\$ 2,49 bilhões, valor estimado em contrato, para R\$ 4,46 bilhões, elevando, por consequência, o preço da parcela de transporte em 77%, passando de R\$ 9,20/milhão BTU para R\$ 16,24/milhão BTU.

Já os dutos de distribuição, orçados em R\$ 74,9 milhões, custaram, ao final, R\$ 176,7 milhões, elevando o preço da margem de distribuição - ramais termelétricos, em 60%, passando de R\$ 0,69/milhão BTU para R\$ 1,11/milhão BTU.

Assim sendo, o repasse integral do custo de construção do gasoduto ao preço do transporte do combustível teve como consequência a elevação do custo da energia gerada com o gás, tornando o empreendimento antieconômico.

Estes fatos já foram inclusive apontados no Acórdão TCU nº 336/2014 – Plenário, que determinou por esse motivo, a abertura de processo de apuração da responsabilidade dos gestores da ELETROBRAS.

Do pedido de sub-rogação do gasoduto

Em fevereiro de 2011, com o gasoduto Coari-Urucu-Manaus já em operação plena, a PETROBRAS e a CIGÁS solicitaram à ANEEL a sub-rogação¹⁷, instrumento legal vinculado à CCC, tanto para esse empreendimento quanto para a rede de distribuição do gás natural em Manaus, respectivamente. A Agência, ao avaliar a solicitação, analisou o custo de geração de energia utilizando o gás natural com o intuito de se posicionar a respeito da sub-rogação solicitada. Para tanto, comparou o custo de geração a gás e a óleo combustível OC1A, subtipo mais usado pelas UTE's da Amazonas Distribuidora, considerando o preço final dos combustíveis e a eficiência das centrais geradoras.

A sub-rogação à CCC, instituída pela Lei 9.648/1998, é um benefício concedido pela ANEEL a titulares de concessão ou autorização de empreendimentos que substituam derivados de petróleo ou que permitam a redução do dispêndio atual ou futuro da CCC nos sistemas isolados. A sub-rogação, basicamente, permite o ressarcimento dos investimentos realizados em prazos mais curtos do que se o empreendedor fosse remunerado ao longo de todo o prazo contratual de comercialização de energia.

A Agência, em verificação ao pedido de sub-rogação e levando em consideração o impacto nos dispêndios presentes e futuros da CCC, calculou os custos variáveis relacionados à parcela de geração e de transporte, utilizando óleo combustível OC1A e gás natural, obtendo os valores mostrados na Tabela 01 abaixo, respectivamente¹⁸:

| | Custo variável (R\$/MWh) | | |
|------------|--------------------------|--------|-----|
| | OC1A | GN | Δ |
| Geração | 267,74 | 339,85 | 27% |
| Transporte | 256,64 | 238,85 | -7% |

Tabela 01: Custos variáveis calculados pela ANEEL para verificação de direitos à sub-rogação da CCC.

Uma vez que, conforme verificado, o custo da utilização do gás natural na geração superou o custo do óleo combustível, a ANEEL concluiu que o uso do combustível gasoso trouxe prejuízo à CCC e, portanto, não satisfaz ao art. 11, § 4º, inciso II, da Lei nº 9.648/1998, não sendo, portanto, elegível à sub-rogação.

Com relação à parcela de transporte, mesmo com o custo da utilização do óleo combustível superando o uso do gás, a ANEEL considerou em sua avaliação que o ganho com a utilização do gás natural em relação ao óleo combustível, de apenas 7%, dependeria muito da flutuação do preço do OC1A, o que seria insuficiente para demonstrar um ganho efetivo para a CCC e justificar a sub-rogação. Essa situação também foi constatada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão TCU 336/2014 – Plenário, item 63.

Em sua análise, a ANEEL verificou que entre o início de suprimento (dezembro de 2010) e a interligação comercial de Manaus ao SIN (maio de 2015), haveria uma redução total nos dispêndios da CCC de cerca de R\$ 586 milhões (base dez/2015).

¹⁷ A sub-rogação à CCC, instituída pela Lei 9.648/1998, é um benefício concedido pela ANEEL a titulares de concessão ou autorização de empreendimentos que substituam derivados de petróleo ou que permitam a redução do dispêndio atual ou futuro da CCC nos sistemas isolados. A sub-rogação, basicamente, permite o ressarcimento dos investimentos realizados em prazos mais curtos do que se o empreendedor fosse remunerado ao longo de todo o prazo contratual de comercialização de energia.

¹⁸ Nota Técnica nº 027/2012-SRG/ANEEL

Porém, entre o início da interligação de Manaus e o fim do prazo contratual de suprimento do gás, em 2030, a Agência identificou um compromisso fixo de fornecimento de volume de gás que gerará um gasto da ordem de R\$ 30 bilhões pela CCC (base dez/2015).

Dessa forma, segundo a ANEEL, em vista à grande diferença de valores, “qualquer diligência no sentido de minudenciar os valores torna-se desnecessária” (Nota Técnica nº 133/2016-SRG/ANEEL, item III, parágrafo 61). Adicionalmente, a Agência concluiu que o custo com a utilização do gás natural no período pós-interligação, entre maio e dezembro de 2015, que totalizou **R\$ 1,6 bilhão**, por si só já superava o suposto ganho trazido pela ELETROBRAS.” (Nota Técnica nº 133/2016-SRG/ANEEL, item III, parágrafo 61).

As afirmações da PETROBRAS e da CIGÁS são de que houve economia gerada pela substituição dos combustíveis líquidos (óleo combustível e diesel) pelo gás natural, com benefícios restritos aos anos de 2010 a 2013 (período anterior à interligação de Manaus ao SIN). Essa alegação não justifica as cláusulas contratuais que fixaram um volume rígido de fornecimento para um período de 20 anos, cujo custo superaria em muito tais benefícios.

A ANEEL concluiu então que o uso do gás natural não propiciou a redução do dispêndio da CCC no horizonte contratual de suprimento do combustível (20 anos), e, portanto, não satisfaz ao inciso II do § 4º do art. 11 da Lei nº 9.648, levando então ao indeferimento¹⁹ do pedido de sub-rogação do empreendimento.

Da fiscalização física

Processo de conversão de UTE's e eficiência energética conduzido pela ANEEL

A obra de execução do gasoduto foi realizada pela PETROBRAS, tendo sido iniciada em 2006 e concluída em novembro de 2009, conforme já citado anteriormente. Por sua vez, os ramais termelétricos para distribuição do gás (43 km de extensão) foram executados pela CIGÁS, tendo sido concluídos com treze meses de atraso. Em função disso, a CIGÁS disponibilizou o insumo para a ELETROBRAS apenas em dezembro de 2010, para atendimento dos Produtores Independentes de Energia (PIE) e para as UTE's da Manaus Energia (sucrida pela Amazonas Distribuidora de Energia S.A, subsidiária da ELETROBRAS).

Após a condução de diversos processos fiscalizatórios por parte da ANEEL, entre 2009 e 2013, a Agência verificou que as UTE's Anamã, Anori, Caapiranga, Coari e Codajás, pertencentes à Amazonas Distribuidora, receberam reembolsos da CCC em duplicidade, relativos tanto ao consumo de óleo combustível quanto aos custos de contratação de gás natural. Constatou-se, então, que essa não conformidade foi gerada basicamente pelo descasamento²⁰ entre a disponibilização do gás natural e a conversão das usinas de óleo diesel e óleo combustível para esse tipo de combustível.

¹⁹ Tal decisão foi formalizada por meio do voto do Diretor José Jurhosa Júnior, corroborado pelo Diretor Geral da ANEEL, Sr. Romeu Donizete Rufino, através do Despacho nº 3.030, de 22 de novembro de 2016.

²⁰ Acórdão TCU nº 336/2014 – Plenário (Voto, item 09) *in verbis*: “Apesar de o gasoduto Urucu-Coari-Manaus ter sido entregue em novembro de 2009 e os ramais termelétricos associados em dezembro de 2010, apenas parte das usinas que abastecem Manaus foram convertidas para receber o gás natural (a

Mais especificamente, em 2013, a SFG (Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração da ANEEL) abriu o processo 48500.003390/2013-98, cujo objeto foi a fiscalização acerca das ações de conversão das usinas térmicas da Amazonas Distribuidora, chegando à conclusão de que a AmD não poderia fazer jus a valores de reembolso que se mostrassem acima do teto de eficiência energética das térmicas a combustível líquido a ela vinculadas. O principal motivo desta ineficiência foi a não conversão de várias térmicas para gás natural, demonstrada na Nota Técnica nº 44/2014 (SFG) e no parecer jurídico nº 360/2015/PF/ANEEL/PGF-AGU, com obras pendentes de execução desde 2006.

Com base nisso, a SFG constatou que ocorreram dois tipos de prejuízos, a saber: (i) dispêndios de *Ship-or-pay* e *Take-or-pay* com gás natural, pagos e não consumidos; e, (ii) a diferença entre o montante pago pela CCC para as usinas gerarem com óleo e o quanto teria sido pago se as UTE's já estivessem convertidas e operando com gás natural, tendo em vista que o novo combustível já estava disponível. O gasoduto e os ramais de distribuição passaram 4 anos sendo construídos (2006 a 2010), mas as usinas termoeletricas a óleo ainda não haviam sido convertidas para gás tempestivamente²¹.

Contribuindo com esse entendimento, o Tribunal de Contas da União, conforme citado no Acórdão 336/2014 TCU – Plenário, verificou que em 2012 foram disponibilizados 3,6 milhões m³/dia de gás natural, com projeção de aumento gradativo da vazão até atingir 5,5 milhões m³/dia de gás em 2014, algo que até o presente momento ainda não ocorreu, sendo que a totalidade da conversão das usinas estava prevista para 2014.

Os parâmetros regulatórios de eficiência energética nos sistemas isolados para cálculo do reembolso da CCC foram definidos, pela ANEEL, na Resolução Normativa nº 350, de 21/1/2009 e replicados na Resolução mais recente, de nº 801/2017. Para subsidiar a norma foram desenvolvidos estudos técnicos, pelo CEPEL – Centro de Pesquisas de Energia Elétrica e pela ANEEL. Os estudos consideraram a tecnologia de geração oferecida pelo mercado à época e os requisitos necessários à prestação do serviço de geração particulares aos sistemas isolados, como o perfil de carga das diversas localidades.

Para elaboração das referidas normas, foram estabelecidos limites de consumo específico de combustíveis para as usinas termoeletricas beneficiárias da Conta de Consumo de Combustíveis CCC nos Sistemas Isolados, por meio de contribuições apresentadas na Audiência Pública ANEEL nº 050/2008. É importante relatar que o Grupo Técnico Operacional da Região Norte - GTON e as empresas CELPA, CEMAT, ELETRONORTE, GERA, GUASCOR e MPX Energia apresentaram contribuições. Já em dezembro de 2007 o GTON havia proposto adoção de metodologia para especificação de consumo específico em sistemas isolados, tendo, portanto, ciência das especificidades do parque térmico da região norte. A análise da audiência pública e as respectivas notas técnicas constam no processo nº 48500.003990/2008-99, disponível no sítio eletrônico da ANEEL.

A ELETRONORTE, empresa do grupo ELETROBRAS, argumentou na contribuição apresentada na audiência em 2008 que, em função da previsão da interligação ao SÍN dos sistemas de Manaus e do Amapá no início de 2012, não seria viável a conversão das usinas dessas localidades para gás natural.

conversão total das usinas está prevista para 2014). Assim, em que pese o gás estar disponível, o Sistema Manaus ainda mantém cerca de metade de sua geração a óleo."

²¹ Tal informação consta nos autos do Processo SFG nº 48500.005942/2005-58.

Apesar de a ELETROBRAS ter alegado dificuldades técnicas para justificar o atraso na conversão das usinas para gás natural, constatou-se que a gestora tinha conhecimento, desde antes de 2008, acerca da obsolescência de parte significativa das UTE's pertencentes à Amazonas Distribuidora.

Além disso, segundo informação do MME²², em resposta a Ofício²³ encaminhado por esta Controladoria, já havia estudos para viabilização da interligação de Manaus ao SIN pelo menos desde 1986.

Dessa forma, a ANEEL chegou aos limites de consumo específico compatíveis com a geração de energia elétrica nos sistemas isolados, que buscam o atendimento aos atributos do preceito constitucional do "serviço adequado" citado no art. 11 da Lei nº 9.648/1998, e que contribuem para a eficiência econômica e energética, a modicidade tarifária, a valorização do meio ambiente e a sustentabilidade econômica da geração de energia elétrica nesses sistemas.

Justificativas apresentadas pela ELETROBRAS

Instada a se manifestar por esta Controladoria, a ELETROBRAS informou em resposta às Solicitações de Auditoria²⁴ que os atrasos foram causados por fatores não gerenciáveis tais como clima, questão de licenciamento ambiental e questões de ordem técnica.

A ELETROBRAS enfatizou também que, em face da necessidade de conversão gradual dos motores das UTE's, solicitou uma revisão contratual para adequar os valores de volume contratados, de forma a não ser penalizada pela cláusula *Take-or-pay*, por meio da definição de uma rampa de consumo, com a assinatura do 3º Termo Aditivo, em 20/8/2011.

Ressaltou ainda que o alto custo para conversão da UTE Mauá Bloco IV, em face de obsolescência do equipamento da usina, e o elevado consumo específico constatado na UTE Mauá Bloco III, foram indicadores da conveniência de se repensar o programa de conversão das usinas do parque de Manaus.

A ELETROBRAS explicou que, após estudo técnico-econômico, concluiu que a contratação de uma grande usina termelétrica (Mauá 3) traria melhores benefícios e retorno financeiro, em substituição ao parque gerador obsoleto atual.

Acrescentou ainda que todo projeto estruturante de grande porte, como é o caso do gasoduto, similar a projetos de transmissão e geração de grande porte, preveem uma operação de forma gradativa e não o aproveitamento imediato de toda a capacidade projetada. Assim, o referido contrato de gás, com exceção de 500.000 m³/dia previsto para futuros pontos de entrega, estaria totalmente coberto pela capacidade de consumo das usinas existentes, tais como: UTE Aparecida, UTE Mauá bloco III, UTE Mauá bloco 4, 5 PIEs da capital e unidades geradoras do interior.

Essas usinas teriam então capacidade conjunta para consumir 5.000.000 m³/dia, como está previsto no próprio contrato. Porém, não entraram todas em operação de forma planejada com o início do fornecimento do gás, o que obrigou a Amazonas

²² Nota Informativa nº 17/2018/DPE/SPE, de 21/05/2018 - Estudos Elétricos e de Viabilidade Técnico-Econômica (R1) da Interligação Tucuruí-Macapá-Manaus (pg. 06)

²³ Ofício nº 8912/2018/CGENE/DI/SFC-CGU.

²⁴ Solicitação de Auditoria nº: 201702230/10, de 16/03/2018 e 201702230/12, de 20/04/2018

Distribuidora e a ELETROBRAS a tomarem providências para reduzir os impactos nos custos de geração. Isso ocorreu devido a falhas de planejamento e execução dos projetos (gasoduto e conversão das usinas).

Assim, em resumo, a Amazonas Distribuidora, com a interveniência da ELETROBRAS, teria adotado as seguintes providências para evitar maiores impactos no custo de geração:

1- Negociação do 3º termo aditivo para reduzir a quantidade de gás para efeito de pagamento do *Ship-or-pay* e *Take-or-pay*.

2- Viabilização de nova UTE denominada Mauá 3.

O 3º Termo Aditivo teria então proporcionado à Amazonas Distribuidora a redução de dispêndios, relativos à obrigação de pagamento de *Ship-or-pay* e *Take-or-pay*, de aproximadamente R\$ 1,5 bilhão.

A UTE Mauá 3 estava prevista para iniciar operação em ciclo simples em abril de 2014 e em ciclo combinado em dezembro de 2014. Segundo a ELETROBRAS, em função de diversos fatos alheios à vontade da Amazonas Distribuidora, as obras de implantação da nova térmica ficaram paralisadas no período fevereiro de 2014 até outubro de 2015, sendo que após a retomada dos trabalhos a nova data para início da operação passou a ser junho de 2018. De acordo com a ELETROBRAS, a questão encontra-se judicializada na 5ª Vara federal de Brasília.

Ainda de acordo com a ELETROBRAS, com relação aos atrasos ocorridos na conversão das UTE's, os prazos inicialmente previstos para conclusão das conversões foram postergados, em função dos fatos a seguir expostos:

a) Condições operacionais adversas que poderiam trazer risco à segurança do suprimento ao Sistema Elétrico de Manaus

O Sistema Elétrico de Manaus, devido a sua natureza na época, era atendido única e exclusivamente pelas usinas ali instaladas, dificultando a retirada de uma unidade geradora de operação para a sua conversão para gás natural, que ainda não estava disponível em Manaus.

O sistema corria risco de corte de carga caso alguma unidade geradora instalada fosse retirada de operação, a fim de se realizar a conversão. Diante dessas dificuldades, as conversões e operação das UTE's Mauá Bloco III e Aparecida, foram realizadas no período de 2009 até 2011, sendo que a UTE Mauá Bloco III passou a operar com gás natural no dia 20/01/2011 e a UTE Aparecida no dia 01/06/2011.

b) Não conversão da UTE Mauá Bloco IV.

Em dezembro/2008, o GTON apresentou uma atualização dos "Estudo da Expansão do Sistema Manaus – Horizonte 2008-2012" o qual indicou que a instalação de uma usina nova termoeletrica de maior capacidade seria mais vantajosa, sendo decidido a partir de então que a UTE Mauá Bloco IV não seria mais convertida a gás natural.

c) Atraso na conversão das Usinas do Interior

Ao longo do trajeto do gasoduto existem localidades que seriam contempladas com substituição de sua matriz energética de óleo diesel para gás natural, a saber, Coari, Codajás, Anamá, Anori, Caapiranga.

Para as UTE's localizadas nas cidades de Codajás, Anamá, Anori e Caapiranga, a data prevista para início da operação das Usinas a gás seria dezembro de 2012. No entanto, segundo a Amazonas Distribuidora, em função de embargos e autuações do órgão ambiental, deflagração de operação padrão pela Receita Federal, bem como secas e cheias que afetaram a navegabilidade dos rios, utilizados como via de transporte, ocorreram atrasos que contribuíram para a postergação da entrada em operação das UTE's para julho de 2013.

Quanto à UTE localizada em Coari, a Amazonas Distribuidora decidiu contratar por licitação um produtor independente para produzir energia a gás natural, tendo seu planejamento severamente comprometido com a edição da Medida Provisória nº 466/2009, posteriormente convertida na Lei nº 12.111/2009.

No entanto, segundo a Amazonas Distribuidora, a ANEEL só realizou o leilão em 2016, o que postergou a previsão de conclusão da UTE Coari para janeiro de 2019.

A Tabela 02 mostra as datas e custos de conversão das UTE's citadas acima, de acordo com a ELETROBRAS²⁵:

| Usina | Término da Conversão da Usina e início do consumo de gás natural | Custo de Implantação (R\$) |
|--|--|----------------------------|
| Aparecida | Junho/2011 | 12.850.008,22 |
| Mauá Bloco III | Janeiro/2011 | 6.908.909,19 |
| Coari* | Janeiro/2019 | 470.779.091,00 |
| UTES do Interior: Anamá, Anori, Caapiranga e Codajás | Julho/2013 | 32.428.060,50 |

Tabela 02: Datas de conversão e início de operação das UTE's da AmD.

(*) O contrato terá sua vigência igual à do Contrato de Gás Natural, até 30/11/2030, e seu custo foi homologado pela ANEEL.

Com relação a metodologia de cálculo do Custo Total de Geração (CTG) apresentada na REN ANEEL nº 427/2011, a ELETROBRAS argumenta que as questões relacionadas à eficiência energética e ao volume de gás natural contratado, somente passaram a ser questionados pela ANEEL a partir de 07 de dezembro de 2015, por meio da publicação da Nota Técnica - 143/2015-SRG/ANEEL, e ratificada pelo Despacho nº 314/2016, por meio dos quais fixou a quantidade de 4.076.156 m³/dia gás natural, como sendo a máxima quantidade de gás natural passível de reembolso pela CCC no ano de 2016.

