

Aviso nº 98 - GP/TCU

Brasília, 6 de fevereiro de 2023.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 89/2023 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto que o fundamentam, bem como a instrução da unidade técnica), para conhecimento, em especial quanto às informações constantes do subitem 9.2 da referida Deliberação, proferida pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária de 25/1/2023, ao apreciar os autos do TC-013.302/2022-1, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

O mencionado processo trata de Solicitação do Congresso Nacional, enviada pela Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, por intermédio do Ofício nº 156/2022/CFFC-P, de 30/6/2022, por intermédio do qual essa Comissão encaminhou ao TCU o Requerimento nº 86, de 2022, de autoria do Deputado Federal Elias Vaz, requerendo “*a realização de Auditoria, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, com o objetivo de apurar o reajuste nos valores das bandeiras tarifárias autorizado pela ANEEL*”.

Por oportuno, informo que, nos termos do subitem 9.4 do aludido Acórdão, a Solicitação em tela foi considerada integralmente atendida e o inteiro teor do citado Parecer pode ser acessado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
Câmara dos Deputados
Brasília – DF

ACÓRDÃO Nº 89/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.302/2022-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto:
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraEle).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, cujo objeto é a solicitação de fiscalização para apuração de supostas irregularidades no reajuste dos valores das bandeiras tarifárias autorizado pela Aneel em 2022,

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

9.1. conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, art. 232, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal c/c art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-215/2008;

9.2. informar à Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, em resposta ao REQ 86/2022-CFFC, que:

9.2.1. não foram identificados indícios de irregularidades na apreciação realizada pela Aneel das contribuições apresentadas na Consulta Pública 012/2022;

9.2.2. a Consulta Pública 012/2022 demonstrou significativo grau de transparência ao disponibilizar a integralidade da rotina de cálculo relacionada à parametrização e à determinação dos valores das Bandeiras Tarifárias, incluindo algoritmos da programação e dados de entrada utilizados, possibilitando uma auditoria pormenorizada, bem como contribuições com maior refinamento;

9.2.3. foram acatadas diversas contribuições referentes a ajustes de parâmetros dos cálculos, seja por equívocos nos dados computados, por necessidade de atualização, ou por determinação de Diretoria da Aneel;

9.2.4. os ajustes dos parâmetros de cálculo não resultaram em impactos expressivos nos valores das Bandeiras Tarifárias, apresentando acréscimos entre 2,12% e 4,98% dos valores inicialmente apresentados;

9.2.5. a atualização dos parâmetros de cálculo das Bandeiras Tarifárias é importante para indicar projeções mais precisas, na busca de maior assertividade, que reflitam de forma mais fidedigna a realidade;

9.2.6. a Aneel apresentou argumentos legais e técnicos para acatar ou afastar as propostas apresentadas;

9.2.7. a contribuição relacionada à criação de novos patamares das Bandeiras Tarifárias de acordo com o nível dos reservatórios não foi acatada pela Aneel, por não estar amparada pelo Decreto 8.401/2015 e por razões técnicas relacionadas aos reservatórios a fio d’água;

9.2.8. muitas das contribuições não apresentavam medidas propriamente ditas, apenas levantavam problemas genéricos, para os quais a solução estava fora da alçada de competência da agência reguladora, necessitando da intervenção e tratamento de outros órgãos (como nos temas relacionados à elaboração de políticas públicas), ou exigiam maior discussão pública com a participação de diferentes agentes;

9.2.9. algumas contribuições foram acatadas ou consideradas como possibilidades a serem debatidas e foram indicados os fóruns adequados de discussão;

9.2.10. segundo a Aneel, as Bandeiras Tarifárias têm duplo objetivo: antecipar recursos para equalização dinâmica de determinados custos das distribuidoras e sinalizar aos consumidores a evolução desses custos tempestivamente;

9.2.1. a antecipação de recursos às distribuidoras evita o repasse desses custos à tarifa e a aplicação de índices de correção desses valores; e

9.2.12. a efetiva cobrança das Bandeiras Tarifárias não é certa, sendo que os consumidores só arcarão com esse custo na eventual necessidade de acionamento do mecanismo;

9.3. encaminhar cópia desta decisão, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, bem como da instrução acostada à peça 13, à Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados; e

9.4. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal e 17, inciso II, da Resolução 215/2008.

10. Ata nº 2/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/1/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0089-02/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – tagColegiado

TC 013.302/2022-1

Natureza(s): Solicitação do Congresso Nacional

Órgão/Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica

Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. FISCALIZAÇÃO PARA AVALIAÇÃO DE SUPOSTAS IRREGULARIDADES NO REAJUSTE DOS VALORES DAS BANDEIRAS TARIFÁRIAS AUTORIZADO PELA ANEEL EM 2022. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES NA APRECIACÃO REALIZADA PELA ANEEL DAS CONTRIBUIÇÕES APRESENTADAS NA CONSULTA PÚBLICA 012/2022. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES À COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. SOLICITAÇÃO INTEGRALMENTE CUMPRIDA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Ofício 156/2022/CFFC-P, de 30/6/2022 (peça 2), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Áureo Ribeiro, 1º Vice-Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, encaminha a solicitação de fiscalização REQ 86/2022-CFFC, de 22/6/2022 (peça 3). O documento encaminhado, de autoria do Deputado Elias Vaz, requer do TCU a realização de fiscalização na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) para examinar possíveis irregularidades no reajuste nos valores das bandeiras tarifárias autorizado pela agência.

