



COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR
Defesa do Consumidor

Proposta de Fiscalização e Controle nº 37, de 2021

Requer que a Comissão de Defesa do Consumidor, com auxílio do Tribunal de Contas da União, realize ato de fiscalização e controle com vistas a detalhar e justificar a aprovação de reajuste nos valores cobrados no Sistema de Bandeiras Tarifárias pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) em 2021.

Autor: Deputado EDUARDO DA FONTE

Relator: Deputado FELIPE CARRERAS

RELATÓRIO PRÉVIO

I – SOLICITAÇÃO DA PFC

Vem a esta Comissão proposta de fiscalização e controle - PFC, nos termos dos incisos IV, VI, VII e VIII do art. 71 da Constituição Federal e conforme os incisos I e II do art. 60 e art. 61 c/c o §1º do art. 100, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para que, ouvido o Plenário desta Comissão, sejam adotadas as medidas necessárias à realização – com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU) – de ato de fiscalização e controle com o propósito de detalhar e justificar a aprovação de reajuste nos valores cobrados no Sistema de Bandeiras Tarifárias pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) em 2021.

II – COMPETÊNCIA DESTA COMISSÃO

O art. 24, inciso XI, bem como o art. 32, inciso V e parágrafo único, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, amparam a competência desta Comissão que tange ao assunto suscitado.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Carreras

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218462631600>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Defesa do Consumidor

Ademais, a Constituição Federal determina à Corte de Contas a prestação de auxílio ao Congresso Nacional nas atividades de auditorias e inspeções, estando submetidas ao controle externo quaisquer pessoas, física ou jurídica, que administrem e utilizem bens ou valores da União, conforme se deflui dos artigos abaixo transcritos:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

.....

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (...);

.....

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;”

Nesse sentido, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados é peremptório ao assim dispor:

“Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

.....





X – determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal;”

III – OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA

Na fundamentação, constante da peça inaugural, foi colocado que a ANEEL anunciou, em 29 de junho de 2021, que, em virtude da crise hídrica, o Sistema de Bandeiras Tarifárias passaria por um reajuste até 52% durante, no mínimo, 5 meses (de julho a setembro de 2021), configurando mais um atentado ao consumidor de energia elétrica.

Para o autor, a legislação aplicável e os contratos de concessão previam que as tarifas de energia elétrica só poderiam ser reajustadas apenas uma vez por ano. Contudo, com a edição do Decreto nº 8.401/2015, que criou o Sistema de Bandeiras Tarifárias, os reajustes deixaram de ser anuais e passaram a ser mensais e desde o início da implantação do sistema há a desconfiança de que este visava favorecer as empresas, pela antecipação das receitas.

Ainda registra o autor que o TCU realizou uma auditoria sobre o Sistema de Bandeiras Tarifárias (Acórdão nº 582/2018–TCU–Plenário, processo TC 025.919/2017-2). Dos resultados da auditoria, o autor destaca que: a) o sistema obrigou o consumidor a antecipar às distribuidoras de energia elétrica o valor de R\$ 21,6 bilhões, de 2015 a fevereiro de 2018; b) que houve um desvirtuamento do objetivo principal das bandeiras – que era induzir o consumo consciente dos usuários de energia elétrica – passando a ser um mero mecanismo de arrecadação; c) que não há qualquer comprovação de que o sistema de bandeiras tarifárias teria contribuído para um consumo mais racional e consciente; e d) que a ANEEL agiu de forma ilegal ao descumprir o interstício mínimo de um ano definido no art. 2º do Decreto 8.401, de 2015, para fins de alterações na metodologia do Sistema de Bandeiras Tarifárias e nos valores dos adicionais.





O Acórdão nº 582/2018-TCU-Plenário adveio de auditoria realizada pela equipe técnica do TCU, com o objetivo de verificar a efetividade do Sistema de Bandeiras Tarifárias como sinal de preços ao consumidor e mecanismo indutor de eficiência nos reajustes tarifários de energia elétrica, bem como a sua condução por parte do Poder Público.

O Voto condutor do Acórdão nº 582/2018-TCU-Plenário, proferido pelo Ministro Aroldo Cedraz, bem resumiu os achados da auditoria. Entre os destaques registrados no Voto, chama-nos a atenção a conclusão de que a antecipação de receitas gerada pelo Sistema de Bandeiras Tarifárias possibilita que as distribuidoras de energia não necessitem de manter fluxo de caixa durante o exercício para cobertura de determinados custos, ao passo que também beneficia os consumidores cativos por evitar o acúmulo de custos financeiros ao longo do exercício, custos esses que só seriam repassados a tais usuários nos respectivos reajustes da tarifa. Eis o teor:

(...)