Acrescenta ainda que, para os anos de 2017 e 2018, a ANEEL aplicou o mesmo entendimento, sendo que tal condição poderia ser questionada, visto que desde maio de 2017 a UTE Mauá 3 passou a consumir gás natural em regime de teste, aumentando assim a capacidade instalada de geração a gás natural.

Análise do Controle Interno

Com relação à etapa de planejamento, constata-se que, pelo menos desde 2007, a ELETRONORTE, empresa do grupo ELETROBRAS e participante do GTON, participou da elaboração de diversos estudos sobre as interligações ao SIN dos sistemas de Manaus e do Amapá, previstas para início de 2012, trazendo inclusive contribuições

²⁵ Solicitação de Auditoria nº: 201702230/12, de 20/04/2018

apresentadas em audiências públicas²⁶ nos anos de 2008 e 2012, mostrando-se ciente de que não seria viável a conversão das usinas dessas localidades para gás natural.

Restou evidente, portanto, que a ELETROBRAS tinha conhecimento acerca da obsolescência de parte significativa das UTE's pertencentes à Amazonas Distribuidora, tendo ainda grande parte delas baixa eficiência energética, e, portanto, insuscetíveis de conversão. A opinião da equipe de auditoria é corroborada pelo Tribunal de Contas de União que por meio do Acórdão 336/2014 – Plenário, citou que *“No que diz respeito ao planejamento, a ELETROBRAS há muito sabia que suas térmicas estavam obsoletas. Isto é, a obsolescência citada por essa empresa (...) não advém da conversão para gás, ela já estava nesse estado há anos. Somente em 2012 realizaram estudo e concluíram que se justificava construir uma nova usina. A construção dessa nova usina deveria ter sido feita pari passu à execução do gasoduto. Isto significou que a infraestrutura de mais de 700 km de gasoduto que cortou a Amazônia foi construída ao longo de três anos e a ELETROBRAS não foi capaz de compatibilizar esse prazo com a preparação do parque térmico para receber o gás.”*

Com intuito de contornar essa questão, apenas em 2011 a ELETROBRAS buscou corrigir o problema por meio da introdução de uma rampa contratual de consumo de gás, além da decisão de construir uma nova térmica, a UTE Mauá 3. Ainda assim, a decisão de construção dessa usina foi tomada somente em 2012, com previsão de entrada em operação em junho de 2018.

Conforme constatado, a construção do gasoduto começou em 2006, evidenciando o descompasso entre as conversões das usinas e o fornecimento do gás, disponibilizado a partir de dezembro de 2010 (vide Tabela 02 acima). Essa falha de planejamento gerou grandes prejuízos financeiros à CCC, uma vez que as cláusulas contratuais previam o pagamento a partir do início do fornecimento. No entanto, as medidas mitigadoras, implementadas pela gestora ELETROBRAS e suas subsidiárias, se mostraram insuficientes para corrigir o problema, uma vez que não prepararam o parque térmico para receber o gás tempestivamente.

Além disso, a ELETROBRAS alega que os atrasos que contribuíram para a postergação da entrada em operação das UTE's ocorreram em função de embargos e autuações do órgão ambiental, deflagração de operação padrão pela Receita Federal, bem como secas e cheias que afetaram a navegabilidade dos rios, utilizados como via de transporte. No entanto, verifica-se que tais alegações não se sustentam, pois deveriam ter sido consideradas na elaboração do planejamento e de todas as etapas do projeto. Acrescenta-se que vários desses eventos são sazonais e de amplo conhecimento.

Quanto à UTE localizada em Coari, a Amazonas Distribuidora decidiu contratar por licitação um produtor independente para produzir energia a gás natural, tendo seu planejamento severamente comprometido com a edição da Medida Provisória nº 466/2009, posteriormente convertida na Lei nº 12.111/2009.

Nesse sentido, o Acórdão TCU nº 336/2014 – Plenário constituiu processos apartados de apuração de responsabilidade de gestores da Amazonas Distribuidora e da ELETROBRAS por ferirem os princípios da eficiência (art. 37, caput, CF/88) e da

²⁶ Audiência Pública ANEEL nº 50/2008, já citada neste relatório, onde a ELETRONORTE trouxe contribuições sobre parâmetros regulatórios de eficiência energética, e Audiência Pública ANEEL nº 069/2012, que tratou da reposição à CCC dos valores correspondentes aos combustíveis consumidos acima dos limites estabelecidos pelo GTON/ELETROBRAS e aprovados pela ANEEL, ou extraviados dos estoques de combustíveis das concessionárias beneficiárias da sistemática de reembolso da CCC.

modicidade tarifária (art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995) ao não adotarem as tempestivas e devidas providências para a oportuna conversão das usinas térmicas, com vistas ao melhor aproveitamento do combustível associado ao Contrato de Compra e Venda de Gás Natural do Contrato OC 1902/2006, pelos motivos propostos transcritos abaixo, *in verbis*:

a) o gasoduto Urucu-Manaus foi entregue em novembro de 2009 e os ramais termelétricos ficaram prontos em dezembro de 2010, ao passo que, conforme previsão atual, as usinas somente serão totalmente convertidas para gás natural em 2014, enquanto isso: foram disponibilizados em 2012 3,64 milhões m³/dia para consumo, em observação ao terceiro termo aditivo ao Contrato OC 1902/2006, de 20/8/2011, que estabeleceu a “rampa” de tomada de gás natural, e apenas 2,3 milhões m³/dia foram efetivamente usados; e o sistema Manaus, em que pese o gás disponível, ainda mantém metade de sua geração a óleo; e

b) o atraso na conversão das usinas implica onerar o conjunto dos consumidores do país, via reembolsos pela CCC: com elevados custos de geração a óleo, que seriam evitados caso as usinas já estivessem completamente convertidas para uso do gás; e com o desperdício de valores correspondentes a subutilização de custos de reserva de capacidade de transporte dutoviário (Ship-or-pay) e de reserva de consumo mínima (Take-or-pay) do gás, que totalizaram R\$ 1 bilhão, de dezembro de 2010 a dezembro de 2012.

Da fiscalização financeira

Processo Ressarcitório conduzido pela ANEEL

Inicialmente, esta equipe de auditoria pôs-se a analisar diversos processos fiscalizatórios relacionados à CCC e à construção do gasoduto Urucu-Coari-Manaus, percebendo-se uma quantidade significativamente maior de processos ligados à regulação e fiscalização física do segmento de geração, conduzidos em anos anteriores (2005, 2008, 2012 a 2015)²⁷ pela ANEEL, em contraste com uma quantidade bem menor de processos de fiscalização financeira (2014 e 2016). Verificou-se, por exemplo, que o processo fiscalizatório de natureza financeira que ensejou a multa pecuniária ocorreu apenas em 2014 e o processo de ressarcimento ocorreu somente em 2016, ambos ainda em curso. No entanto, as fragilidades e problemas estruturais do gasoduto e conversão das térmicas eram recorrentemente apresentados pelas fiscalizações físicas. Havia, portanto, uma certa desarticulação na atuação das Superintendências de Fiscalização da Agência

Isto posto, merece destaque o Processo Fiscalizatório de Ressarcimento nº 48500.004972/2016-34, instaurado pela ANEEL em 2016, tendo como fato gerador o reembolso efetuado a maior pelo fundo CCC à Amazonas Distribuidora. Conforme a Nota Técnica nº 052/2017/SFF/SFG/SRG/ANEEL, a Agência procedeu a uma

²⁷ Processo SRG nº 48500.006917/2005-46 (Gasoduto Urucu - Coari - Manaus / Sub-rogação da CCC); Processo SRG nº 48500.003990/2008-99 (Atualização dos limites de consumo específico de combustíveis para fins de subsídio à CCC-ISOL); Processo SRG nº 48500.004046/2012-35 (Reposição à CCC dos valores correspondentes aos combustíveis consumidos acima dos limites estabelecidos pelo GTON/ELETOBRAS e aprovados pela ANEEL ou extraviados dos estoques das concessionárias); Processo SFG nº 48500.003390/2013-98 (Apuração dos volumes utilizados de gás natural na geração de energia do Sistema Manaus); Processo SRG nº 48500.000289/2014-66 (Avaliação dos preços do gás em Manaus); Processo nº SRG 48500.005188/2015-62 (Acompanhamento da CCC para o ano de 2016).

fiscalização conjunta envolvendo a Superintendência de Fiscalização Econômica e Financeira (SFF), a Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração (SFG) e a Superintendência de Regulação dos Serviços de Geração (SRG), com vistas a:

- I. Verificar a metodologia estabelecida no reprocessamento mensal dos benefícios da CCC, no período de 30 de julho de 2009 a junho de 2016, relativo aos reembolsos pagos à Amazonas Distribuidora;
- II. Apurar eventual ativo ou passivo da beneficiária, no âmbito da regulamentação dada pela REN ANEEL nº 427/2011.

A metodologia que serviu de base para a aferição de parâmetros de eficiência energética e economicidade na geração de energia elétrica, encontra-se formalizada na Resolução ANEEL nº 427/2011.

Esta resolução, publicada no dia 22 de fevereiro de 2011, baseia-se na Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009, que dispõe sobre os serviços de energia elétrica nos Sistemas Isolados (SISOL), e no Decreto nº 7.246, de 28 de julho de 2010, que a regulamenta. Contempla o Custo Total de Geração (somatório dos gastos com combustíveis, geração própria e contratação de potência e energia), estabelecendo os procedimentos para planejamento, formação, processamento e gerenciamento da Conta de Consumo de Combustíveis – CCC, incluindo uma série de mecanismos para o processamento do benefício mensal a ser pago aos agentes beneficiários com recursos do fundo.

Durante o Processo Fiscalizatório nº 48500.001106/2014-20²⁸, constatou-se que a ELETROBRAS não estava aplicando diversas regras estabelecidas na REN ANEEL nº 427/2011, especialmente no que se diz respeito à apuração mensal do Custo Total de Geração – CTG das beneficiárias, o qual serviu de base para a instauração, pela ANEEL, do processo de ressarcimento citado acima. Ao longo dos trabalhos de fiscalização, a Agência efetuou o levantamento dos valores que foram desembolsados pelo fundo CCC comparando com os valores devidos de acordo com a norma, concluindo que foram pagos a maior.

Por sua vez, o critério de cálculo do reembolso devido foi apurado pela diferença mensal entre o Custo Total de Geração – CTG²⁹ do suprimento de energia nos Sistemas Isolados e o produto da energia elétrica pelo custo médio da potência e energia comercializada no Ambiente de Contratação Regulada – ACR no SIN (ACRmed), observado o nível eficiente de perdas.

Com base na metodologia acima, foi efetuado o levantamento das despesas comprovadas com aquisição de combustível, porém não reembolsadas por força das exigências de eficiência econômica e energética, relativo ao período de 30 de julho de 2009 até 30 de abril de 2016.

A ANEEL, como entidade responsável pela fiscalização da movimentação da CDE, da qual faz parte a CCC, possui a competência de monitorar o recolhimento e a utilização dos recursos desse fundo setorial. Além disso, ressalta-se que todo o trabalho de fiscalização efetuado pela Agência foi respaldado na REN ANEEL nº 427/2011, que

²⁸ Renomeado para Processo Administrativo Punitivo AI nº 025/2017-SFF – Fiscalização Econômica e Financeira – Fiscalização da Gestão da Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis dos Sistemas Isolados – CCC – Eletrobrás.

²⁹ $RCCC = [CTISOL - (GTISOL \times ACRmed)] \times fc$, Onde: *RCCC*: Reembolso Mensal da CCC-ISOL (R\$), *CTISOL*: Custo Mensal Total de Geração (R\$) *GTISOL*: Geração Mensal Total (MWh), *ACRmed*: Custo Médio do ACR do SIN (R\$/MWh), *fc*: Fator de Corte de Perdas Regulatórias.

visava adequar o preço dos combustíveis cobertos pela CCC com os preços praticados no mercado.

Contribuindo para este entendimento o Tribunal de Contas da União havia se manifestado por meio do Acórdão TCU nº 336/2014 – Plenário que afirmou nos itens 75, 93 e 128 que “*Em seu art. 4º, o Decreto 7.246/2010 estabelece que a ANEEL e os agentes dos sistemas isolados deverão buscar a eficiência econômica*” e que a ANEEL, no exercício do seu poder-dever, “*não poderá ser olvidado o mandado para a indução à eficiência econômica e energética*”.

Nessa linha exposta acima, a ANEEL, ao aprovar o orçamento da CDE de 2016 e de 2017, limitou o reembolso pela CCC das despesas relativas ao gás natural levando em consideração a capacidade máxima de utilização em razão da potência instalada do parque térmico. Em alguns casos cabem exceções, desde que devidamente justificadas, com discriminação das parcelas relativas ao preço do produto, margem de distribuição e transporte (REN ANEEL nº 427/2011, art. 11, §3º).

A fiscalização efetuada pela Agência se valeu inclusive de auditoria externa contratada pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE³⁰ para auditar os fundos setoriais geridos pela ELETROBRAS (CCC, CDE e RGR), tendo sido feito um levantamento dos desembolsos financeiros relativos à CCC pagos à Amazonas Distribuidora no período de julho/2009 a junho/2016.

Assim sendo, tal trabalho foi utilizado pela fiscalização para a confrontação entre o reproprocessamento mensal apurado pela ANEEL, contra o desembolso financeiro³¹ executado pela gestora do fundo. Tomando como referencial a REN ANEEL nº 427/2011, ao longo de todo o trabalho de fiscalização, a Agência recalculou³², de forma retroativa, todos os valores mensais efetivamente reembolsados à Amazonas Distribuidora, em confrontação com aqueles que seriam de fato devidos, segundo a norma em destaque.

A fim de melhor ilustrar a questão, segue abaixo o gráfico que visa ilustrar os parâmetros contratuais do gasoduto, que geraram obrigações de pagamento pela CCC em um horizonte de 20 anos, conforme já discorrido anteriormente, e que causaram impactos financeiros negativos ao fundo.

A linha tracejada, “contrato”³³, mostra a quantidade diária contratada (QDC), a qual se mantém em 5,5 milhões m³/dia desde janeiro de 2014. Por sua vez, a linha vermelha, “capacidade”, que é a capacidade de consumo para todo o parque térmico pertencente à Amazonas Distribuidora, calculada pela ANEEL, equivale a 4,08 milhões m³/dia.

³⁰ Sucessora da ELETROBRAS na gestão da CCC, a partir de maio de 2015, conforme Lei nº 13.360/2016.

³¹ Levantado pela Auditoria Independente Ernst&Young contratada pela CCEE ao assumir a gestão da CCC.

³² Nota Técnica nº 052/2017-SFF-SFG-SRG/ANEEL

³³ Entre o início de suprimento do gás, em dezembro de 2010 e dezembro de 2011, quando a quantidade contratada ainda era menor que a capacidade de consumo, considerou-se a quantidade contratada como limite, para efeito de cálculo do reproprocessamento.

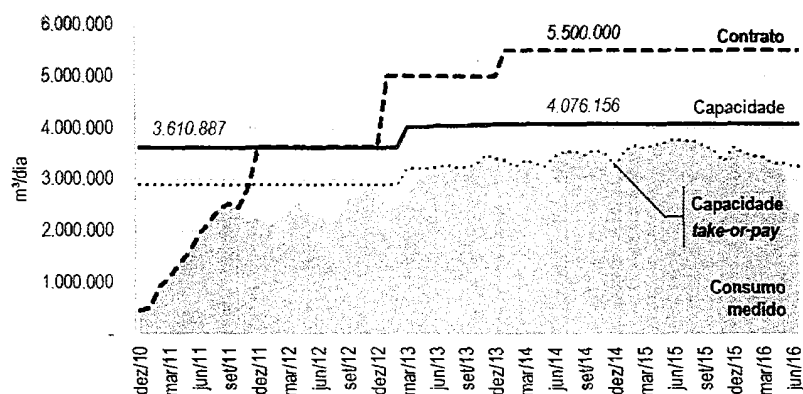


Gráfico 1 – Quantidade diária contratada de gás natural em Manaus
Fonte: Nota Técnica nº 52/2017-SFF-SFG-SRG/ANEEL

Analisando-se o gráfico acima nota-se que o corte aplicado ao reembolso da “parcela transporte” (*Ship-or-pay*) equivale à diferença entre a quantidade contratada e a capacidade de consumo, enquanto que a parcela commodity (*Take-or-pay*, equivalente à 80% da QDC ao ano) segue a mesma métrica, cuja referência contratual foi substituída, no reprocessamento, por 80% da capacidade de geração ou o próprio consumo medido quando este for superior (linha pontilhada, “capacidade *Take-or-pay*”).

Com isso, a diferença entre a quantidade de gás contratada e a capacidade máxima de consumo das UTE’s representou um volume de cerca de 1,5 milhão m³/dia, equivalente a um montante de aproximadamente **R\$ 1,78 bilhão**³⁴, considerando o período abordado pela fiscalização da Agência, entre julho de 2009 e junho de 2016.

A Agência fixou então o montante histórico apurado³⁵, sem atualização do IPCA (Índice de Preços ao Consumidor – Amplo), para todo o período fiscalizado, em **R\$ 16.711.414.856,36** (dezesesseis bilhões, setecentos e onze milhões, quatrocentos e catorze mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e trinta e seis centavos), já considerando os efeitos dos Despachos ANEEL nº 758/2015³⁶ e nº 123/2016³⁷, principalmente por conta de receitas excedentes auferidas com a comercialização de energia no Sistema Interligado Nacional – SIN, durante o período de janeiro de 2012 a abril de 2015, por parte da ELETROBRAS, reconhecendo repasses da CCC a maior para a AmD.

Por sua vez, o montante histórico de desembolsos efetivamente realizados pela ELETROBRAS foi de **R\$ 18.955.761.298,56** (dezoito bilhões, novecentos e cinquenta e cinco milhões, setecentos e sessenta e um mil, duzentos e noventa e oito reais e cinquenta e seis centavos). Portanto, o saldo foi de **R\$ 2.244.346.442,20** (dois bilhões,

³⁴ Essa parcela foi contabilizada no “combustível ineficiente”, assunto também tratado na Nota Técnica nº 052/2017-SFF-SFG-SRG/ANEEL, item ‘III.e’, para o período de julho de 2009 a junho de 2016, já com a atualização monetária pelo IPCA acumulado até junho de 2017.

³⁵ Nota Técnica nº 141/2017-SFF-SFG-SRG/ANEEL, de agosto de 2017.

³⁶ Deve-se basicamente a acertos de débitos e créditos em volumes de óleo combustível e óleo diesel consumidos por algumas UTE’s beneficiárias da CCC, bem como no valor do preço unitário dos combustíveis para algumas praças, sempre tomando por base o preço médio que consta do Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis, do sítio da Agência Nacional de Petróleo - ANP.

³⁷ Deve-se principalmente à contabilização de receitas excedentes auferidas com a comercialização de energia no Sistema Interligado Nacional - SIN durante o período de janeiro de 2012 a abril de 2015, por parte da ELETROBRAS, reconhecendo a regularidade de alguns repasses da CCC a maior para a Amazonas Distribuidora.

duzentos e quarenta e quatro milhões, trezentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e quarenta e dois reais e vinte centavos), reembolsados a maior pelo fundo CCC.

Após correção pelo IPCA acumulado até junho/2017, o valor global a ser devolvido pela ELETROBRAS foi provisoriamente fixado em **R\$ 2.998.848.507,12** (dois bilhões, novecentos e noventa e oito milhões, oitocentos e quarenta e oito mil, quinhentos e sete reais e doze centavos).

Segue abaixo gráfico que compara os montantes pagos *versus* os devidos, em valores atualizados pelo IPCA, até junho de 2016:

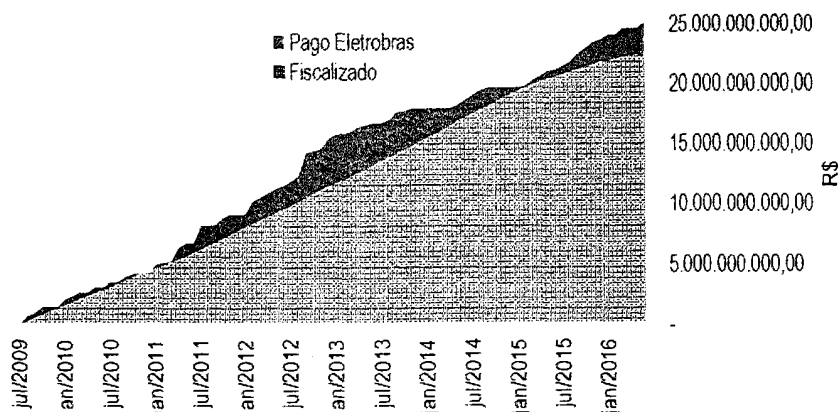


Gráfico 2 – Reembolso mensal CCC à Amazonas Distribuidora S.A.
Fonte: Nota Técnica nº 141/2017-SFF-SFG-SRG/ANEEL

Diante das manifestações apresentadas pela Amazonas Distribuidora e pela ELETROBRAS, quanto ao montante a ser devolvido³⁸, a ANEEL efetuou análises e considerações³⁹, retificando⁴⁰ os valores mensais apurados do processamento mensal dos benefícios de CCC à respectiva beneficiária.

Deste modo, após atualização pelo IPCA de junho/2017, o montante final foi estabelecido em **R\$ 2.906.095.463,51**⁴¹ (dois bilhões, novecentos e seis milhões, noventa e cinco mil, quatrocentos e sessenta e três reais e cinquenta e um centavos), a ser ressarcido à CCC, tendo como causa a gestão ineficiente deste fundo por parte da gestora, em desconformidade com os normativos legais, em especial a REN ANEEL nº 427/2011. Neste montante inclui-se o valor de R\$1,78 bilhão do pagamento em duplicidade e mais uma diferença de **R\$ 1,13 bilhão** por reembolso em desacordo com outros critérios que fazem parte da REN ANEEL nº 427/2011⁴².

A análise dos dados pela ANEEL permitiu concluir que o pedido de ressarcimento se justificou em função dos seguintes itens:

³⁸ Despacho ANEEL nº 2.504, de 16 de agosto de 2017.

³⁹ Nota Técnica nº 188/2017-SFF-SFG-SRG/ANEEL

⁴⁰ Nota Técnica nº 141/2017-SFF-SFG-SRG/ANEEL

⁴¹ Procedimento Fiscalizatório de nº 48500.004972/2016-34, suspenso por ordem judicial.

⁴² Basicamente: Custos de Operação e Manutenção – O&M; Geração própria de energia; Reembolso de custos decorrentes de créditos não-compensados de ICMS e PIS/PASEP e COFINS sobre combustíveis consumidos; Reembolso preliminar (antecipatório). Cabe reembolso para estes itens, desde que adequadamente comprovados e em acordo com os critérios expressos na REN ANEEL nº 427/2011, o que não ocorreu totalmente, segundo a ANEEL.

- a) não aplicação, pela ELETROBRAS, no reembolso das parcelas *Ship-or-Pay* e *Take-or-Pay* do gasoduto Urucu-Manaus, da limitação decorrente da máxima capacidade de geração do parque de termelétricas a gás natural existente;
- b) diferença entre o valor desembolsado pela Gestora para o preço da parcela “transporte” do gasoduto Urucu – Manaus e aquele homologado pela ANEEL, nos termos da Resolução Homologatória nº 2.159/2016;
- c) não limitação dos repasses relativos a custos com locação de máquinas e geração própria conforme Anexo IV da REN nº 427/2011;
- d) não consideração por parte da ELETROBRAS dos créditos recuperados de impostos.

Além disso, restou evidente que a implantação do gasoduto foi viabilizada em grande parte com recursos da CCC, informação essa confirmada pelo Ministério de Minas e Energia em resposta à Solicitação de Auditoria⁴³, e que acabou por se mostrar em desacordo com as normas de sub-rogação⁴⁴ e lei de licitações⁴⁵.

No entanto, deve-se reiterar que o valor final do montante a ser ressarcido à CCC ainda se encontra sob análise, havendo recursos administrativos impetrados pela ELETROBRAS e pela AmD ainda pendentes de avaliação final por parte da Diretoria Colegiada da ANEEL.

Contratos de Confissão de Dívida – CCDs

É importante ressaltar que uma parte do montante global a ser ressarcido pela ELETROBRAS ao Fundo CCC é formada por instrumentos de reconhecimento de dívidas firmados entre a ELETROBRAS e a Amazonas Distribuidora. Estes instrumentos são chamados de Contratos de Confissão de Dívidas, ou CCDs.

Alguns CCDs foram celebrados entre a ELETROBRAS, na condição de gestora do fundo CCC, e as Distribuidoras dos Estados do Amazonas, Rondônia, Acre e Roraima, funcionando então como um reconhecimento formal de dívida decorrente da falta de repasses de recursos do fundo aos beneficiários, por inexistência de recursos em caixa. Estes contratos são enviados anualmente para a ANEEL, para que esta os homologue⁴⁶ (total ou parcialmente) ou negue provimento, quando da votação do Plano Anual de Custos da CDE - PAC. Importante ressaltar que a Agência não participa da confecção dos PACs, atribuição essa exclusiva do gestor do fundo CDE, que engloba a CCC (neste caso, a ELETROBRAS). A ANEEL possui apenas poder fiscalizatório e homologatório de aprovação ou veto sobre os PACs.

Com relação aos Contratos de Confissão de Dívida (CCDs), as reclamantes (PETROBRAS, ELETROBRAS, CIGÁS), alegam a existência de dívidas⁴⁷ da CCC para com as beneficiárias do fundo.

⁴³ Memorando nº 17/2018/CGDE/DMSE/SEE, de 15/05/2018, em resposta ao Ofício nº 8912/2018/CGENE/DI/SFC-CGU, de 09/05/2018

⁴⁴ Lei 9.648/1998

⁴⁵ Acórdão TCU nº 336/2014 – Plenário, itens 34, 39, 40, 9.1.1 e 9.1.2

⁴⁶ Resposta à SA MTCGU nº 201702230/04, Processo MTCGU nº 00190.111840/2017-63 (R. 1, 4, 6, 7)

⁴⁷ Alegações: ausência de aportes discricionários da União; limitação de volumes de gás pela ANEEL, limitação de preço do gás, custos não comprovados e glosados pela ANEEL, redução por via judicial das cotas pagas por grandes consumidores à CDE e congelamento de tarifas da AmD entre 2015 e 2016.

Segundo a ELETROBRAS, o montante atualizado para esta dívida, em um total de três CCDs, seria de R\$ 9.116.645.747,38 (nove bilhões, cento e dezesseis milhões, seiscentos e quarenta e cinco mil, setecentos e quarenta e sete reais e trinta e oito centavos). Com isso, tem-se que:

- I. Para 2016, a ELETROBRAS solicitou a inclusão de R\$ 4.454.259.855,39 (quatro bilhões, quatrocentos e cinquenta e quatro milhões, duzentos e cinquenta e nove mil, oitocentos e cinquenta e cinco reais e trinta e nove centavos) referentes aos CCDs para o respectivo ano. A Agência indeferiu o pedido, com base nas análises técnicas⁴⁸, recomendando a glosa integral do pedido, que após Audiência Pública, foi fixada, de forma provisória, em 55% do valor solicitado, sujeita à comprovação posterior⁴⁹. Ressalta-se que a inclusão desse valor não significava o reconhecimento inequívoco do pedido, pois os custos seriam objeto de fiscalização pela ANEEL⁵⁰.
- II. No exercício de 2017, a área técnica da ANEEL concluiu pela não inclusão dos CCDs reclamados⁵¹. Entretanto, a Portaria MME nº 81/2017⁵² determinou a inclusão de R\$ 1.105.501.033,75 (um bilhão, cento e cinco milhões, quinhentos e um mil, trinta e três reais e setenta e cinco centavos). Segundo o MME, essa determinação ocorreu com o objetivo de se evitar risco de suprimento de energia na região norte. Contudo, segundo o Ministério, tal medida não significava o reconhecimento da dívida, que foi atendida pela ANEEL⁵³. Segundo o MME, a Portaria MME nº 81/2017 não foi reeditada⁵⁴ e não há outros normativos que autorizem desembolsos extemporâneos de CCDs.
- III. Para o exercício de 2018, a ANEEL não aprovou desembolsos de CCDs, conforme Nota Técnica nº 377/2017-SGT/SGR/ANEEL, de 14/12/2017, e Resolução Homologatória nº 2.358, de 19/12/2017.

Por meio de recurso administrativo, a Amazonas Distribuidora recorreu contra o Despacho ANEEL nº 2.504, 16/08/2017, que estabelecia a suspensão, pela CCEE

⁴⁸ Nota Técnica nº 143/2015-SRG/ANEEL, de 7/12/2015.

⁴⁹ Nota Técnica nº 10/2016-SRG/ANEEL, de 29/1/2016, e no Despacho ANEEL nº 314, de 2/2/2016.

⁵⁰ Nota Técnica nº 088/2016-SRG /ANEEL, de 26/08/2016) e Nota Técnica nº 141/2017-SFF-SFG-SRG/ANEEL, parágrafos 98 a 103.

⁵¹ Nota Técnica nº 149/2016-SRG /ANEEL, de 12/12/2016 e Resolução Homologatória nº 2.202, de 7/2/2017.

⁵² O Decreto nº 8.370, de 10 de dezembro de 2014, em seu art. 1º, impõe alteração dos parágrafos 1º ao 4º do art. 36 do Decreto nº 4.541, de 23 de dezembro de 2002, autorizando o MME a repactuar dívidas que a CDE tenha com seus credores e também com os credores da CCC. Isto então poderia ser feito por portaria interministerial específica do MME e do Ministério da Fazenda, estando a ELETROBRAS, como gestora destes fundos, autorizada a celebrar CCDs com as beneficiárias dos mesmos. O problema aqui, segundo informado pela ANEEL em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201702230/07-CGU/SFC/DI/CGENE, de 14/02/2018, por meio do Ofício nº 11/2018-AIN/ANEEL, de 21/02/2018, foi que a publicação desta portaria foi realizada sem aprovação técnica formal por parte da ANEEL.

⁵³ Resolução Homologatória nº 2.204, de 7/3/2017.

⁵⁴ O Decreto nº 4.541, de 2002, que deu embasamento à Portaria MME nº 81, de 2017, foi revogado pelo Decreto nº 9.022, de 31 de março de 2017, que, dentre outras medidas, extinguiu a competência deste Ministério de incluir as dívidas em questão no orçamento da CDE. Conforme § 4º do art. 9º do Decreto nº 9.022, de 2017, as dívidas passarão a ser incluídas no orçamento da CDE somente após comprovação e reconhecimento pela ANEEL.

(Câmara de Comercialização de Energia Elétrica), na condição de atual gestora da CCC, dos desembolsos aos CCDs celebrados entre a ELETROBRAS e a Amazonas Distribuidora. O julgamento do recurso administrativo interposto pela ELETROBRAS foi retirado de pauta após decisão judicial provisória proferida no dia 18/12/2017 pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região⁵⁵, sendo então a ANEEL impedida de deliberar sobre o mesmo⁵⁶.

Assim sendo, a ANEEL⁵⁷ decidiu conhecer do pedido de efeito suspensivo interposto pela ELETROBRAS⁵⁸, porém apenas com provimento parcial⁵⁹, referente exatamente à suspensão dos desembolsos aos CCDs. No presente momento, o litígio permanece em andamento.

Justificativas apresentadas pela ELETROBRAS

A ELETROBRAS e a Amazonas Distribuidora manifestaram-se através de recurso administrativo contra a decisão expedida pela ANEEL através do Despacho nº 2.504, de 16/08/2017, quanto à fiscalização dos benefícios pagos pela Conta de Consumo de Combustível – CCC (Processo: 48500.004972/2016-34).

Dessa forma, as empresas alegam que:

1. A ANEEL teria “*criado diversas limitações*” ao reembolso dos custos de geração de energia elétrica nos Sistemas Isolados que não estariam previstos na Lei nº 12.111/2009 e no Decreto nº 7.246/2010, tendo assim “*usurpado para si competência que seria exclusiva do Poder Executivo*”, destacando ainda que o Decreto nº 7.246/2010 já atribuía à Agência o estabelecimento de limites e critérios de eficiência econômica e energética.
2. O modelo adotado para a fiscalização “*não estaria em conformidade com as regras e metodologia consubstanciadas na Resolução Normativa – REN 485/2012*”, e que, por esta razão, a fiscalização realizada deveria ser “*nula pela inobservância do devido processo legal*”.
3. O fato de a fiscalização aplicar os comandos de Despachos e Resolução Homologatórias da ANEEL, bem como qualquer outro ato da Agência que tenha como fundamento a REN 427/2011⁶⁰, no período fiscalizado, e proferidos após a data do

⁵⁵ Em 18/12/2017, o Presidente em exercício da 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Desembargador Jirair Aram Megueriam, atendendo a requerimento da Amazonas Distribuidora, determinou a retirada de pauta do processo administrativo n. 48500.004972/2016-34, até que houvesse manifestação da Presidência da 6ª Turma acerca do cumprimento ou não de decisão favorável à Amazonas Distribuidora. Ato contínuo, a Procuradoria Regional Federal da 1ª Região, órgão responsável pela representação judicial da ANEEL, expediu o parecer de força executória a fim de dar cumprimento à decisão proferida. A PF/ANEEL e a PRF1 estão trabalhando em conjunto para tentar reverter a decisão liminar que suspendeu a deliberação da ANEEL sobre o processo, ainda em vigor.

⁵⁶ Segundo a ANEEL, tal juízo é cabível somente no que tange ao montante financeiro que a ELETROBRAS deve ressarcir à CCC. Isto porque a suspensão dos desembolsos dos CCDs teve efeito imediato e não guarda relação temporal com o prazo de 90 dias dado pela ANEEL para a ELETROBRAS ressarcir o fundo.

⁵⁷ Por decisão de seu Diretor-Geral Romeu Donizete Rufino.

⁵⁸ Despacho ANEEL nº 149, de 22 de janeiro de 2018.

⁵⁹ No sentido de suspender somente o item i) do Despacho ANEEL nº 2.504/2007.

⁶⁰ Despacho nº 123/2016; Despacho 758/2015; Despacho 3.012/2016; Despacho 314/2016; Despacho nº 1.320/2017; Despacho 1.025/2016; Resolução Homologatória 2.202/2017; REN 597/2013

efetivo dispêndio, que teria configurado “*aplicação retroativa de normas*”, conforme estabelecido no artigo 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei nº 9.784/1999.

4. Os débitos dos benefícios pagos pelo fundo da CCC do período anterior a 27 de outubro de 2011 “*estariam prescritos*” com base no estabelecido pela Lei nº 9.873/1999⁶¹, uma vez que a recorrente “*teria tido ciência da fiscalização no dia 27 de outubro de 2016*”.

5. A ANEEL limitou em 4.076.156 m³/dia⁶² o reembolso pela CCC dos valores dispendidos na aquisição de gás natural e do preço da parcela da *Ship-or-pay*, “*afrontando*” o Mandado de Segurança Nº 0022676-44.2009.4.01.3400, não podendo determinar a devolução daquilo que foi faturado acima do potencial de consumo das usinas que se beneficiam do Gasoduto.

6. A atuação da ANEEL “*divergiria de seus posicionamentos anteriores, violando os preceitos referentes à vedação do comportamento contraditório e o princípio da segurança jurídica*”, e que a Agência Reguladora teria conhecimento da forma de remuneração das cláusulas contratuais, não sendo então mais passível de serem revisitados ou rediscutidos.

7. Os Contratos de Confissão de Dívidas (CCDs) “*deveriam ter a sua legitimidade reconhecida*”⁶³.

8. Os documentos produzidos pela Auditoria Externa⁶⁴ contratada pela CCEE⁶⁵, para auditar o financeiro executado pela ELETROBRAS, seriam “*imprestáveis*”⁶⁶, com a justificativa de que a respectiva gestora não participou do processo administrativo, alegando que teve o “*seu direito de defesa cerceado por não ter tido acesso aos documentos citados*”.

9. O dever de ressarcir a CCC “*seria da própria ANEEL*”, que possuía a obrigação regular de fiscalizar, e não as recorrentes, já que estas não poderiam vir a ser prejudicadas por conta da “*nova metodologia de processamento da CCC*”, uma vez que o particular “*não responderia por atrasos e ineficiências da Administração Pública*”.

10. As Notas Técnicas emitidas pelas Unidades da ANEEL são “*pareceres técnicos não vinculantes*”⁶⁷, ou seja, subsidiariam, mas não vinculariam a diretoria da ANEEL a emitirem julgamento, e que, “*enquanto não houver decisão colegiada da Diretoria da ANEEL ratificando, total ou parcialmente, as conclusões das mesmas, não existiria ato administrativo eficaz que imputasse às reclamantes responsabilidade pelo ressarcimento de qualquer valor ao Fundo CCC*”.

11. A REN 427/2011 determina que caberia reembolso de tributos não recuperados e despesas não cobertas pela CCC, ou seja, que deveria ser reembolsado “*todo o tributo*”.

⁶¹ Lei n. 9.873, de 23.11.99 - Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências

⁶² Despacho nº 314/2016 e Resolução Homologatória 2.202/201

⁶³ Considerando o teor do Decreto 8.370/2014, o art. 36 do Decreto nº 4.541/2002, Portaria Interministerial do Ministério de Minas e Energia – MME e Ministério da Fazenda – MF de nº 652/2014, e da Portaria MME nº 81/2017.

⁶⁴ Ernst&Young.

⁶⁵ Nova gestora da CCC a partir de 01/05/2017.

⁶⁶ Memorando no 530/2017-SFF-SFG-SRG/ANEEL

⁶⁷ Notas técnicas e informativas não são de natureza vinculante. Documentos dessa natureza subsidiam a tomada de decisão, mas não a vinculam. A ANEEL em nenhum momento afirmou que as decisões de Diretoria colegiada estariam subordinadas a estes documentos. Alegação meramente protelatória.

não recuperado de todas as faturas de combustível emitidas, até mesmo da quantidade de combustível glosado (ineficiente)”⁶⁸.

12. A ANEEL “*não teria tido o cuidado de precisar o suposto dano, não havendo certeza a respeito de qual metodologia deve ser adotada, pois a REN 427/2011 seria um ato normativo ilegal e inválido, diante de danos hipotéticos e inexistência de prejuízo apurado*”.

13. Nulidade da decisão recorrida por ausência de prévia oitiva da Procuradoria.

Após a reunião de busca conjunta de soluções, realizada na sede da ELETROBRAS, situada à cidade do Rio de Janeiro, na data de 05 de julho do corrente ano, a gestora enviou documentação buscando evidenciar que efetuava uma comunicação regular e constante com a ANEEL acerca dos temas abordados nesse achado de auditoria. Nessa documentação constam e-mails, cartas e fac-símiles contendo dúvidas a serem dirimidas pela agência e pedidos de autorizações de procedimentos de reembolsos enviados pela gestora, em base regular e constante, para o período de janeiro de 2011 a outubro de 2015.

Essa informação adicional será analisada a seguir e será retomada também do anexo vinculado a este relatório de auditoria, contendo as manifestações de todas as auditadas após conhecimento de sua versão preliminar e das respectivas reuniões de busca conjunta de soluções.

Análise do Controle Interno

Conforme verificado no processo de fiscalização, a ANEEL efetuou as análises⁶⁹ das manifestações apresentadas por ambas as empresas, com o devido embasamento técnico, ajustando o valor e mantendo a determinação de ressarcimento ao fundo CCC⁷⁰. Em seguida, encaminhou⁷¹ as manifestações apresentadas pelas reclamantes para a Procuradoria Federal junto à Agência, a fim de que fossem submetidas à análise jurídica e posterior emissão de Parecer com esclarecimentos sobre os questionamentos.