12. Não restam dúvidas de que a antecipação de receitas gerada pelo Sistema de Bandeiras Tarifárias , ao passo que afasta das distribuidoras de energia elétrica a necessidade de, nos períodos compreendidos entre os reajustes anuais, manterem fluxo de caixa suficiente para arcar com os custos atualmente cobertos pelo referido sistema, também beneficia, de algum modo, os consumidores cativos, na medida em que evita o acúmulo de custos financeiros ao longo desses lapsos temporais, custos esses que inevitavelmente seriam repassados a tais usuários nos respectivos reajustes subsequentes.

(...)

No entanto, ainda segundo o Voto, não foi esse o anunciado objetivo principal da criação das Bandeiras Tarifárias, que era o de sinalizar aos consumidores os custos reais da geração de energia elétrica, tornando a conta de luz mais transparente e permitindo que o consumidor tivesse a melhor informação para usar a energia elétrica de forma mais consciente. Tal objetivo, segundo se subentende da leitura do relatório de auditoria, aparentemente não foi atingido, até mesmo porque seu alcance sequer vinha





Também chamou a atenção o fato de que ao longo dos anos foram inseridos outros componentes de custos a serem cobertos pelas bandeiras tarifárias, fazendo com que o sistema deixasse de ressarcir apenas os custos relacionados à geração térmica e passasse a considerar outros custos afetos ao mercado de energia de curto prazo, como os riscos hidrológicos¹ de Itaipu, das usinas contratadas em regime de cotas e das hidrelétricas que aderiram à repactuação desses riscos em 2015. Essa estratégia, de repassar primordialmente ao consumidor determinados custos relacionados ao sistema elétrico nacional, levou a um aumento exorbitante da conta de energia elétrica.

O Voto registra que há uma discrepância entre custos assumidos pelos consumidores e custos assumidos pelos geradores de energia elétrica. Para se ter uma ideia, o custo referente ao risco hidrológico significava, à época da execução da auditoria, um passivo mensal médio de cerca de R\$ 1 **bilhão** para o consumidor, enquanto, a título de exemplo, em julho de 2017, o montante arrecadado com os prêmios de risco² arcado pelos geradores somou R\$ 1,82 **milhão** ou seja, menos de 0,2% do custo arcado pelo consumidor. Sobre o assunto merece destaque o seguinte trecho extraído do Voto:

(...)

32. Observe-se que, com a crise hídrica definitivamente instalada em 2014, permitiu-se, nos termos das Lei 12.783/2013 e 13.203/2015 e do Decreto 8.401/2015, a repactuação risco hidrológico por parte dos agentes de geração hidrelétrica participantes do Mecanismo de Realocação de Energia, transferindo para os consumidores cativos a maioria absoluta desse custo, a despeito de ser ele inerente ao negócio geração de energia elétrica e consequentemente de inviável gestão e controle pelo usuário final.

¹ Risco hidrológico é o risco climático que existe na operação das usinas hidrelétricas. Basicamente, se não chove, as usinas têm sua capacidade de geração de energia reduzida. Caso o volume elétrico total gerado pelas hidrelétricas seja menor do que a garantia física total contratada, torna-se necessário comprar energia extra – normalmente de termelétricas e essencialmente mais cara – para suprir a demanda previamente acordada. Isso implica um aumento dos custos do sistema. Com a Lei nº 12.783/2013, o risco hidrológico pôde passar a ser arcado pelo consumidor (art. 1º, § 5º e art. 8º, § 9º)

² O prêmio de risco é a compensação da perda financeira que o gerador assume pagar ao consumidor, devido à transferência de risco da insuficiência de geração de energia. Fonte: https://www.ccee.org.br/portal/faces/aceso_rapido_header_publico_nao_logado/faq/faq_detalhe?contentId=CCEE_374475&_afLoop=533992657010960&_adf.ctrl-state=nrhbhitmy_128#!%40%40%3F_afLoop533992657010960%26contentId%3DCCEE_374475%26_adf.ctrl-state%3Dnrhbhitmy_132





33. Dada a condição de hipossuficiência da maior parte dos consumidores inseridos no mercado regulado, caberia ao Poder Público lançar mão de medidas que não os sobrecarregassem com os ônus das políticas implementadas no setor, algumas delas voltadas à geração imediata de receita orçamentária, sem, porém, virem acompanhadas de estudos de impacto a médio e longo prazos.

(...)

Além disso, o Voto ainda registra que foi apontado pela equipe de auditoria um descasamento entre as previsões mensais de geração de energia e a efetiva realidade operativa nos respectivos meses, o que prejudica a credibilidade do sistema e dificulta o planejamento dos agentes econômicos envolvidos, resultando em reajustes não alinhados à realidade observada. Caberia ao Tribunal, por outro lado, acompanhar as ações da Aneel com vistas a monitorar a nova metodologia de reajuste de tarifas e, se necessário, ajustá-la, assegurando-se ampla participação da sociedade e dos agentes do setor, para que os recursos arrecadados por meio das bandeiras tarifárias sejam compatíveis com os custos extras de geração.