Por sua vez, a Procuradoria Federal se manifestou pelo não provimento, mantendo-se as determinações de ressarcimento ao fundo CCC, por meio do Parecer Jurídico nº 470/2017/PFANEEL/PGF/AGU, entendendo, dessa forma, que o ressarcimento pela gestora ELETROBRAS é devido. O ponto mais importante aqui é que apesar de a beneficiária direta dos recursos oriundos da CCC ser a Amazonas Distribuidora, tal fato somente ocorreu após aprovação formal por parte da gestora do fundo, a ELETROBRAS. Em assim sendo, qualquer tipo de responsabilidade sobre desembolsos e gestão da conta CCC recaem objetivamente sobre a ELETROBRAS.

O referido parecer relata que o ressarcimento foi devidamente demonstrado por meio de extratos mensais através da confrontação entre os resultados finais do reprocessamento efetuado pela ANEEL em comparação com os desembolsos realizados pela Eletrobrás,

⁶⁸ A questão aqui é que de fato cabe reembolso para estes itens, desde que adequadamente comprovados e em acordo com os critérios expressos na REN ANEEL nº 427/2011, o que não ocorreu totalmente, segundo a ANEEL e a PGR junto à Agência.

⁶⁹ Nota Técnica nº 141/2017-SFF-SFG-SRG/ANEEL, de 16/08/2017 e Nota Técnica nº 188/2017-SFF-SFG-SRG/ANEEL, de 27/10/2017.

⁷⁰ Despacho nº 2.504, de 16 de agosto de 2017 (Retificado por meio da Nota Técnica nº 188/2017-SFF-SFG-SRG/ANEEL, de 27/10/2017).

⁷¹ Memorando nº 530/2017-SFF-SFG-SRG/ANEEL, de 18/09/2017.

baseada em farta documentação constante das Notas Técnicas ANEEL n°s 052/2017, 141/2017 e 188/2017.

Quanto à alegação da gestora de que a ANEEL não poderia utilizar os resultados do trabalho de auditoria produzido pela Ernst&Young quando da passagem de controle da gestão da CDE para a CCEE, consistindo em ato irregular cometido pela Agência, este Controle Interno considera que não existe óbice para que a ANEEL, em seu papel legal de órgão fiscalizador do setor elétrico, utilize documentação proveniente de relatórios de asseguarção⁷² para subsidiar o fiel cumprimento de suas obrigações regulatórias e fiscalizatórias.

Por sua vez, o referido parecer, em seus itens 83 e 84, afirma a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento de danos desta natureza como regra constitucional⁷³, acrescentando ainda que a ANEEL tem legitimidade ordinária para arrecadar os créditos da CCC, inscrevendo em dívida ativa da Agência.

Ainda com relação à questão da prescrição, essa auditoria verificou que a possibilidade de aporte de recursos oriundos do Tesouro Nacional na CDE, conforme previsto na legislação⁷⁴, poderia caracterizar a natureza pública dos recursos da Conta. No entanto, esse entendimento não se encontra pacificado. Caso seja de natureza pública, o dever de ressarcimento seria imprescritível, desde que o pedido de ressarcimento tenha sido feito em até 5 anos do conhecimento da não conformidade. Além disso, se comprovado o dolo, para efeito da punibilidade, também caberia a regra constitucional da não prescrição do ilícito.

Adicionalmente, no que diz respeito à aplicação dos recursos, a CDE tem como finalidade conceder descontos tarifários a diversos usuários (baixa renda, rural, irrigante, etc.), custear a geração de energia nos sistemas elétricos isolados por meio da Conta CCC, pagar indenizações de concessões, garantir a modicidade tarifária, promover a competitividade do carvão mineral nacional, entre outros, que caracterizam diretrizes de políticas públicas.

Ainda segundo a Procuradoria-Geral Federal, ao emitir o Parecer n° CGOB/DIGEVAT N° 033/2012, assinalou que *“a retenção dos valores correspondentes ao repasse dos encargos configura, por parte da concessionária, apropriação indevida de verba destinada ao erário federal para as consecuições das finalidades previamente previstas em lei”*.

Nesse sentido, o parecer da Procuradoria-Geral Federal afirma que os valores relativos à CCC, cobrados nas tarifas dos consumidores, não consubstanciam remuneração da concessionária por prestação de serviço, mas sim recursos destinados a um fundo instituído pela União, titular do serviço concedido, para fazer frente a uma política pública relativa à tarifa, sendo forçoso o reconhecimento de que *“qualquer desfalque a essa Conta, que não seja juridicamente devido, representa dano ao patrimônio público.”*

⁷² Trata-se de um relatório de auditoria independente que busca aferir e assegurar que as informações colocadas por uma dada organização à disposição de seus interessados (stakeholders) seja fidedigna e correta. Também conhecido como relatório de *Due Dilligence*, é muito utilizado quando uma organização se mostra interessada em assumir o controle ou a gestão de outra organização-alvo. Ação implementada pela CCEE quando foi indicada para assumir o controle da CDE.

⁷³ Art. 37, § 5o, da Constituição Federal de 1988. In verbis: *“A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.”*

⁷⁴ MP 579/2012, convertida na Lei n° 12.783/2013.

A alegação das reclamantes de que a legislação anterior permitia a solicitação de reembolso independente da capacidade de consumo efetivo das UTE's não procede, uma vez que os critérios anteriores de reembolso⁷⁵ determinavam apenas o ressarcimento da parcela do custo do combustível destinada à geração de energia elétrica.

Por outro lado, a assinatura de um contrato com prazo estipulado de fornecimento de gás natural por 20 anos, sem trazer mecanismos contratuais de reequilíbrio que levassem em conta prováveis mudanças de cenário no que tange a aspectos técnicos, econômicos, normativos, mostrou-se uma decisão arriscada e que acabou por trazer danos à CCC e em última análise à própria ELETROBRAS e a sua subsidiária Amazonas Distribuidora.

As recorrentes alegam que a ANEEL não poderia aplicar a REN nº 427/2011 de forma retroativa, no que se refere ao período compreendido entre 30.7.2009 e 11.3.2011, para fiscalizar e cobrar dispêndios que ocorreram previamente à data de sua publicação e entrada em vigor. Ao agir desta forma, estaria a ANEEL indo de encontro ao princípio da irretroatividade das normas.

Ao analisar essa alegação, a Procuradoria manifestou-se afirmando que não cabe nesse caso a discussão sobre retroatividade de normas ou de nova interpretação, considerando que as ações de fiscalização da ANEEL quanto à matéria aqui discutida remontam desde à época da publicação da MP nº 466/2009, convertida na Lei nº 12.111/2009. Logo, concluiu a referida Procuradoria que a ANEEL simplesmente tratou de dar cumprimento ao que restou determinado pela Lei nº 12.111/2009, motivo pelo qual não há se falar em qualquer nulidade dos atos administrativos que foram praticados a partir de então, entendimento esse que o Controle Interno tende a corroborar.

A equipe de auditoria, com base em análise efetuada em documentação produzida pela ANEEL, Procuradoria Federal junto à Agência, Tribunal de Contas da União e recursos administrativos interpostos pela ELETROBRAS e AmD, corrobora com o entendimento de que houve pagamento de reembolsos em duplicidade (gás e óleo combustível) pela geração de energia elétrica no SISOL, em descumprimento às normas aplicáveis de eficiência energética, contrariando o princípio constitucional da eficiência na Administração Pública e a modicidade tarifária.

Além disso, conforme já citado anteriormente neste relatório, restou evidente que a implantação do gasoduto foi suportada inteiramente com recursos da CCC, em desacordo com as normas de sub-rogação e lei de licitações, trazendo prejuízos relacionados ao pagamento em duplicidade (cerca de R\$ 1,78 bilhão) e ao descumprimento de normas contidas na REN ANEEL nº 427/2011 (cerca de R\$ 1,13 bilhão).

Posto isso, constatou-se que a ELETROBRAS, como gestora do fundo público, não tomou providências necessárias e tempestivas de modo a sanar as falhas de gestão apontadas neste relatório, tais como realizar gestões no sentido de buscar uma maior adequação das cláusulas do contrato de fornecimento de gás e aderência da empresa às normas regulatórias, principalmente as contidas na REN ANEEL nº 427/2011.

Ressalta-se ainda, que o Acórdão TCU 336/2014 – Plenário apontou em seu item 3.1.2 que o contrato de fornecimento do gás OC 1902/2006 não gerou benefícios esperados

⁷⁵ § 2º do art. 8º da Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993 e § 3º do art. 11 da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998.

por “ferir os princípios da eficiência (art. 37, caput, CF/88) e da modicidade tarifária (art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995) ao não adotar as tempestivas e devidas providências para a oportuna conversão das usinas térmicas da Amazonas Energia, com vistas ao melhor aproveitamento do combustível associado ao Contrato de Compra e Venda de Gás Natural”.

Com relação à metodologia de cálculo da eficiência energética, a ELETROBRAS alega que a Agência, no cálculo do reembolso, utilizou parâmetros nominais não aderentes à situação real das UTE's ligadas à Amazonas Distribuidora. Contudo, verifica-se que essa alegação da gestora não se sustenta, uma vez que a sua subsidiária ELETRONORTE e o Grupo Técnico Operacional da Região Norte – GTON participaram da Audiência Pública ANEEL nº 050/2008 e da Audiência Pública ANEEL nº 069/2012, apresentando contribuições que definiram os parâmetros que serviram de base para a elaboração das Resoluções Normativas nº 350/2009 e 801/2017, utilizadas no cálculo da eficiência energética das UTE's para efeito de reembolso da CCC.

Quanto à atuação da ANEEL, há que se ressaltar a ocorrência de diversos processos fiscalizatórios na área de geração, conduzidos pela ANEEL ao longo de vários anos⁷⁶ (2005, 2008, 2012, 2013, 2014 e 2015), com intervalos de no máximo 3 anos, que já constataavam problemas relacionados à obsolescência de grande parte do parque térmico e na implantação do gasoduto, e o processo fiscalizatório de natureza financeira que ensejou a multa pecuniária ocorreu apenas em 2014⁷⁷ e o processo de ressarcimento em 2016⁷⁸, ambos ainda em curso.

Diante da mudança de gestão do fundo, passando da ELETROBRAS para a CCEE⁷⁹ ocorrida em 01/05/2017, que segundo a Agência ocasionou melhorias significativas no processo de gestão da CCC, faz-se necessário um acompanhamento efetivo pela Agência no sentido de garantir a transparência e a qualidade dos Planos Anuais de Custos, observando uma rotina de fiscalização e uma melhor coordenação de atuação entre as Superintendências da ANEEL.

No que diz respeito à alegação da ELETROBRAS de que todas as suas decisões relativas à CCC foram sempre lastreadas em autorizações da ANEEL, a equipe de auditoria pôde verificar, mediante análise das evidências apresentadas pela própria gestora, que a Agência buscava orientar sobre procedimentos de reembolso sempre tomando por base a legislação em vigor, bem como a REN ANEEL nº 427/2011, muitas vezes em caráter provisório e condicionados à apresentação de documentação comprobatória, para fiscalização posterior.

Com relação a essa comunicação regular entre a ANEEL e a ELETROBRAS, a equipe de auditoria trouxe no quadro abaixo um resumo dos principais pontos levantados na documentação enviada pela gestora:

⁷⁶ Vide nota de rodapé 31.

⁷⁷ Processo SFF nº 48500.001106/2014-20 (Multa)

⁷⁸ Processo SFF nº 48500.004972/2016-34 (Ressarcimento)

⁷⁹ Câmara de Comercialização de Energia Elétrica

| ELETROBRAS | Assunto | ANEEL | Resposta |
|--|---|--|--|
| <i>CTA-PRR</i> <i>23/08/2012</i> | Informa que a CIGÁS iniciou, desde julho/2012, a cobrança preliminar do gás natural, nos termos do contrato firmado entre as partes. | <i>233/2012-SRG/ANEEL</i> <i>29/08/2012</i> | Solicita que a DFTG adote os procedimentos para o faturamento preliminar estabelecido contratualmente. |
| <i>Fax DFTG-204/2014</i> <i>10/02/2014</i> | Informa seus entendimentos com relação à REN 427/2011 e solicita que a ANEEL ratifique os entendimentos quanto a forma e transferência mensal dos créditos de ICMS e PIS/Cofins para os agentes. | <i>127/2014-SFF/ANEEL</i> <i>11/03/2014</i> | Corroborar os entendimentos que estão de acordo com a REN 427/2011 e orienta sobre questões que estão em desacordo com a Resolução. Encaminha ainda esquematização atualizada da apuração dos custos totais de geração, conforme a REN 485/2012. |
| <i>Fax DFTG-189/2011</i> <i>16/02/2011</i> | Eletrobrás solicita informações sobre o preço do gás natural para fins de reembolso à Breitener Tambaqui S.A. | <i>046/2011-SRG/ANEEL</i> <i>16/02/2011</i> | Informa que encaminhou o ofício 34/2011/SRG/ANEEL, apontando as parcelas do preço do gás para que este seja aplicado em caráter provisório. Informa que os valores devem ser recalculados abatendo-se a variação do IPCA para out/2009-set/2010; o ressarcimento para usinas em teste só deve ter cobertura para efetiva geração de EE para atendimento da carga da distribuidora. |
| <i>CTA-DFT</i> <i>719/2014</i> <i>07/08/2014</i> | Comunica os preços de gás natural a serem considerados no cálculo dos subsídios entre nov/2013 a out/2014, citando o contrato de compra e venda de gás natural OC 1902/2006, e questiona se há óbice para a utilização dos preços informados. | <i>261/2014-SRG/ANEEL</i> <i>03/10/2014</i> | Informa que os preços para o período em questão são aqueles praticados no ciclo anterior e atualizados pelo IPCA do respectivo período. |
| <i>Carta CTA-PR</i> <i>78/2011</i> | Questiona se quando somente for possível a geração de energia com combustível lí- | <i>108/2011-SRG/ANEEL</i> | Informa que o Decreto 7.246/2010 é claro e não cabe alteração na |

| | | | |
|---------------------------------------|---|--------------------------------------|---|
| 25/04/2011 | quido, poderá ser considerado que tais despesas de geração serão reembolsadas pela CCC, depois da interligação ao SIN. | 06/05/2011 | aplicação, sob pena de ilegalidade. |
| Carta CTA-PR 78/2011 25/04/2011 | Questiona se a quantidade de gás natural paga, mas não consumida (QPNR) poderá ser utilizada <i>a posteriori</i> sem nenhum ônus adicional sendo reembolsado pela CCC as quantidades de gás pagas, mas não consumidas, tanto das usinas dos PIEs quanto das que compõem o parque gerador próprio da Amazonas Energia. | 108/2011- SRG/ANEEL 06/05/2011 | Informa que o custo contratual do gás natural será integralmente considerado na apuração do custo total de geração da concessionária, observadas as demais regras, em especial os limites de consumo específicos e a instrução contida no Decreto 7.246/2010. |
| Carta CTA-PR 78/2011 25/04/2011 | Questiona se os valores mantidos pelos PIEs correspondentes à garantia do gás faturado mensalmente, que compõem os custos de geração, serão reembolsados pela CCC. | 108/2011- SRG/ANEEL 06/05/2011 | Informa que a CCC não pode reembolsar tais despesas financeiras, sendo factível apenas a atualização monetária. |
| Carta CTA-PR 78/2011 25/04/2011 | Informa que o custo de estocagem dos combustíveis líquidos embutido no preço compõe o custo de produção de energia, questiona se tais valores serão reembolsados pela CCC. | 108/2011- SRG/ANEEL 06/05/2011 | Informa que, só serão ressarcidas as quantidades de combustível atreladas à produção de energia e contabilizadas na forma de MWh, o que exclui o respectivo estoque. |
| Fax DFT- 698/2011 16/05/2011 | Documento não anexado à manifestação da Eletrobrás | 123/2011- SRG/ANEEL 20/05/2011 | Manifesta concordância com o adiantamento de valores referentes ao passivo constituído para o período de jul/2009 e abr/2011, conforme a Lei nº 12.111/2009. Recomenda que uma parcela do saldo da conta "reserva" lá permaneça. Ressalta ainda que a manifestação não implica concordância quanto aos valores pleiteados pelos agentes credores. |

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com as documentações encaminhadas, este Controle Interno não encontrou orientações em desacordo com as regras vigentes ou normativos a elas relacionados.

Importante ressaltar que cabe à ANEEL, no papel de agência regulatória do setor elétrico, atuar na fiscalização e orientação de todos os agentes que nele operam, sem prejuízo de ações fiscalizatórias sempre que melhor lhe aprouver, bem como sobre quaisquer fundos setoriais relacionados ao setor. De acordo com a lei de criação da Agência⁸⁰, *in verbis*:

Art. 3º....

V - dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem como entre esses agentes e seus consumidores;

...

VII - articular com o órgão regulador do setor de combustíveis fósseis e gás natural os critérios para fixação dos preços de transporte desses combustíveis, quando destinados à geração de energia elétrica, e para arbitramento de seus valores, nos casos de negociação frustrada entre os agentes envolvidos;

...

XIII - efetuar o controle prévio e a posteriori de atos e negócios jurídicos a serem celebrados entre concessionárias, permissionárias, autorizadas e seus controladores, suas sociedades controladas ou coligadas e outras sociedades controladas ou coligadas de controlador comum, impondo-lhes restrições à mútua constituição de direitos e obrigações, especialmente comerciais e, no limite, a abstenção do próprio ato ou contrato. (grifo nosso).

Diante de todo o exposto e das análises efetuadas pela ANEEL e da Procuradoria Federal junto à Agência, bem como levando-se em conta as manifestações da ELETROBRAS e da Amazonas Distribuidora, essa Controladoria entende que o pedido de ressarcimento se encontra devidamente fundamentado, sendo dessa forma, devido. Importante ressaltar mais uma vez que o montante da dívida em si não foi auditado por este Controle Interno, mas sim a sua pertinência e o processo fiscalizatório aplicado, de modo que a mesma ainda se encontra em discussão no âmbito administrativo.

2.2 Deficiência no planejamento estratégico setorial relativo ao SISOL e região de Manaus por parte do Ministério de Minas e Energia.

O Ministério de Minas e Energia, no papel de órgão supervisor das políticas públicas relacionadas aos setores de energia elétrica e combustíveis e presidente do CNPE⁸¹, também foi objeto de avaliação por parte desta auditoria conduzida pelo Controle Interno. Verificou-se que o MME estava ciente há vários anos dos problemas aqui expostos conforme relatado anteriormente, em que o mesmo confirma que já havia

⁸⁰ Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, Capítulo I (Das atribuições e da organização).

⁸¹ Conselho Nacional de Política Energética

estudos conduzidos pelo GTON para viabilização da interligação de Manaus ao SIN pelo menos desde 1986, envolvendo todas estas questões.

Em assim sendo, posicionou-se no sentido de encaminhar e tentar corrigir os problemas oriundos da implantação do gasoduto Urucu-Coari-Manaus e da interligação de Manaus ao SIN, basicamente por meio da publicação da Medida Provisória nº 814/2017, não aprovada pelo Congresso Nacional, sendo substituída pelo PL 10.332/2018 (aprovado na Câmara dos Deputados e atualmente em pauta no Senado Federal, registrado na forma do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 77/2018). Segundo informou o Ministério⁸², esse PL evitaria que a subutilização do gasoduto voltasse a ocorrer no futuro, ao mesmo tempo em que endereça o problema da falta de contrato de gás para além de 2030, dentre outros.

Este projeto de lei, de acordo com o MME, tem a função básica de corrigir distorções pré-existentes e alinhar incentivos relacionados ao contrato de fornecimento de gás natural OC 1902/2006 e ao funcionamento do SISOL, com objetivo de viabilizar a privatização das distribuidoras do sistema. Essa necessidade se impõe, segundo o Ministério, em função da atual situação de insolvência dessas empresas, que atuam em regime precário, sem concessões renovadas e distante de índices regulatórios mínimos de qualidade e eficiência⁸³. A alternativa à licitação (ou seja, a liquidação das distribuidoras) seria muito mais onerosa para a sociedade, girando em torno de R\$ 13,4 bilhões apenas para a AmD, em cenário conservador⁸⁴, e atingindo cerca de R\$ 21,6 bilhões para o conjunto das empresas.

Com esse intuito, a medida traz, segundo o MME, um equacionamento estrutural do problema no horizonte temporal de vigência do atual contrato de fornecimento de gás natural (2030), que tem previsão legal de cobertura pela CCC. A solução prevê a concatenação da obrigação de entrega de energia dos CCEAR⁸⁵ da UTE Mauá III com o prazo de contratação do fornecimento de gás pelo Gasoduto Urucu-Coari-Manaus. Essa concatenação seria acompanhada da antecipação da entrega da energia elétrica vendida pela UTE Mauá III pós-2030, em volume compatível ao suportado hoje pelos demais empreendimentos termoeletrônicos a gás natural de propriedade da Amazonas Distribuidora.

Enfatiza-se que, nesse arranjo: (i) o consumidor pagará entre 2020 ou 2024 à 2030 pela energia elétrica que pagaria entre 2030 a 2042; (ii) a concessionária do Estado do Amazonas teria que contratar energia elétrica entre 2020 ou 2024 à 2030; (iii) se não for possível acomodar entre 2020 ou 2024 à 2030 toda a energia elétrica que seria entregue entre 2030 à 2042, o ônus será da UTE Mauá III; e (iv) são utilizados os parâmetros de preço de um CCEAR definido em leilão, ou seja, o consumidor pagará o custo de uma energia de um empreendimento eficiente (UTE Mauá III), ainda que produzida por empreendimentos menos eficientes. Esta solução evitaria, de acordo com o MME, o agravamento do atual quadro de desequilíbrio do gasoduto, como também restauraria uma condição de equilíbrio do arranjo tanto para as empresas envolvidas como para o consumidor. No texto do PL nº 10.332/2018 constam basicamente as seguintes propostas:

⁸² Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada no MME, em 21/06/2018 e Ofício nº 288/2018/SE-MME, de 7 de agosto de 2018.

⁸³ Ofício nº 288/2018/SE-MME, de 7 de agosto de 2018 (p. 11 a 14 – Anexo)

⁸⁴ Ofício nº 288/2018/SE-MME, de 7 de agosto de 2018 (p. 9 – Anexo)

⁸⁵ Contrato de Comercialização de Energia Elétrica no Ambiente Regulado

- I. Concatenação dos prazos de CCEARs⁸⁶ dos empreendimentos termoeletrônicos que contam com reembolso da CCC aos prazos de contratação da infraestrutura do transporte dutoviário de gás natural;
- II. Revisão do prazo para a prorrogação dos contratos de fornecimento de energia elétrica nos Sistemas Isolados vigentes na data de publicação da Lei nº 12.111/2009;
- III. Equacionamento de reembolsos das despesas com a aquisição de combustível que não foram reembolsadas por força de exigências de eficiência econômica e energética da Lei nº 12.111/2009;
- IV. Solução para as contratações envolvendo o gasoduto Urucu-Coari-Manaus sustentando a repactuação da dívida de combustível existente entre a PETROBRAS e ELETROBRAS; e
- V. Solução para a ineficiência e para o desperdício do combustível, com período transitório de 05 (cinco) anos para enquadramento aos parâmetros regulatórios em que o repasse dos custos não esteja sujeito a glosas, dotando o novo concessionário do tempo adequado para recuperação da concessão (*waiver*). Esse dispositivo não geraria oportunidades de ganho, mas evitaria a destruição irreversível de valor das novas concessões, uma vez que a rentabilização da mesma só ocorreria após o seu enquadramento a esses parâmetros.

As alterações normativas propostas pelo referido projeto de lei estão, de forma resumida, mostradas abaixo:

| | |
|---|---|
| <p><i>O novo § 8º inserido no art. 9º da Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013.</i></p> | <p>- O dispositivo estabelece que a ANEEL deverá reconhecer, para fins de reembolso de CCC, até a primeira revisão tarifária ordinária, os custos totais de geração, incluídas todas as despesas com a aquisição de combustível líquido e de gás natural estabelecidas nos contratos de fornecimento de gás natural vigentes.</p> |
| <p><i>O novo inciso XIV do art. 13 da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, em conjunto com os §§ 15 e 16.</i></p> | <p>- Impede a transferência dos custos com o gasoduto, passados e futuros, para os consumidores, sem trazer qualquer solução estrutural para o problema, como constava em emendas à MP 814/2017;</p> <p>- Vincula o reconhecimento no orçamento da CDE à plena utilização do gasoduto em todo o período para o qual está contratado, ou seja, até 2030. É condição precedente ao repasse para as tarifas de que seja implementada a antecipação expressa no art. 3º-A da Lei nº 12.111/2009, ocorrendo somente depois da conclusão do processo de licitação das Distribuidoras Designadas, obrigação legal e que melhor representa o interesse público;</p> <p>- Garante que a capacidade contratada e o preço considerado para repasse à CDE serão definidos pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, bloqueando o efeito <i>Open Book</i>.</p> |

⁸⁶ Contratos de Comercialização de Energia no Ambiente Regulado – CCEAR.

| | |
|--|--|
| <p><i>A nova redação do inciso IX do art. 13 da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002.</i></p> | <p>- Posterga, de dezembro de 2018 para dezembro de 2019, o prazo em que o Tesouro Nacional arcará com até R\$ 3,5 bilhões em glosas feitas nos reembolsos da Conta de Consumo de Combustíveis – CCC, por exigência dos novos parâmetros regulatórios de eficiência econômica e energética, compromisso esse decidido pelo Governo Federal e pelo Congresso Nacional na discussão da Lei nº 13.299/2016. Neste novo texto se está ampliando os reembolsos das despesas com aquisição de combustível, que findavam em 30 de abril de 2016 para 30 de abril de 2018. A ANEEL não possui a quantificação deste custo para estes dois anos adicionais. Caso o montante ultrapasse o valor citado, poderá vir a ser arcado pelo consumidor final.</p> |
|--|--|

Tabela 03: Alterações propostas pelo PL nº 10.332/2018 (Fonte: MME e ANEEL; Elaboração própria)

As medidas propostas pelo MME visam ao equacionamento da integral utilização da capacidade instalada de infraestrutura do Gasoduto Urucu-Manaus, bem como o tratamento dos contratos de fornecimento de energia dos Sistemas Isolados para além dos 36 (trinta e seis) meses da Lei nº 12.111/2009, sendo condições necessárias para aumentar a chance de êxito na transferência do controle acionário das concessionárias de distribuição de energia elétrica⁸⁷.

De fundamental importância para que o PL nº 10.332/2018 seja efetivo no que se propõe corrigir, segundo o MME, está uma lista de condições⁸⁸ que devem ser observadas. São elas:

- I. Ocupação futura do gasoduto por meio do arranjo de concatenação da outorga e dos contratos de energia da UTE Mauá Bloco III com o prazo da outorga do Gasoduto Urucu-Coari-Manaus;
- II. O preço da parcela de transporte a ser praticado pelas partes deve ser aquele definido pela ANP, sanando a formação do preço de eventuais desvios injustificáveis e desacordo das partes;
- III. A execução financeira, ou seja, a liquidação de direitos, ou a redução de obrigações com a CCC que decorram desse arranjo, só se dará após a transferência do controle da AmD ou após a licitação da área de concessão correspondente.

A primeira condição, segundo o MME, garantiria que o critério de eficiência praticado pela ANEEL em razão da Lei 12.111/2009, expresso na REN ANEEL nº 427/2011, ainda que posterior à assinatura do contrato de fornecimento de gás e fiscalizado somente a partir de 2016, seja atendido, mitigando a insegurança jurídica.

Com relação à segunda condicionante, de acordo com o MME, essa sujeição à regulação da ANP também teria o potencial de reduzir conflitos judiciais, representando uma contrapartida das partes contratantes em prol da solução definitiva e estrutural do problema. Ressalta-se que o preço atualmente considerado para repasse pela ANEEL é fruto de análise da ANP, de modo que também essa segunda condição aproximaria o resultado e representaria convergência com a visão regulatória.

Por fim, no que tange à terceira condicionante⁸⁹, o MME afirma que a solução estimularia, como condição definitiva de eficácia, a medida permanente de eficiência

⁸⁷ Decreto nº 9.192/2017

⁸⁸ Ofício nº 288/2018/SE-MME, de 7 de agosto de 2018 (p. 18 – Anexo)

para que problemas similares não se repitam na região, garantindo o uso adequado dos recursos disponíveis, evitando desvios ou desperdícios futuros, por meio de uma solução que efetivamente recuperaria o serviço de distribuição local e permitiria a redução de custos e do furto de energia, em grande parte custeado pela CCC.

Poder-se-ia considerar tais incentivos como um *waiver*, ou seja, o estabelecimento de condições iniciais equânimes para os novos concessionários, corrigindo situação inicial de desequilíbrio. Isso porque, segundo o MME, as ineficiências na gestão de uma área de concessão se incorporam às características da própria concessão, de modo que, por mais eficiente, o sucessor se encontra de início aquém dos parâmetros regulatórios desejáveis e que representam o nível adequado de prestação do serviço. Importante ressaltar que estas três condicionantes vinculadas à plena efetividade do dito projeto de lei também são de pleno conhecimento e estão alinhadas ao entendimento do Ministério da Fazenda⁹⁰ e da ANEEL⁹¹.

Ainda segundo o MME, se até o vencimento do primeiro processo de revisão tarifária ordinária (05 anos), o novo concessionário não desenvolver ações para se enquadrar nos critérios de eficiência da ANEEL, seu acionista deverá arcar com o custeio entre o custo da concessão e os valores de repasse da CCC dentro dos critérios de eficiência da ANEEL. Assim sendo, os incentivos estariam alinhados, pois quanto mais cedo o concessionário atingir o patamar regulatório, mais cedo poderá usufruir do aumento de receita decorrente da redução de perdas, ao mesmo tempo em que desonera o consumidor desse ressarcimento. De acordo com o Ministério, seria a “materialização do princípio da economicidade e da eficiência energética”.

Assim, o repasse de custos por via de reembolsos oriundos da CCC ocorreria mediante (i) a escolha de novo concessionário para a concessão da Amazonas Energia, (ii) com base em valores justificados pelo órgão regulador responsável e (iii) somente quando for implementada a solução completa, não permitindo repasse de valores que não levem à efetiva ocupação do gasoduto, de forma a gerar a energia necessária ao aproveitamento do gás natural e ao fornecimento de energia elétrica à região de Manaus. Ao fim do período de transição, o resultado seria a redução do reembolso de CCC devido ao aumento da eficiência do novo concessionário, que aproximaria o nível de perdas real do nível regulatório, naturalmente menor.

Um outro aspecto abordado pelo PL nº 10.332/2018 seria a questão levantada pelo Controle Interno, de que a geração térmica a gás em Manaus poderia vir a se tornar prescindível com a interligação da capital ao Sistema Interligado ao SIN, o que caracterizaria a decisão de construção de ambos empreendimentos como falhas de planejamento do sistema. Segundo o MME, esta suposição seria incorreta, pois mesmo após a completa interligação da região de Manaus ao SIN, ocorrida em 2013, com a entrada em operação da linha Tucuruí-Manaus-Macapá, o sistema Manaus ainda conta com grande parque térmico necessário à manutenção do fornecimento.

⁸⁹ Em linha com essa terceira condicionalidade, foi proposto o novo § 8º inserido no art. 9º da Lei nº 12.783, de 2013. O dispositivo estabelece vacância regulatória para glosa de CCC aos novos controladores das empresas ou das concessões atualmente geridas sob controle da ELETROBRAS. Trata-se, segundo o MME, de adequação referente à concessão, que hoje tem níveis de perdas reais (somando técnicas e não técnicas), em alguns casos muito além das regulatórias, levando à aplicação do Fator de Corte no reembolso da CCC.

⁹⁰ Ofício SEI nº 504/2018/SE-MF, de 6 de agosto de 2018, enviado à ANEEL.

⁹¹ Ofício nº 316/2018-DR/ANEEL, de 06/08/2018.

Em função disso, a geração térmica na região de Manaus tem sido necessária para evitar sobrecargas “inadmissíveis”, segundo o Ministério, no sistema de distribuição e para o atendimento aos critérios estabelecidos nos Procedimentos de Rede, de evitar cortes de carga em contingências simples na Rede Básica e de evitar interrupções totais das cargas para a perda da Interligação Tucuruí - Manaus, que é composta por circuitos duplos de mesma torre. Diante desse fato, o MME informa que os critérios de operação⁹² são taxativos quanto a se evitar a ocorrência de cortes totais (blecautes) de capitais ou regiões para a perda simultânea de circuitos que compartilham a mesma torre ou mesma faixa de passagem, sendo este o caso aqui descrito.

Importante ressaltar que foram realizadas duas reuniões específicas sobre o PL, com representantes do MME, da ANEEL, da Casa Civil (PPI), do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no intuito de fornecer maiores esclarecimentos acerca das propostas contidas no projeto de lei, de modo que os órgãos envolvidos tiveram então a oportunidade de expor seus respectivos posicionamentos e a estratégia nele proposta.

Por fim, visando uma abordagem holística de tudo que foi levantado ao longo desta auditoria, questionou-se o MME quanto à existência de um processo formal e regular de produção de estratégias de médio e longo prazos que poderiam ser adotadas para a redundância no fornecimento de energia para a região de Manaus e a relação custo-benefício de se manter três formas de geração de energia, visto que atualmente existe o fornecimento de gás natural, de óleo e a ligação ao SIN. Assim, citando exemplo do MME, o fato de haver concomitantemente geração a óleo diesel, gás natural e a interligação Tucuruí-Manaus-Macapá não necessariamente significa falta de economicidade na solução, mas sim uma necessidade para atendimento a critérios de segurança e uma garantia de que o sistema se mantenha operando em níveis mínimos de confiabilidade.

Análise do Controle Interno

Conforme citado anteriormente neste relatório, a inviabilidade das conversões e a patente obsolescência da maior parte do parque térmico da AmD também eram de conhecimento do Ministério de Minas e Energia - MME, o que pode ser verificado em resposta a Ofício encaminhado por esta Controladoria, em que o mesmo confirma que já havia estudos conduzidos pelo GTON para viabilização da interligação de Manaus ao SIN pelo menos desde 1986, envolvendo todas estas questões. Importante ressaltar que mesmo após a publicação do Acórdão TCU nº 336/2014 – Plenário, a situação persistiu sem uma solução definitiva que tornasse o empreendimento economicamente viável.

Conforme evidenciado acima, verifica-se que houve falhas de planejamento e de execução das políticas de eficiência energética, ocasionando prejuízos ao fundo CCC. Em relação a esta constatação, o MME, órgão responsável pelo planejamento e coordenação da Política Energética Nacional, ciente há vários anos dos problemas aqui expostos conforme relatado anteriormente, informou ao Controle Interno⁹³ que sua estratégia de solução estaria centrada única e exclusivamente na publicação da Medida Provisória nº 814/2017, não aprovada pelo Congresso Nacional, sendo substituída pelo

⁹² Ofício nº 288/2018/SE-MME, de 7 de agosto de 2018 (p. 26 a 28 – Anexo)

⁹³ Memorando nº 17/2018/CGDE/DMSE/SEE, de 15/05/2018, em resposta ao Ofício nº 8912/2018/CGENE/DI/SFC-CGU, de 09/05/2018

PL 10.332/2018, citado anteriormente, e que se encontra em tramitação no Senado Federal (PLC nº 77/2018).

Do ponto de vista do Controle Interno, uma proposta desta natureza poderia ser também complementada por outras ações infralegais de curto prazo. Ademais, o correto equacionamento que venha a gerar uma utilização harmoniosa das fontes indicadas, quais sejam gás natural, combustíveis líquidos e energia oriunda do SIN é questão-chave para que se possa desenhar soluções robustas e definitivas para a utilização adequada de toda a infraestrutura atrelada ao gasoduto Urucu-Coari-Manaus.

É importante ressaltar que o PL nº 10.332/2018 não está sendo em momento algum aqui questionado sob o ponto de vista do mérito e da oportunidade, enquanto política pública que vise solucionar em definitivo e evitar que se repitam os inúmeros problemas aqui levantados relacionados à gestão da CCC e do SISOL. Este Controle Interno questiona o processo em si de formulação, acompanhamento e implementação das medidas selecionadas, processo esse que se mostra insuficiente do ponto de vista da sua condução formal e mensuração de efetividade e impactos.

Adicionalmente, o Controle Interno reitera que é de fundamental importância o pleno cumprimento das condicionantes citadas acima, a fim de que o PL nº 10.332/2018 seja efetivo no que se propõe corrigir, sob pena de que a solução proposta não atenda à sociedade e venha a causar prejuízos financeiros futuros para os consumidores finais de energia elétrica. Por outro lado, a solução buscou conciliar os entendimentos dos principais atores do setor elétrico, sobretudo MME e ANEEL, bem como os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, para definir as estratégias considerando tanto os interesses do mercado quanto os impactos nos consumidores.

Seria necessário também promover a sustentabilidade dos projetos de conversão do parque térmico da Amazonas Distribuidora e a flexibilização e redesenho das cláusulas contratuais relacionadas à rigidez do volume contratado de gás natural, cláusulas essas que se mostraram danosas ao empreendimento⁹⁴, conforme já apontado em auditoria executada pelo Tribunal de Contas da União – TCU. Somente respondendo a essas indagações pode-se chegar a bom termo no que tange à economicidade e uso adequado dos recursos públicos a bem da sociedade, o que até o presente momento não foi objetivamente apresentado pelo MME.

Em que pese o MME ter apresentado documentação⁹⁵ visando corrigir deficiências estruturais históricas relacionadas ao contrato de fornecimento de gás natural OC 1902/2006, bem como ajustes para o setor elétrico, a serem conduzidos por meio da aprovação do PL nº 10.332/2018, permanece em aberto o desenvolvimento de um processo mais adequado de planejamento e formulação de políticas públicas e estratégias setoriais de longo prazo no que diz respeito às questões aqui apresentadas, atuais e futuras, envolvendo as três formas de geração de energia citadas (óleo, gás natural e ligação ao SIN), além de tópicos ligados à eficiência energética e custo-benefício de soluções adotadas, como por exemplo operar com sistemas redundantes.

A importância de um processo formalizado e transparente em que se demonstrem os estudos, premissas e os cenários que justificam as posições ou escolhas efetuadas na

⁹⁴ Acórdão TCU nº 336/2014 – Plenário, itens 34, 39, 40, 9.1.1 e 9.1.2

⁹⁵ Esclarecimentos sobre o Projeto de Lei nº 10.332/2018 contidos no Ofício nº 288/2018/SE-MME, de 7 de agosto de 2018, enviado em resposta ao Ofício nº 14359/2018/CGENE/DI/SFC-CGU.

proposta de política pública é uma boa prática firmemente recomendada⁹⁶. Nesse sentido, frise-se que no caso em questão, do exame da exposição de motivos do PL nº 10.332/2018 não foi possível obter informações relevantes para a compreensão das condições necessárias para que o dispositivo proposto seja eficaz, como por exemplo, as premissas ou a lista de condições informadas posteriormente pelo MME. Além disso, não se identificou no MME um processo administrativo único em que se apresentassem os estudos, as premissas e os cenários que justificam os dispositivos do citado PL. Desse modo, no curso da auditoria, ao se reunir neste relatório a síntese de informações complementares apresentadas pelo MME, ANEEL, MF, MP e Casa Civil, o Controle Interno busca melhor evidenciar as bases das escolhas adotadas nos dispositivos do PL ao tempo em que se ressalta a importância de que a documentação básica que fundamenta a política pública deva estar devidamente organizada em um processo formal que melhor subsidie a tomada de decisão.

2.3 Aplicação de penalidade à ELETROBRAS por descumprimento das normas aplicadas à gestão da CCC.

Processo Administrativo Punitivo contra a ELETROBRAS

A ANEEL, por meio da Superintendência de Fiscalização Econômica e Financeira – SFF, realizou trabalhos de fiscalização na gestão da CCC. O intuito dos trabalhos foi apurar a regularidade da gestão econômica, financeira e regulatória do fundo pela ELETROBRAS, especialmente com relação à adequação à REN nº 427/2011, referente ao período de janeiro/2009 a dezembro/2013.