Desta forma, haja vista a competência constitucional conferida às Comissões da Câmara dos Deputados para exercer o controle externo e, ainda, levando-se em consideração a atualidade, a materialidade e a abrangência dos fatos descritos, considera-se oportuna e conveniente a implementação da presente proposta.

IV – ALCANCE JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, POLÍTICO, ECONÔMICO, SOCIAL E ORÇAMENTÁRIO

Sob o aspecto jurídico, cabe verificar se houve descumprimento dos princípios e leis que regem os atos trazidos ao exame desta Comissão. Se restar constatada a violação de normas, proceder-se-á à identificação do(s) responsável(is) a fim de serem propostos os encaminhamentos apropriados, sem olvidar do ressarcimento ao erário em caso de dano.

Quanto ao enfoque administrativo, é mister verificar se a escolha pela adoção

Sistema de Bandeiras Tarifárias se fundamenta em uma análise de custo-benefício e





se tal sistema está bem projetado e transparente, primando-se pela eficiência dos recursos energéticos do país e pela prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários.

No que tange ao alcance político e social, é válido enaltecer os efeitos benéficos, à sociedade, advindos da ação de fiscalização, efetuada sob os auspícios do Poder Legislativo, da qual resulte correção de eventuais irregularidades, com vistas a aprimorar e garantir a adequada prestação dos serviços públicos.

Por fim, sob a perspectiva econômica e orçamentária não há o que se analisar, visto que não se vislumbra má aplicação de recursos das leis orçamentárias anuais.

V – PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

A fiscalização solicitada pelo autor se dará mais eficientemente e alcançará maior efetividade se executada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), por meio de fiscalização dos atos da ANEEL. Neste sentido, será solicitado ao Tribunal que adote os métodos que entender pertinentes para examinar a eficiência, eficácia e efetividade do Sistema de Bandeiras Tarifárias, devendo avaliar os tópicos abaixo enumerados, caso ainda não tenham sido avaliados no monitoramento das recomendações e determinações trazidas no Acórdão nº 582/2018-TCU Plenário, sem prejuízo de outros pontos que considerar relevantes para o alcance dos objetivos da fiscalização:

- a) se o Sistema de Bandeiras Tarifárias atualmente se mostra efetivo como sinalizador de preços e indutor de uma reação da demanda face a condições desfavoráveis de geração, ou se o Poder Público vem envidando esforços para isso;
- b) se os recursos arrecadados por meio das bandeiras tarifárias são compatíveis com os custos extras de geração e se todos esses custos extras devem ser de fato cobertos pelo Sistema de Bandeiras Tarifárias;
- c) se houve mitigação do descasamento entre as previsões mensais de geração de energia e a efetiva realidade operativa nos respectivos meses, de forma a haver uma previsão mais realista;





OS DEPUTADOS Defesa do Consumidor

- d) se houve evolução dos mecanismos de reação da demanda implementados no sistema elétrico nacional e se há a respectiva mensuração de impactos;
- e) detalhar e justificar a aprovação de reajuste nos valores cobrados no Sistema de Bandeiras Tarifárias pela ANEEL em 2021.

Além disso, deverá o Tribunal encaminhar a esta Comissão os resultados do monitoramento das recomendações e determinações expedidas ao Ministério de Minas e Energia e à ANEEL, em razão do Acórdão nº 582/2018-TCU Plenário.

Ademais, a Corte de Contas deverá adotar o procedimento previsto nos arts. 231 a 233 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002, com atualizações), dispensando-se tratamento prioritário à presente demanda congressual, de acordo com a Resolução TCU nº 215, de 20/08/2008, alterada pela Resolução TCU nº 248, de 25/04/2012.

Finalizados os trabalhos, o TCU deverá remeter a esta Comissão a cópia dos resultados obtidos segundo os termos delineados no presente relatório, a qual ficará disponível aos interessados na Secretaria da Comissão. Com base nas conclusões encaminhadas pelo Tribunal, elaborar-se-á o Relatório Final da proposta de fiscalização e controle, do qual constará encaminhamento relativo à suficiência das análises empreendidas pela Corte de Contas e as medidas a serem adotadas para desfecho da questão, nos termos do art. 61, inciso IV, c/c o art. 37, do Regimento Interno desta Casa.

VI – VOTO

Em face do exposto, este Relator vota pela **execução da PFC 37, de 2021**, na forma descrita no Plano de Execução e com a Metodologia de Avaliação acima apresentados, com fulcro nos arts. 24, X e XI, e 61, II e III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Sala da Comissão, de de 2021.

Deputado FELIPE CARRERAS



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Carreras
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218462631600>





OS DEPUTADOS
Defesa do Consumidor

Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Carreras
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218462631600>



* CD 218462631600 *