A ação de fiscalização resultou no Relatório de Fiscalização, consubstanciado no Processo Fiscalizatório nº 48500.001106/2014-20⁹⁷, que indicou a existência de 06 (seis) não conformidades⁹⁸ cometidas pela gestora ELETROBRAS, relacionadas ao descumprimento das disposições regulamentares relativas à gestão dos recursos econômico-financeiros da Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis – CCC.

A referida fiscalização consistiu na verificação dos procedimentos de gestão econômica e financeira, referentes à entrada e saída dos recursos da conta, utilizando-se da análise amostral das memórias de cálculo dos dados e pagamentos dos benefícios devidos pela CCC. A finalidade dos trabalhos foi verificar a conformidade da gestão da ELETROBRAS relativamente às movimentações financeiras, procedimentos contábeis, bem como, as ferramentas utilizadas nos controles e a validação de montantes de despesas e receitas.

O Relatório de Fiscalização⁹⁹ da ANEEL apontou o seguinte, no item “Aspectos Gerais de Gestão do Fundo pela ELETROBRAS”:

Durante nossos procedimentos de testes, identificou-se severas dificuldades na validação das informações, devido à ausência de publicação no sítio da

⁹⁶ Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático *Ex-Ante*. Casa civil/Presidência da República. <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guia-analise-ex-ante.pdf>

⁹⁷ Posteriormente (31/01/2018) o processo foi renomeado para Processo Administrativo Punitivo AI nº 025/2017-SFF – Fiscalização Econômica e Financeira – Fiscalização da Gestão da Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis dos Sistemas Isolados – CCC – Eletrobrás.

⁹⁸ Apontadas no Termo de Notificação nº 066/2014 – SFF, de 10 de novembro de 2014.

⁹⁹ Relatório de Fiscalização ELETROBRAS – CCC – 2014, de 05/11/2014 – Item V.

ELETRONBRAS, controles ineficientes e falta de crítica, perda de histórico e alterações de dados, inexistência de um sistema computacional de gestão do fundo conforme determinação em fiscalização anterior da SFF (...), e outros fatores aqui constatados que vêm em desconcontro ao estabelecido pela Resolução Normativa nº 427/2011.

Diante disso, a ANEEL apontou em relatório a gestão inconsistente da CCC pela ELETRONBRAS, por ter deixado de aplicar diversos critérios regulamentares, insuficiente transparência na publicação de informações que respaldassem os reembolsos mensais, além da precariedade de memórias de cálculo e organização das informações que permitisse a rastreabilidade e auditoria dos valores apurados para fins de reembolso.

A referida fiscalização elaborou ainda uma nota técnica¹⁰⁰ que enumerou várias ações praticadas pela gestora ELETRONBRAS durante a gestão da conta, as quais ocasionaram prejuízos à CCC. A Agência afirma que ocorreram descumprimentos das disposições regulamentares da REN nº 427/2011, relativos à gestão da CCC e tipificados como infração ao artigo 6º, inciso XI, da RN nº 63/2004, configurando infração gravíssima, na medida em que a gestora:

- I. Deixou de aplicar os limites impostos pelo Anexo IV da REN nº 427/2011;
- II. Pelas inconsistências encontradas na apuração de preços de combustíveis e de impostos;
- III. Pela não adequação e aplicabilidade da REN nº 427/2011, no que diz respeito ao cálculo do reembolso desde julho de 2009, não efetuando o levantamento do passivo de cada beneficiário anterior à adoção do referido ato normativo;
- IV. Pelo descumprimento das divulgações, em seu próprio site, das informações da CCC em conformidade com a REN nº 427/2011;
- V. Pelo descumprimento no que diz respeito à elaboração do Plano Anual de Custos da CCC;
- VI. Pelo não atendimento pleno da REN nº 427/2011, no que diz respeito ao uso do Sistema de Coleta de Dados Operacionais – SCD; entre outros motivos apontados pela ANEEL.

Após a conclusão da fiscalização¹⁰¹, a ANEEL procedeu ao enquadramento das irregularidades, considerando-as como apenas uma não conformidade regulatória, por se tratarem de infração regulatória de igual natureza, correspondente ao descumprimento das disposições regulamentares relativas à gestão dos recursos econômico-financeiros da Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis – CCC.

Diante disso, após o encaminhamento do Termo de Notificação TN nº 066/2014 – SFF à gestora, a ANEEL afirma que foram iniciadas várias interações e tratativas com a ELETRONBRAS, com a finalidade de fazer com que a gestora realizasse o correto reprocessamento do Custo Total de Geração – CTG mensal, a fim de se adequarem às regras regulatórias. Contudo, a Agência constatou a continuidade da não observância de uma série de regras e exigências da REN nº 427/2011, da mesma maneira como havia sido apontado anteriormente pela fiscalização.

Em resposta, a gestora ELETRONBRAS apresentou manifestação que foi considerada insatisfatória pela Agência e incapaz de esclarecer os fatos apontados, o que motivou a

¹⁰⁰ Nota Técnica nº 279/2014-SFF/ANEEL, de 31/10/2014 (fls. 4 e 4)

¹⁰¹ Emissão do Termo de Notificação TN nº 066/2014 – SFF, indicando a existência de 06 (seis) “não conformidades” cometidas pela gestora.

manutenção da “não conformidade” apontada pela fiscalização quanto ao descumprimento do disposto na REN nº 427/2011¹⁰².

Em prosseguimento ao processo, a Agência deu continuidade às ações no sentido de responsabilizar a gestora¹⁰³, em razão da má gestão dos encargos e fundos setoriais, dos quais era responsável, instaurando o Processo Administrativo Punitivo¹⁰⁴ para aplicação de penalidade à ELETROBRAS.

Do enquadramento legal

Levando em consideração as “não-conformidades” praticadas e considerando o normativo violado, a ANEEL procedeu ao enquadramento da gestora, tipificando o dispositivo regulamentar infringido em conformidade com o apresentado na Resolução Normativa nº 63/2004, a qual regula a imposição de penalidades pela gestão de recursos provenientes de encargos setoriais que se encontram em desconformidade com as normas, conforme descrito no quadro abaixo:

| | Dispositivo Normativo Violado | Tipificação (REN nº 63/2004) |
|------------------|--|---------------------------------|
| Não-Conformidade | Descumprimento do disposto na Resolução Normativa nº 427/2011, em especial, aos arts. 2º, 6º, 7º, 8º, 37, 38, 47, 49 e 54 da citada Resolução, por não observar as disposições regulamentares relativas à gestão dos recursos econômico-financeiros da Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis – CCC. | Art. 6º, inciso XI |

Tabela 04: Dispositivos violados junto à REN ANEEL nº 63/2004

Fonte: Auto de Infração AI nº 25/2017 – SFF

Da base de cálculo da penalidade

Para determinar o valor utilizado como base de cálculo para a aplicação da multa, a ANEEL utilizou o valor do orçamento da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE para o exercício do ano de 2017, para aplicação do artigo 14, § 4º, inciso III, da REN nº 63/2004. O referido valor¹⁰⁵ é referente ao valor orçado nos últimos doze meses, para a CCC, relativo ao exercício de 2017, cujo montante foi de R\$ 4.310.155.520,06 (quatro bilhões, trezentos e dez milhões, cento e cinquenta e cinco mil, quinhentos e vinte reais e seis centavos).

Quanto ao quesito da gravidade, a Agência afirma que o descumprimento das disposições regulamentares da REN nº 427/2011, relativas à gestão dos recursos econômico-financeiros da Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis – CCC¹⁰⁶, praticadas pela ELETROBRAS, configurou infração gravíssima¹⁰⁷.

Quanto aos danos resultantes para o serviço e para o usuário, a Agência afirma¹⁰⁸ que a infração provocou danos concretos na medida em que a ELETROBRAS deixou de aplicar diversos critérios estabelecidos em regulamentação própria, permitindo que

¹⁰² Arts. 2º, 6º, 7º, 8º, 37, 38, 47, 49 e 54 da Resolução

¹⁰³ Em cumprimento ao disposto no art. 20, § 2º, incisos I e III, da REN nº 63/2004

¹⁰⁴ Processo Administrativo Punitivo AI nº 025/2017-SFF.

¹⁰⁵ Nota Técnica nº 149/2016-SRG/ANEEL, de 12/12/16 - Processo nº 48500.005602/2016-14.

¹⁰⁶ Tipificada como infração no artigo 6º, inciso XI, da REN nº 63/2004.

¹⁰⁷ Auto de Infração AI nº 25/2017 – SFF, Item 10, de 13/12/2017 (fl. 5).

¹⁰⁸ Exposição de motivos do Auto de Infração AI nº 25/2017-SFF, de 13/12/2017 (fl. 6).

houvesse incorreta destinação dos recursos da CCC às empresas beneficiadas pelo fundo.

Na motivação do Auto de Infração¹⁰⁹, a ANEEL afirmou ainda que, a não observância dos procedimentos dispostos na REN nº 427/2011 praticada pela ELETROBRAS no planejamento, formação, processamento e gerenciamento da Conta de Consumo de Combustíveis – CCC, caracterizou infração cujas consequências não podem ser consideradas como sendo de pequeno potencial ofensivo.

Da aplicação da dosimetria na penalidade

Assim, de acordo com o art. 15 da REN nº 63/2004, para aplicação da dosimetria, foram consideradas as condicionantes relativas ao aspecto da gravidade e danos resultantes da infração, na aplicação do percentual utilizado para a determinação do valor da penalidade, conforme o quadro abaixo:

| Descrição (art. 15 da Resolução Normativa nº 63/2004) | Intervalo de Dosimetria | Dosimetria Aplicada |
|---|-------------------------|---------------------|
| Gravidade da infração | 0 – 0,30 | 0,30 |
| Danos resultantes para o serviço e para os usuários | 0 – 0,30 | 0,30 |
| Dosimetria | 0,60 | 0,60 |

Tabela 05: Dosimetria da multa

Fonte: Auto de Infração AI nº 25/2017 – SFF

Para definir o percentual da multa a ser aplicado sobre o montante citado anteriormente, a ANEEL considerou a tipificação da infração (Art. 6º, inciso XI) no grupo III do art. 14, o qual estipula um percentual de até 1% sobre o valor da base de cálculo para aplicação da dosimetria.

Dessa forma, considerando a tipificação da infração e a dosimetria utilizada, a ANEEL aplicou a penalidade de multa conforme o quadro a seguir:

| Base de cálculo da penalidade (Art. 14, § 4º, III, REN nº 63/2004) | | | | |
|--|---------------------------|---------------------------------|---|--------------------------|
| Não Conformidade | Tipificação - RN nº 63/04 | Valor da base de cálculo (R\$) | Dosimetria sobre a base de cálculo da multa | Multa Final |
| | Art. 6º, inciso XI | 4.310.155.520,06 ¹¹⁰ | 0,60% | R\$ 25.860.933,12 |
| TOTAL DA PENALIDADE: | | | | R\$ 25.860.933,12 |

Tabela 06: Tipificação da penalidade

Fonte: Auto de Infração AI nº 25/2017 – SFF

O valor final da multa, portanto, correspondeu ao percentual de 0,60% aplicado sobre o valor previsto no orçamento de 2017 para os custos da CCC, que correspondeu a um montante de R\$ 4.310.155.520,06 (quatro bilhões, trezentos e dez milhões, cento e cinquenta e cinco mil, quinhentos e vinte reais e seis centavos).

Dessa maneira, o valor apurado pela ANEEL para a multa aplicada à gestora, foi de **R\$ 25.860.933,12** (vinte e cinco milhões, oitocentos e sessenta mil, novecentos e trinta e três reais e doze centavos), levando em consideração a dosimetria apresentada¹¹¹, diante

¹⁰⁹ Auto de Infração AI nº 25/2017 – SFF, Item 11, de 13/12/2017 (fl. 6).

¹¹⁰ Previsão de custos da CCC para 2017

¹¹¹ Artigos 14 e 15 da REN nº 63/2004 e artigo 2º da Lei nº 9.784/1999

da não observância às disposições regulamentares relativas à gestão dos recursos econômico-financeiros da CCC. Por sua vez, o Auto de Infração¹¹² foi assinado em 30/01/2018, pela Superintendência de Fiscalização Econômica e Financeira – SFF, contudo ainda se encontra em fase de avaliação de recursos.

Justificativa apresentada pela ELETROBRAS

Em face da autuação, a ELETROBRAS interpôs recurso administrativo¹¹³, contra a decisão da ANEEL que impôs à ELETROBRAS o pagamento de multa no valor de R\$ 25.860.933,12, ainda sob avaliação por meio de recurso administrativo impetrado pela gestora frente à ANEEL.

Em 04/04/2018, a ANEEL procedeu à análise do pedido de reconsideração apresentado pela ELETROBRAS não considerando a decisão recorrida, mantendo o valor da multa aplicada no citado Auto de Infração, por entender caracterizada a infração tipificada no artigo 6º, inciso XI, da Resolução Normativa ANEEL nº 63/2004, e encaminhou à Diretoria o recurso ora interposto, objetivando colher a decisão final. Contudo, até o presente momento não foi exarada a decisão final pela Diretoria da ANEEL.

A ELETROBRAS alegou em suas razões recursais¹¹⁴, fundamentalmente:

1. Incompetência da ANEEL para regulamentar a Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis – CCC;
2. Incompetência da ANEEL para sancionar a ELETROBRAS;
3. Violação ao princípio da legalidade;
4. Não apreciação das justificativas apresentadas pela ELETROBRAS ao Termo de Notificação nº 066/2014;
5. Equívocos no cálculo da dosimetria da multa; e
6. Reconsideração da decisão exarada no Auto de Infração.

Em relação ao **primeiro** ponto apresentado pela recorrente, a ANEEL respondeu que tal alegação já foi exaustivamente tratada em manifestação¹¹⁵ da Procuradoria Federal junto à Agência, no sentido de que a ANEEL possui competência para regulamentar e fiscalizar a CCC por meio da REN nº 427/11.

No que diz respeito à **segunda** alegação interposta pela gestora, a Procuradoria Federal junto à Agência já havia se posicionado a respeito, confirmando a competência¹¹⁶ da ANEEL para fiscalizar e sancionar a ELETROBRAS.

No **terceiro** argumento, a ANEEL respondeu, em alegação ao descumprimento do princípio da legalidade, afirmando que não assiste razão à ELETROBRAS, tendo nesse sentido a própria Procuradoria Federal junto a Agência se posicionado por meio de

¹¹² AI nº 25/2017-SFF.

¹¹³ Escritório de advocacia BMA Barbosa Mussnich Aragão Advogados, em 14/02/2018, em face do Auto de Infração nº 0025/2017-SFF, de 13/10/2017.

¹¹⁴ Análise do Pedido de Reconsideração (p. 201 a 206 do Processo 48500.001106-2014-20 - Volume 2- Fiscalização da CCC – Multa)

¹¹⁵ Parecer Jurídico nº 470/2017/PFANEEL/PGF/AGU, de 13/10/17 (itens 13 e 14)

¹¹⁶ Parecer Jurídico nº 0650/2011/PFANEEL/PGF/AGU, de 11/10/11 (item 10) e Parecer Jurídico nº 517/2011/PFANEEL/PGF/AGU, de 15/12/14 (item 10).

pareceres jurídicos¹¹⁷ que afastam dúvidas em relação à possibilidade de aplicação ou não da REN nº 63/2004 à ELETROBRAS.

Quanto ao **quarto** argumento de que não houve apreciação das justificativas apresentadas pela ELETROBRAS, a Agência informou que todo o conteúdo que fundamentou a lavratura do Auto de Infração nº 025/2017-SFF foi detalhadamente descrito no item VI (JUSTIFICATIVA PARA APLICAÇÃO DA PENALIDADE) da Exposição de Motivos que sustentou a Emissão do referido Auto, de conhecimento da gestora.

Em relação ao **quinto** ponto, de que houve equívocos no cálculo da dosimetria da multa aplicada pelo Auto de Infração, a ANEEL informa que o valor utilizado decorre de expressa determinação normativa¹¹⁸.

Por fim, quanto ao **sexto e último** argumento trazido pela recorrente, no sentido da reconsideração da decisão, no que diz respeito ao seu cancelamento e respectivo arquivamento, a Agência reafirma o não cabimento de tal possibilidade, tendo em vista tudo o que foi exposto ao longo do processo fiscalizatório.

Assim, a ANEEL, no uso de suas atribuições regimentais e em conformidade com o que estabelece a Resolução Normativa nº 63, de 12/05/2004, tendo em vista o que consta do processo fiscalizatório¹¹⁹ e considerando a interposição de recurso administrativo, resolveu **não reconsiderar** a decisão recorrida. Dessa forma, a Agência manteve o valor da multa aplicada no citado Auto de Infração, encaminhando à Diretoria o recurso ora interposto, objetivando colher a decisão final, que se encontra em curso.

Análise do Controle Interno

Essa Auditoria constatou que a ANEEL, dentro de suas competências legais e regulamentares ao fiscalizar a aplicação dos recursos da CCC, exerceu o seu dever ao aplicar o Auto de Infração¹²⁰, em observância aos normativos relacionados aos processos de fiscalização (REN ANEEL nº 427/2011) e de penalização sobre jurisdicionados (REN ANEEL nº 63/2004), ao abrir o processo administrativo punitivo¹²¹.

Dessa forma, este Controle Interno entende que a alegação das reclamantes não se sustenta conforme ampla documentação contida nos autos, levando-se em consideração ainda os Pareceres Jurídicos emitidos pela Procuradoria Federal junto à ANEEL.

Diante de todo o exposto, bem como das análises efetuadas pela ANEEL e da Procuradoria Federal junto à Agência, levando-se em conta ainda as manifestações da ELETROBRAS, essa Controladoria entende que a aplicação de multa após o processo

¹¹⁷ Parecer nº 517/2014 (itens 21 e 26) e Parecer nº 0470/2017/PFANEEL/PGF/AGU (itens 13 e 14), esclarecendo o Parecer nº 650/2011 (item 32).

¹¹⁸ Artigo 14, § 4º, III, da Resolução Normativa nº 63/2004 e Nota Técnica nº 149/2016-SRG/ANEEL, de 12/12/16, constante do Processo nº 48500.005602/2016-14.

¹¹⁹ Processo Administrativo Punitivo AI nº 025/2017-SFF – Fiscalização Econômica e Financeira – Fiscalização da Gestão da Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis dos Sistemas Isolados – CCC – Eletrobrás.

¹²⁰ Auto de Infração AI nº 025/2017-SFF.

¹²¹ Processo Administrativo Punitivo AI nº 025/2017-SFF.

administrativo punitivo encontra-se devidamente fundamentada técnica e juridicamente, sendo dessa forma, cabível.

3. RECOMENDAÇÕES

A auditoria realizada trouxe algumas recomendações em função dos achados identificados. São elas:

Achado nº 1 – “Reembolso da CCC em desacordo com a regulamentação, causando prejuízo ao fundo setorial”

1 – ANEEL: Manualização das rotinas de fiscalização, garantindo uma atuação tempestiva e coordenada de todas as Superintendências da Agência junto aos agentes dos fundos setoriais.

2 – ELETROBRAS: Necessidade de apuração de responsabilidade pelo reembolso à Amazonas Distribuidora de Energia com os recursos da CCC, efetuado em desacordo com a Lei 12.111/2009 e REN ANEEL nº 427/2011, e encaminhamento das medidas a serem adotadas à Corregedoria Geral da União (CRG) para acompanhamento.

Achado nº 2 – “Deficiência no planejamento estratégico setorial relativo ao SISOL e região de Manaus por parte do Ministério de Minas e Energia.”

3 – MME: Necessidade de estabelecimento de planejamento estruturado para o SISOL e região de Manaus, de modo a harmonizar e viabilizar as fontes de energia, considerando questões ambientais e eficiência energética.

4 – MME: Necessidade de estruturação e formalização das soluções propostas que otimizem a utilização e a precificação do gás natural oriundo do Contrato de Fornecimento OC 1902/2006.

4. CONCLUSÃO

Na execução dos trabalhos de auditoria foi formulada a seguinte questão: Os agentes do Setor Elétrico agiram de acordo com as suas competências legais, de maneira eficiente e efetiva, quanto à gestão estratégica de fornecimento de energia à região de Manaus e quanto à aplicação dos recursos do fundo CCC?

Em resposta à essa questão, essa auditoria concluiu que a ANEEL, ao instaurar o Processo Administrativo fiscalizatório nº 48500.001106/2014-20 (Penalização - Multa)¹²² e o Processo nº 48500.004972/2016-34 (Ressarcimento)¹²³, com o objetivo de fiscalizar a gestão financeira da CCC pela ELETROBRAS, agiu em observância às suas competências regulamentares e atribuições legais enquanto agência reguladora do setor elétrico.

Contudo, restou evidenciada que a atuação da Agência, por meio de seus processos fiscalizatórios, principalmente aqueles de cunho econômico-financeiros vinculados à avaliação de fundos setoriais, poderia ser aprimorada, tomando por base uma maior previsibilidade e periodicidade entre eventos, bem como maior coordenação entre as Superintendências responsáveis pelas fiscalizações, evitando riscos de natureza econômico-financeira para a CCC.

Já no que diz respeito à ELETROBRAS e à sua subsidiária Amazonas Distribuidora, tomando por base os dados apurados no rito fiscalizatório da ANEEL, constatou-se que a gestora não estava aplicando diversas regras estabelecidas na REN nº 427/2011 para a apuração mensal dos critérios financeiros que envolvem o Custo Total de Geração – CTG das beneficiárias. A análise detalhada da documentação disponível, fornecida tanto pela Agência quanto pela ELETROBRAS, permitiu à equipe de Controle Interno corroborar o entendimento de que não houve pleno atendimento às exigências de racionalidade econômica e eficiência energética, bem como a condução de uma gestão inconsistente dos recursos do fundo pela ELETROBRAS, gerando reembolso a maior à Amazonas Distribuidora de Energia S.A, beneficiária da CCC.

Diante de tais constatações, a ANEEL determinou o ressarcimento dos valores recebidos indevidamente à CCC e a aplicação de penalidade à ELETROBRAS. O processo fiscalizatório de ressarcimento resultou no valor de R\$ 2.906.095.463,51¹²⁴, ainda passível de contestação, inclusive neste montante estão cerca de R\$ 1,78 bilhão por pagamento de insumos em duplicidade para geração de energia elétrica (gás natural e combustível líquido) bem como outros R\$ 1,13 bilhão por reembolso em desacordo com a REN ANEEL nº 427/2011.

O diagnóstico quanto à gestão de recursos da CCC é também compartilhado pelo Controle Interno, reiterando-se a existência de dívida devida pela ELETROBRAS ao Fundo Setorial. Adicionalmente, o processo de penalização concluiu pela aplicação de multa no valor de R\$ 25.860.933,12¹²⁵, por descumprimento das disposições regulamentares relativas à gestão dos recursos econômico-financeiros da Conta de

¹²² Relativo ao período de janeiro de 2009 a dezembro de 2013

¹²³ Relativo ao período de julho de 2009 a junho de 2016

¹²⁴ Dois bilhões, novecentos e seis milhões, noventa e cinco mil, quatrocentos e sessenta e três reais e cinquenta e um centavos.

¹²⁵ Vinte e cinco milhões, oitocentos e sessenta mil, novecentos e trinta e três reais e doze centavos

Consumo de Combustíveis Fósseis – CCC. Tal penalidade ainda está sob análise da ANEEL por meio de recurso administrativo impetrado pela gestora.

É de fundamental importância aqui reiterar que o valor final do montante a ser ressarcido à CCC ainda se encontra sob análise, havendo recursos administrativos impetrados pela ELETROBRAS e pela AmD ainda pendentes de avaliação final por parte da Diretoria Colegiada da ANEEL.

As “Não Conformidades” apontadas pela ANEEL foram relacionadas ao descumprimento das disposições legais e regulamentares relativas à gestão dos recursos econômico-financeiros da Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis – CCC. A manifestação apresentada pela ELETROBRAS foi considerada insatisfatória pela Agência e incapaz de esclarecer os fatos apontados na gestão da conta, por ter ocorrido em desconformidade com os normativos legais, permitindo concluir que a gestão da CCC, efetuada pela ELETROBRAS, não obedeceu aos critérios legais e regulatórios em vigor à época.

Grande parte dos fatos apontados ao longo deste relatório foi inclusive objeto de auditoria do Tribunal de Contas da União que resultou no Acórdão TCU nº 336/2014 – Plenário e determinou a abertura de processos apartados de responsabilização dos gestores da ELETROBRAS e AmD. Restou inequívoco o fato de que na elaboração do termo de compromisso, em 2004, previu-se que o uso do gás natural traria uma economia de 57% sobre o custo de contratação de energia dos novos Produtores Independentes de Energia - PIEs de Manaus, o que traria uma redução na CCC na ordem de R\$ 1,2 bilhão ao ano, e em sua esteira inúmeros ganhos intangíveis, como redução de emissão de poluentes, benefícios que acabaram por não se efetivar.

Tais responsabilizações ocorreram por terem celebrado¹²⁶ Contrato de Compra e Venda de Gás Natural com volume fixo sem prévia estipulação do preço certo e definido (*Open Book*) e por não adotarem as tempestivas e devidas providências para a oportuna conversão das usinas térmicas da Amazonas Distribuidora, de forma coordenada e de acordo com a disponibilização do gás e a operação do gasoduto e de seus ramais de distribuição, com vistas ao melhor aproveitamento do combustível, contrariando os princípios da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal) e da modicidade tarifária (art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/1995). As cláusulas contratuais do gasoduto, principalmente as de “*Take-or-pay*”, “*Ship-or-pay*” e “*Open Book*” mostraram-se inadequadas e acabaram por minar os possíveis ganhos de economicidade estimados inicialmente, constatação essa também corroborada pela equipe de auditoria de Controle Interno.

A ELETROBRAS, como responsável pela CCC, não tomou as ações adequadas e tempestivas com o intuito de solucionar as falhas na gestão do fundo descritas anteriormente, como por exemplo realizar gestões em busca de uma maior adequação das cláusulas do contrato de fornecimento de gás e buscando a aderência da empresa às normas regulatórias, especialmente as trazidas pela REN ANEEL nº 427/2011, mesmo que indiretamente, no caso da etapa *Upstream* com a CIGÁS, ou de forma mais direta, através de sua subsidiária Amazonas Distribuidora (antiga Manaus Energia), parte contratual efetiva no caso da etapa *Downstream*.

Em sua defesa, no que diz respeito ao cumprimento de normas regulatórias, a ELETROBRAS alega que todas as suas decisões relacionadas à gestão da CCC foram

¹²⁶ Infringindo o disposto no art. 55, inciso III, da Lei nº 8.666/1993

conduzidas em acordo com a legislação pertinente e com base nos Despachos e Ofícios emitidos pela ANEEL, ou seja, com a anuência expressa e formal da Agência. Ainda segundo a mesma, a gestora sempre consultava a Superintendência de Regulação dos Serviços de Geração (SRG/ANEEL) a fim de obter subsídios regulamentares para a ratificação de suas ações de gestão.

Ocorre que, após análise de evidências documentais enviadas pela gestora comprovando esta comunicação regular e constante entre as partes, este Controle Interno verificou que as aprovações e orientações foram dadas mediante cumprimento da legislação vigente e em particular do Decreto nº 7.246/2010 e da REN ANEEL nº 427/2011, sempre condicionadas à apresentação subsequente de documentação comprobatória, sujeita à fiscalização superveniente pela Agência. A equipe de auditoria, após analisar tais evidências, não observou a existência de orientação dada pela ANEEL que estivesse em desacordo com a Lei nº 12.111/2009 e legislações decorrentes, o que foi levado em conta na elaboração de recomendações por este Controle Interno.

Apenas a título informativo, é importante ressaltar que a ANEEL verificou que entre o início de suprimento (dezembro de 2010) e a interligação comercial de Manaus ao SIN (maio de 2015), haveria uma redução total nos dispêndios da CCC de cerca de **R\$ 586 milhões** (base dez/2015). Por outro lado, entre o início da interligação de Manaus e o fim do prazo contratual de suprimento do gás, em 2030, a Agência identificou um compromisso fixo de fornecimento de volume de gás que gerará um gasto da ordem de **R\$ 30 bilhões** pela CCC (base dez/2015).

Resta mais uma vez evidente que existe um descompasso acentuado na relação custo-benefício no que tange à implantação do gasoduto, à necessária conversão de UTE's do parque térmico da Amazonas Distribuidora, ao contrato de fornecimento de gás natural e à interligação da região de Manaus ao SIN. Dessa forma, segundo a ANEEL, conforme citado anteriormente neste relatório de auditoria e diante da grande diferença de valores, "qualquer diligência no sentido de minudenciar os valores torna-se desnecessária"¹²⁷.

Ao levar em conta preocupações relacionadas ao atual cenário em que convivem três formas de geração elétrica na Região Norte (combustíveis líquidos, gás natural e interligação o SIN), considerando ainda ações de curto, médio e longo prazos, o MME acena com a implementação Projeto de Lei nº 10.332/2018, em trâmite no Congresso Nacional.

Segundo informado pelo MME¹²⁸ a este Controle Interno, conforme já detalhado anteriormente neste relatório, esse PL evitaria que a subutilização do gasoduto volte a ocorrer no futuro, ao mesmo tempo em que endereça o problema da falta de contrato de gás para além de 2030, mas persiste a ausência de solução definitiva para o parque térmico não convertido ao uso de gás natural e a coordenação com o SIN. Ainda segundo o Ministério, este PL "resolve questões históricas relativas ao fornecimento de combustível aos estados da Região Norte afetados pelo processo"¹²⁹, servindo de garantia ao processo de licitação das distribuidoras de energia elétrica da Região Norte e aumentando as chances de êxito do leilão.

¹²⁷ Nota Técnica nº 133/2016-SRG/ANEEL, item III, parágrafo 61

¹²⁸ Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada no MME, em 21/06/2018.

¹²⁹ Ofício nº 288/2018/SE-MME (Esclarecimentos adicionais à CGU), de 7 de agosto de 2018 (p. 11)

De fundamental importância é a garantia de que as três condicionantes citadas anteriormente ao longo deste relatório de auditoria sejam efetivamente cumpridas. São elas:

- I. Ocupação futura do gasoduto por meio do arranjo de concatenação da outorga e dos contratos de energia da UTE Mauá Bloco III com o prazo da outorga do Gasoduto Urucu-Coari-Manaus;
- II. O preço da parcela de transporte a ser praticado pelas partes deve ser aquele definido pela ANP, sanando a formação do preço de eventuais desvios injustificáveis e desacordo das partes;
- III. A execução financeira, ou seja, a liquidação de direitos, ou a redução de obrigações com a CCC que decorram desse arranjo, só se dará após a transferência do controle da AmD ou após a licitação da área de concessão correspondente.

Este Controle Interno considera que tais condicionantes são de fato críticas para que o PL em tela seja efetivo na correção de problemas estruturais já relatados ao longo deste relatório de auditoria. A aprovação do referido PL sem as condicionantes citadas poderia ensejar o pagamento pela CDE/CCC (ou seja, pelos consumidores finais) de custos inerentes à geração ineficiente de energia elétrica com óleo combustível e também a disponibilidade do gás natural que ainda não está sendo utilizado para geração de energia elétrica pelas concessionárias que não converteram seus respectivos parques térmicos. Segundo a ANEEL, somente entre julho de 2009 e junho de 2016, o consumidor seria obrigado a pagar quase R\$ 2,0 bilhões a mais de encargos setoriais, em efeitos retroativos.

Cabe ressaltar que a CGU tem buscado contribuir sempre que possível com abordagens voltadas para uma melhor implementação de políticas públicas, e que, para além do seu papel de auditoria e controle, nessa busca, tem promovido ações caracterizadas por crescente proatividade e antecipação, em conjunto com os órgãos finalísticos na temática de avaliação e monitoramento de tais políticas, envolvendo oportunamente o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, bem como órgãos setoriais quando cabível.

A importância de um processo formalizado e transparente em que se demonstrem os estudos, premissas e os cenários que justificam as posições ou escolhas efetuadas na proposta de política pública é uma boa prática firmemente recomendada¹³⁰. Nesse sentido, frise-se que no caso em questão, do exame da exposição de motivos do PL nº 10.332/2018 não foi possível obter informações relevantes para a compreensão das condições necessárias para que o dispositivo proposto seja eficaz, como por exemplo, as premissas ou a lista de condições informadas posteriormente pelo MME. Além disso, não se identificou no MME um processo administrativo único em que se apresentassem os estudos, as premissas e os cenários que justificam os dispositivos do citado PL. Desse modo, no curso da auditoria, ao se reunir neste relatório a síntese de informações complementares apresentadas pelo MME, ANEEL, MF, MP e Casa Civil, o Controle Interno busca melhor evidenciar as bases das escolhas adotadas nos dispositivos do PL ao tempo em que se ressalta a importância de que a documentação básica que

¹³⁰ Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático Ex-Ante. Casa civil/Presidência da República. <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guia-analise-ex-ante.pdf>

fundamenta a política pública deva estar devidamente organizada em um processo formal que melhor subsidie a tomada de decisão.

Com relação à transferência de gestão do fundo para a CCEE ocorrida em meados de 2017, faz-se necessário um acompanhamento efetivo pela Agência no sentido de garantir a transparência e a qualidade das rotinas de fiscalização e uma melhor coordenação de atuação entre as Superintendências da ANEEL com intuito de minimizar a ocorrência de futuras não-conformidades quanto à gestão dos fundos setoriais.

Por fim, cabe ressaltar a recente decisão do Governo Federal de diluir sua participação no capital social da ELETROBRAS, bem como de alienar as distribuidoras de energia da Região Norte, dentre elas a Amazonas Distribuidora, objeto desta auditoria. Em assim sendo, a necessidade de pagamento dessa dívida materializa um risco que pode vir a afetar o modelo de venda e o valor de alienação deste patrimônio, gerando impactos fiscais ainda não contabilizados, evidenciando mais uma vez a fundamental importância de uma adequada coordenação e gestão de riscos na implantação de políticas públicas para o setor energético por parte do Ministério de Minas e Energia, em articulação com os demais atores do setor elétrico, algo que ocorreu de forma incipiente neste episódio envolvendo o SISOL.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÕES DAS UNIDADES EXAMINADAS E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Manifestação da ANEEL:

A ANEEL, por meio do Ofício nº 50/2018-AIN/ANEEL, de 28 de junho de 2018, manifestou-se em resposta ao Ofício nº 11467/2018/CGENE/DISFC-CGU, trazendo considerações sobre o Relatório Preliminar de Auditoria de Gestão na CCC, em especial quanto aos comentários trazidos na seção “Conclusão”, a seguir transcritos:

Contudo, restou evidenciada que a atuação da Agência, por meio de seus processos fiscalizatórios, principalmente aqueles de cunho econômico-financeiros vinculados à avaliação de fundos setoriais, poderia ser aprimorada, tomando por base uma maior previsibilidade e periodicidade entre eventos, bem como maior coordenação entre as Superintendências responsáveis pelas fiscalizações, evitando riscos de natureza econômico-financeira para a CCC.

Com relação à posição do Controle Interno, exposta acima no dito relatório, a Agência ressaltou que desde 2016 a SFF/ANEEL está envidando esforços para aprimorar a fiscalização dos Fundos Setoriais. Segundo a mesma, os processos de fiscalização da CCC abertos a partir de 2016 são coordenados pela SFF/ANEEL de forma a garantir “forte interação com as demais áreas da Agência que atuam na regulação e fiscalização técnica do fundo (SRG, SFG, SGT), contribuindo na mitigação de riscos do processo fiscalizatório”. A Agência enfatiza esta evolução, citando que atualmente os documentos de análises dos processos são avaliados de forma conjunta, bem como os respectivos resultados apurados (notas técnicas com a participação das demais superintendências).

A ANEEL também reiterou¹³¹ que há uma série de itens, muitos deles novos, trazidos pelas AmD e pela própria ELETROBRAS que podem vir a impactar no montante final e a ser ressarcido à CCC. São citados pela Agência, como exemplo, efeitos de sentenças judiciais, informações novas de UTE's e os efeitos de tributos que podem afetar sobremaneira o valor a ser ressarcido, ressaltando ainda que vários desses itens não foram apontados tempestivamente pelas empresas ao longo do processo de fiscalização. Deste modo, os valores contidos neste relatório de auditoria seriam de fato preliminares e ainda haveria recursos destas empresas pendentes de deliberação por parte da Diretoria da Colegiada da Agência.

Adicionalmente, a ANEEL informou que desde janeiro de 2018 a SFF/ANEEL instaurou uma Coordenação para tratar especificamente das fiscalizações dos Fundos Setoriais (CCC, RGR, CDE), bem como de diversos outros encargos. De acordo com a Agência, a respectiva Coordenação já está atuando em diversas frentes de fiscalização e, também, segundo o órgão, “inovando nos mecanismos de sua atuação”.

¹³¹ Ofício nº 70/2018-AIN/ANEEL, de 22 de agosto de 2018.

Já com relação ao Projeto de Lei nº 10.332/2018, enviado ao Congresso Nacional em substituição à Medida Provisória nº 814/2017, revogada por decurso de prazo, o Controle Interno havia enviado à ANEEL a Solicitação de Auditoria nº: 201702230/14, de 6 de julho de 2018, respondida pela Agência por meio do Memorando nº 215/2018-ASDANEEL, de 12 de julho de 2018. Foram então dados alguns esclarecimentos a respeito das proposições consignadas no Projeto de Lei nº 10.332/2018, em que a Agência esclareceu que não compete a ela o estabelecimento das políticas setoriais, mas que a mesma tem contribuído com o debate legislativo e das políticas setoriais fornecendo dados, simulações e análises.

De modo mais específico, no que tange ao questionamento sobre sua participação na confecção do referido PL, o órgão informou que não existe a obrigatoriedade de um Projeto de Lei ser enviado previamente ao ente Regulador antes de ser encaminhado ao Congresso Nacional. No caso concreto do PL nº 10.332/2018, o governo federal informou à ANEEL que enviaria a referida proposta de normativo ao Congresso Nacional com texto similar ao contido na Medida Provisória nº 814/2017. Quando da tramitação da referida MP, a Agência informou que teve a oportunidade de ser consultada e buscou colaborar tempestivamente e de forma construtiva, assim como fez também com relação ao PL nº 10.332/2018, neste caso em menor escala.

A Agência informou também que se pronunciou formalmente duas vezes no trâmite da Medida Provisória nº 814/2017, por meio do Ofício nº 75/2018-DR/ANEEL, de 17 de abril de 2018, e do Ofício nº 185/2018-DR/ANEEL, de 4 de maio de 2018. Nestes documentos, a ANEEL apresentou concordância com o texto original da Medida Provisória, pois, segundo a Agência, a concatenação dos prazos de Contratos de Comercialização de Energia no Ambiente Regulado – CCEAR relacionados a empreendimentos termelétricos que contam com reembolso da Conta de Consumo de Combustíveis – CCC aos prazos do contrato de transporte dutoviário de gás natural iria evitar a existência de contrato de energia elétrica sem suprimento de gás natural, e o contrário, que se pagasse pelo contrato de gás natural, sem produção de energia elétrica.

Acrescenta ainda a Agência que neste novo texto está sendo ampliada a data-limite de não aplicação dos critérios de eficiência econômica e energética¹³², que findava em 30 de abril de 2016 e seria postergada para 30 de abril de 2018. A Agência informou que não possui a quantificação deste custo para estes dois anos adicionais, mas reitera que este custo adicional, desde que limitado a R\$ 3,5 bilhões, será pago com recursos do pagamento de bonificação de outorga e não por meio da CDE.

Por outro lado, a ANEEL concorda com o conteúdo do PL nº 10.332/2018, e partilha do mesmo entendimento¹³³ do MME e do Ministério da Fazenda quanto à sua pertinência e oportunidade, mas todos são enfáticos ao reiterar a importância das três condicionantes já trazidas nesse relatório no Achado de Auditoria 2.2 como pré-requisitos para que o dito projeto de lei seja efetivo e de fato corrija as distorções detectadas no SISOL e alinhe incentivos aos novos concessionários, sob pena de trazer prejuízos futuros aos consumidores finais de energia elétrica via majoração de tarifas sem contrapartidas em serviços prestados.

Com relação ao reconhecimento do custo total de geração para os futuros concessionários, incluindo todas as despesas com a aquisição de combustível líquido e gás natural e estabelecidas nos contratos de fornecimento vigentes, sem glosas, a

¹³² §12 do art. 3º da Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009

¹³³ Ofício nº 316/2018-DR/ANEEL, de 6 de agosto de 2018.

Agência reiterou que seus papéis regulatório e fiscalizatório não seriam afetados. Isto porque, apesar de o texto proposto permitir que o novo concessionário disponha do período compreendido entre o início de sua gestão até a data da primeira revisão tarifária para conduzir a concessão em direção aos critérios de eficiência estabelecido pela ANEEL no uso dos recursos da CCC, o sinal regulatório continuaria atuando por meio de incentivos adequados. Ocorre que, se neste período o novo concessionário não desenvolver ações para se enquadrar nos critérios de eficiência da ANEEL, a partir da primeira revisão tarifária da concessionária, os seus acionistas já deverão arcar com o custeio entre o custo da concessão e os valores de repasse da CCC dentro dos critérios de eficiência da Agência.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria da CCC enviado por este Controle Interno por meio do Ofício nº 11467/2018/CGENE/DI/SFC-CGU - Relatório Preliminar nº 201702230 - Auditoria CCC, a ANEEL enviou manifestação contida no Ofício nº 50/2018-AIN/ANEEL, de 28 de junho de 2018, e no Memorando nº 215/2018-ASDANEEL, de 12 de julho do corrente ano. A manifestação em análise, resumida no tópico acima, indica que a Agência vem implementando melhorias contínuas em seus processos internos com vistas a obter ganhos de sinergia em seu papel de agente regulador e fiscalizador do setor elétrico.

A recomendação proposta por este Controle Interno, de trabalhar para a criação de rotinas de fiscalização, garantindo uma atuação tempestiva e coordenada de todas as Superintendências da Agência junto aos agentes dos fundos setoriais, tem por objetivo exatamente formalizar essas ações, evitando a diluição interdepartamental das mesmas. Com relação à atuação da Agência durante o processo de elaboração e tramitação da Medida Provisória nº 814/2017 e o Projeto de Lei nº 10.332/2018, a ANEEL trouxe evidências de sua participação, sob a forma de sugestões e levantamento de riscos no texto principal e emendas, inclusive de natureza fiscal.

A Agência considera que o texto não promove nenhum tipo de anistia, mas sim a não aplicação provisória dos critérios de eficiência econômica e energética de que trata o § 12 do art. 3º da Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009, e o pagamento da parcela total de transporte e da margem de distribuição referente aos contratos de fornecimento de gás natural celebrados até a data de publicação da Lei nº 12.111, para fins de geração de energia elétrica, desde o início da sua vigência. O objetivo, segundo a Agência, é buscar uma harmonização dos entendimentos entre os diversos atores governamentais envolvidos na confecção do normativo, considerando os impactos no mercado e nos consumidores.

Com relação à atuação da Agência como entidade fiscalizadora da gestão da CCC, o Controle Interno realizou diversas análises, incluindo circularização de informações, que detectaram uma grande quantidade de ofícios, cartas e fac-símiles que circularam entre a ELETROBRAS, enquanto gestora da CCC, e a Superintendência de Regulação dos Serviços de Geração (SRG), em especial. Em manifestações finais ao Controle

Interno¹³⁴, a ANEEL nega que tenha havido qualquer tipo de anuência ou concordância com decisões em desconformidade à REN ANEEL nº 427/2011, tendo sido qualquer eventual flexibilização devidamente motivada por meio de análises técnicas e audiências públicas.

Este Controle Interno, após analisar tais evidências e verificar que a Agência em nenhum momento orientou ou autorizou a gestora a praticar nenhum ato em desconformidade com a legislação vigente, e em particular com a REN ANEEL nº 427/2011, reitera sua posição original quanto ao cabimento do pedido de ressarcimento e à aplicação de multa pecuniária sobre a gestora da CCC, posição essa expressa ao longo deste relatório e alinhada à da ANEEL. Esta CGU reitera ainda que o valor final do montante global a ser ressarcido à CCC encontra-se ainda sob análise, havendo recursos administrativos impetrados pela ELETROBRAS e pela AmD ainda pendentes de avaliação final por parte da Diretoria Colegiada da ANEEL.

Em assim sendo, tais constatações foram levadas em conta quando da elaboração de recomendações por este Controle Interno, sempre com o intuito de trazer melhorias à atuação fiscalizatória e regulatória da Agência, em particular no que tange à gestão de fundos setoriais como a CCC.

Por fim, no que diz respeito aos outros pontos já analisados anteriormente relacionados à ANEEL, não houve fato novo que pudesse vir a alterar o entendimento já exposto ao longo deste relatório acerca do papel desempenhado pela Agência no que tange à gestão da CCC e à implementação de políticas públicas para o SISOL.

Manifestação do MME:

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria da CCC enviado por este Controle Interno por meio do Ofício nº 11465/2018/CGENE/DI/SFC-CGU - Relatório Preliminar nº 201702230 - Auditoria CCC, o Ministério de Minas e Energia enviou manifestação contida no Ofício nº 238/2018/SE-MME, anexando ainda os Memorandos nº 146/2018/ASSEC, (SEI nº 0181384), da Assessoria Especial de Assuntos Econômicos, e nº 176/2018/SEE, (SEI nº 0181906), da Secretaria de Energia Elétrica, que apresentam os comentários deste Ministério em referência à versão preliminar do citado relatório de auditoria.

Segundo o MME, as propostas constantes anteriormente na Medida Provisória nº 814/2017, e agora dispostas no Projeto de Lei nº 10.332/2018, constituem matéria complexa, para a qual não se vislumbra solução infralegal. Ainda segundo o órgão, por se tratarem de dispositivos inicialmente previstos em leis que compõem a base do setor (Lei nº 10.438/2002, Lei nº 12.111/2011 e Lei nº 12.783/2012), qualquer tratamento infralegal inadequado poderia trazer insegurança jurídica ao processo de desestatização das companhias, bem como aumentar o risco de judicialização no atual processo já fragilizado de prestação de serviço nas distribuidoras da região Norte.

Ainda com relação ao conteúdo e à tramitação do PL nº 10.332/2018, o MME manifestou-se, por meio do Ofício nº 269/2018/SE—MME, de 24 de julho de 2018, da Nota Informativa nº 48/ASSEC/2018, de mesma data e mais detalhadamente por meio

¹³⁴ Ofício nº 59/2018-AIN/ANEEL, enviado ao Controle Interno em 31/07/2018, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201702230-15 e Ofício nº 61/2018-AIN/ANEEL, enviado em 3 de agosto de 2018, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201702230-16.

do Ofício nº 288/2018/SE-MME, de 7 de agosto de 2018, conforme detalhado no Achado de Auditoria 2.2 e na respectiva Análise de Controle Interno, contidos neste relatório de auditoria.

Segundo posição trazida pelo Ministério nesta documentação, o mesmo reitera, tal qual a ANEEL, que não existiria nenhum tipo anistia entre os dispositivos do referido projeto de lei. Cita ainda que em relação à não aplicação dos critérios de eficiência econômica e energética, tal possibilidade já consta na Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. Segundo o MME, o novo texto de fato estende o período de não aplicação dos critérios de eficiência econômica e energética, que findava em 30 de abril de 2016 e que agora se encerra em 30 de abril de 2018, uma vez que, ainda segundo o órgão, devido à indisponibilidade orçamentária e financeira, até a presente data não houve tal cobertura. A nota destaca ainda que tal medida está limitada a R\$ 3,5 bilhões, com recursos oriundos do pagamento de bonificação de outorga ao Orçamento Geral da União – OGU, conforme já citado anteriormente em tópico referente à manifestação da ANEEL.

Adicionalmente, o MME alegou que a postergação do prazo de vencimento do limite de R\$ 3,5 bilhões para pagamento de despesas de combustível dos Sistemas Isolados pela União para 2019 permitiria que o reembolso pela União dessas despesas de combustível às empresas do Grupo ELETROBRAS possa ser equacionado com recursos oriundos do processo de desestatização da Empresa, previsto para ocorrer em 2018, finalizando em 2019. Segundo o Ministério, o vencimento do limite em 2017 poderia inviabilizar essa solução integrada e prejudicar ainda a privatização das distribuidoras do Grupo ELETROBRAS, para as quais o registro do ativo contábil correspondente a esse direito ficaria incerto.

Com relação ainda ao art. 1º do Projeto de Lei nº 10.332/2018, ao ser questionado sobre a obrigatoriedade de inclusão nos PACs da CDE de recursos para o pagamento total da parcela de transporte¹³⁵ e da margem de distribuição referente aos contratos de fornecimento de gás natural celebrados até a data de publicação da Lei nº 12.111, de 2009, e de que essa alteração poderia configurar eventual descumprimento do princípio da modicidade tarifária, onerando ainda mais o consumidor final, estando inclusive em desacordo com os fatos apontados no Acórdão TCU nº 336/2014 — Plenário e também no Acórdão TCU nº 3.005/2015 — Plenário, o órgão se manifestou no sentido de justificar tal dispositivo como sendo uma solução completa para as contratações envolvendo o Gasoduto Urucu-Coari-Manaus, por assegurar a preservação da segurança jurídica da repactuação de dívidas históricas de combustível entre a ELETROBRAS e PETROBRAS.

Outro dispositivo contido no PL, que diz respeito ao reconhecimento do custo total de geração para os futuros concessionários, incluindo todas as despesas com a aquisição de combustível líquido e gás natural e estabelecidas nos contratos de fornecimento vigentes, sem glosas, o MME alinha-se com a ANEEL no entendimento de que os papéis regulatório e fiscalizatório da Agência seriam preservados. Segundo o MME,

¹³⁵ O PL nº 10.332/2018, em seu art. 1º, que altera § 15 do art. 13 da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, traz uma questão fundamental para a sustentabilidade do gasoduto, que é a urgência de que a ANP regularmente as tarifas de transporte do gás natural. Esse risco consta do Acórdão TCU nº 336/2014 — Plenário, itens 44 e 45, e acabou por se materializar ao longo da implantação do projeto, trazendo volatilidade e contribuindo para o comprometimento do equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento, tendo como uma consequência, por exemplo, a negativa de sub-rogação por parte da ANEEL. Esta determinação vai ainda ao encontro do que determina o art. 3º, inc. VII, da Lei 9.427/1996, contribuindo para mitigar esse risco junto aos consumidores finais de energia elétrica.

neste caso os incentivos estariam alinhados, pois quanto mais cedo o concessionário atingir o patamar regulatório, mais cedo poderá usufruir do aumento de receita decorrente da redução de perdas, ao mesmo tempo em que desonera o consumidor desse ressarcimento.

Adicionalmente, conforme fato já noticiado inclusive pela grande imprensa, no que se refere a eventuais impactos no modelo de venda da Amazonas Distribuidora devido à eventual necessidade de pagamento de dívidas de CCC, o MME reiterou que a modelagem de alienação aprovada para a AmD por meio da Resolução CPPI nº 20/2017 estabeleceu a obrigação de assunção de dívidas e a possibilidade de assunção de créditos e direitos deste fundo setorial pela Controladora (ELETROBRAS). Assim, segundo o MME, com a assunção aprovada pelos acionistas na 170ª Assembleia Geral Extraordinária, realizada em 8 de fevereiro de 2018, *a priori* não haveria efeitos na modelagem de venda da subsidiária.

Por fim, ainda de acordo com o MME, com relação ao processo de diluição da participação da União na ELETROBRAS, e de possíveis impactos em valor de alienação, apenas os estudos, ainda em fase de contratação, poderão identificar tais efeitos, tendo em vista a complexidade da companhia e de suas operações.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Após análise da documentação enviada pelo MME, o Controle Interno verificou que o Ministério vem tentando atuar no sentido de corrigir as falhas contratuais existentes no fornecimento de gás natural oriundo da Bacia de Urucu para a região de Manaus, buscando sempre alternativas que maximizam a segurança jurídica das decisões implementadas. Em que pese essa abordagem promover segurança jurídica e previsibilidade, existe elevado risco de depender exclusivamente do processo legislativo para aprovação das medidas.

Assim, uma ação articulada envolvendo outras medidas, de caráter infralegal ou até mesmo técnico, poderia trazer agilidade e efetividade na busca de soluções para as deficiências encontradas.

Já em relação ao PL nº 10.332/2018, enviado ao Congresso Nacional em substituição à MP nº 814/2017, o Controle Interno reitera que não atuou no sentido de criticar a oportunidade ou o mérito da medida, mas agiu tão-somente no sentido de auditar o processo pelo qual ela foi produzida, bem como analisou a ocorrência de eventuais riscos futuros para os consumidores de energia elétrica caso as condicionantes descritas no Achado de Auditoria 2.2 não se verifiquem, conforme descrito na Análise do Controle Interno referente a este Achado.

Por fim, no que diz respeito aos outros pontos já analisados anteriormente relacionados ao MME, não houve fato novo que pudesse vir a alterar o entendimento já exposto ao longo deste relatório acerca do papel desempenhado pelo Ministério no que tange à gestão da CCC e à implementação de políticas públicas para o SISOL.

Manifestação da ELETROBRAS:

Segundo manifestação enviada pela ELETROBRAS, após a realização de uma Reunião de Busca Conjunta de Soluções em sua sede, situada na cidade do Rio de Janeiro, no dia 5 de julho de 2018, a mesma reitera que, em todo o período em que foi gestora do Fundo CCC, sempre consultou a ANEEL por intermédio da Superintendência de Regulação dos Serviços de Geração – SRG, sobre quais procedimentos deveriam ser tomados diante de cada processo.

Para corroborar tal afirmação, foi enviada extensa documentação a este Controle Interno, que segundo a empresa, serviu de suporte à gestão durante o período em que a ELETROBRAS foi gestora da CCC.

Segundo a ELETROBRAS, a empresa sempre seguiu a legislação pertinente e as orientações constantes nos Despachos e Ofícios emitidos pela ANEEL, citando, dentre outros, um exemplo em que a fiscalização ignorou a flexibilização das regras estabelecidas na REN ANEEL nº 427/2011, especialmente no que se diz respeito à apuração mensal do Custo Total de Geração – CTG das beneficiárias, autorizada anteriormente pela própria SRG, em atendimento aos pleitos de beneficiários do Fundo CCC. Em assim sendo, a gestora entende que a ANEEL deveria ter utilizado as informações solicitadas à gestora da CCC, e disponibilizadas à Agência, por intermédio de diversas correspondências a ela enviadas¹³⁶.

De acordo com a gestora, as Superintendências destinatárias destas e de diversas outras comunicações, SRG e SFF, apesar de terem recebido o mesmo conjunto de informações para o período em análise, desconsideraram as informações prestadas pela ELETROBRAS como também não realizaram nenhum processo fiscalizatório na gestão do fundo, mesmo tendo sido convidadas pela gestora nestas correspondências. Ainda de acordo com a ELETROBRAS, a Agência optou por utilizar “irregularmente” os dados obtidos em auditoria independente realizada pela empresa Ernst&Young (E&Y)¹³⁷, dados esses baseados “apenas” em levantamento “amostral”.

No ponto de vista da ELETROBRAS, a empresa Ernst&Young foi contratada pela CCEE, uma associação civil de direito privado, para realizar um trabalho de asseguarção das contas Conta de Desenvolvimento Energético — CDE e Reserva Global de Reversão — RGR para o período em que a ELETROBRAS era a gestora das mesmas. Entende a gestora que este trabalho foi utilizado para balizar o entendimento adotado pelas Superintendências da ANEEL nas conclusões descritas no Processo Administrativo nº 48500.004972/2016-34, sendo que enquanto gestora da CCC, a companhia foi instada a disponibilizar as informações, porém jamais participou das suas conclusões para compor a análise final.

Em resumo, segundo a ELETROBRAS, as atividades de fiscalização e regulação consistem em exercício do poder de polícia, que é prerrogativa do Estado e não pode ser realizado por particulares. O relatório da Ernst&Young, que segundo a gestora nem mesmo se destinava a esse fim, não poderia servir de base para a cominação de sanção ou determinação de restituição de valores. Para isso, segundo a ELETROBRAS, seria necessário procedimento de fiscalização instituído para este fim pelo órgão competente, no caso a Agência Reguladora ANEEL, realizado por seus respectivos agentes, que

¹³⁶ Por exemplo, as cartas CTA DFT nº 0971/2016, de 15/03/2016, CTA-DFT 1334/2016, de 08/04/2016 e CTA-DFT 1561/2016, de 06/05/2016.

¹³⁷ Auditoria para levantamento pré-operacional (*Due Dilligence*), contratada pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) para auxiliá-la no processo de assunção da gestão dos Fundos Setoriais até então geridos pela ELETROBRAS.

apontasse objetivamente em quais pagamentos ocorreram irregularidades e proporcionasse ao agente fiscalizado ampla defesa antes de qualquer cominação.

A ELETROBRAS também se manifestou no sentido de não concordância com a retroatividade do ajuste de valores de reembolso para o período entre 30.7.2009 e 11.3.2011, período este em que a REN ANEEL Nº 427/2011 estava em processo de confecção, mas a Lei nº 12.111/2009 já estava vigorando. Segundo a gestora, a opinião da Procuradoria Federal junto à ANEEL parte da premissa dada de que os pagamentos foram feitos de forma indevida. Na opinião da ELETROBRAS, essa premissa é dada e não foi objeto de uma análise detalhada, que só poderia ser bem embasada se tivesse havido o contraditório. Não foi enfrentado, por exemplo, segundo a auditada, o fato de que houve mudança da orientação administrativa que respaldava os pagamentos e que essa mudança de entendimento não pode ser aplicada retroativamente.

Houve também manifestação no sentido de discordar dos valores monetários de reembolsos apresentados ao longo deste relatório de auditoria, valores estes ainda sob análise da ANEEL.

Tais argumentações serão analisadas a seguir.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Após avaliação de toda a documentação enviada pela ELETROBRAS, tanto durante o processo de auditoria em si, através de inúmeras solicitações de auditoria, este Controle Interno vem aqui apresentar de forma objetiva seu entendimento.

Como fato relevante, a auditada trouxe a alegação de que todas as decisões que tomou enquanto gestora da CCC foram implementadas e conduzidas sempre após consulta e anuência expressa pela ANEEL, o que poderia ser comprovado mediante documentação formal (cartas, ofícios e fac-símiles), enviada pela auditada ao Controle Interno. Tal documentação foi enviada e analisada pela equipe de auditoria, onde se constatou efetivamente a participação da Agência, em especial por meio das Superintendências de Regulação dos Serviços de Geração (SRG) e de Fiscalização Econômica e Financeira (SFF) em diversas aprovações de procedimentos de reembolsos e questionamentos sobre metodologias de cálculos vinculadas a esses reembolsos, bem como de aprovação de valores trazidos nos Planos Anuais de Custos da CDE (PACs) e nos Contratos de Confissão de Dívidas (CCDs) pactuados entre a gestora ELETROBRAS e beneficiárias da CCC.

Contudo, cabe ressaltar que tais aprovações, parciais ou totais, quando ocorreram, foram motivadas e em caráter provisório, ou seja, sujeitas à posterior fiscalização mediante apresentação de documentação comprobatória. Em nenhum momento, conforme apurado por este Controle Interno, a documentação apresentada pela auditada indicou anuência ou concordância incondicional por parte da ANEEL com decisões da gestora que pudessem caracterizar atos em desacordo com a REN ANEEL Nº 427/2011 ou com a legislação vigente.

Tais constatações foram levadas em conta quando da elaboração de recomendações por este Controle Interno, com o intuito de agregar melhorias à gestão dos fundos setoriais, em particular da CCC.

Por fim, no que diz respeito aos outros pontos já analisados anteriormente relacionados à ELETROBRAS e à Amazonas Distribuidora, não houve fato novo que pudesse vir a alterar o entendimento já exposto ao longo deste relatório acerca do papel desempenhado por estas empresas no que tange à gestão e às regras de reembolso à CCC.