2. Transcrevo, com os ajustes de forma necessários, a instrução lavrada no âmbito da SeinfraElétrica, que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 13 a 15):

“EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. *Os arts. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, conferem legitimidade ao presidente de comissão parlamentar da Câmara dos Deputados, quando por ela aprovada, para solicitar a realização de fiscalização.*

3. *Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional.*

EXAME TÉCNICO

4. *A fiscalização aprovada e realizada por meio de inspeção, no período de 8/8/2022 a 2/9/2022, teve como objeto a apuração de supostas irregularidades no reajuste dos valores das bandeiras tarifárias autorizado pela Aneel em 2022 (peça 8).*

5. *O autor do pedido de fiscalização, Deputado Elias Vaz, apresenta informações sobre supostas irregularidades no reajuste dos valores das bandeiras tarifárias aprovados pela Aneel, que teriam cobranças extras para o período de julho de 2022 a junho de 2023, acima dos valores contidos em consulta pública realizada pela agência reguladora, em decorrência da inclusão de novos parâmetros de cálculo (peça 3, p. 1 e 2). Basicamente:*

a. Bandeira amarela: passou de R\$ 18,74/MWh para R\$ 29,89/MWh (59,5%);

b. Bandeira vermelha 1: passou de R\$ 39,71/MWh para R\$ 65,00/MWh (63,7%);

c. *Bandeira vermelha 2: passou de R\$ 94,92/MWh para R\$ 97,95/MWh (3,2%).*

6. *Afirma o requerente que, durante a consulta pública, foi sugerida a criação de um novo patamar de bandeira, o que não teria sido acatado pela área técnica da Aneel, com a justificativa de que o assunto deveria ser analisado com parcimônia (peça 3, p. 2).*

7. *Informa, ainda, que, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o aumento do preço da energia elétrica no ano de 2021 superou em, praticamente, três vezes a inflação acumulada dos últimos 12 meses (peça 3, p. 2).*

I. Verificação dos apontamentos do pedido

8. *Em análise das supostas irregularidades apontadas pelo requerente, esta unidade técnica entende que não foram apresentados indícios de que a Aneel tenha praticado impropriedade no processo que estabeleceu as faixas de acionamento e os adicionais das Bandeiras Tarifárias com vigência a partir de junho de 2022.*

9. *Ainda assim, considera-se oportuna uma breve análise acerca das Bandeiras Tarifárias e do processo de reajuste dos seus valores.*

II. Bandeiras Tarifárias

10. *O sistema de Bandeiras Tarifárias tem suas definições, metodologias e procedimentos de aplicação definidos pelo Submódulo 6.8 dos Procedimentos de Regulação Tarifária (Proret). A versão 1.9 C, atual, decorre de revisão realizada com subsídios da [Consulta Pública 012/2022](#), promovida pelo órgão regulador.*

11. *São duas as finalidades das Bandeiras Tarifárias, segundo o [Submódulo 6.8 do Proret](#): sinalizar aos consumidores as condições de geração de energia elétrica no SIN, por meio da cobrança de um valor adicional; e equalizar parcela de custos variáveis relativa à aquisição de energia elétrica pelas distribuidoras. Todos os consumidores cativos, exceto os localizados em Sistemas Isolados, são faturados pelo sistema de Bandeiras Tarifárias.*

12. *Os valores das Bandeiras Tarifárias são fixados a cada ano, por meio de resolução homologatória da Aneel, e a necessidade de acionamento é estabelecida mensalmente pelo órgão regulador.*

13. *As supostas irregularidades apontadas pela CFFC estão relacionadas aos resultados da Consulta Pública 012/2022, decorrentes da análise, realizada pela Aneel, das contribuições à proposta de atualização das faixas de acionamento e de seus valores correspondentes para as Bandeiras Tarifárias no ciclo 2022/2023.*

14. *A Consulta Pública 012/2022 obteve contribuições de 28 pessoas físicas e jurídicas, divididas em catorze temas, que foram analisadas pela Aneel por meio da Nota Técnica 63/2022-SRG-SRM-SGT/ANEEL, de 20/6/2022, sendo aceitas sete medidas integralmente e quatro parcialmente (peça 12, p. 18).*

15. *Os tópicos considerados pela Aneel como de maior relevância foram apresentados no corpo da nota técnica, enquanto os demais foram descritos no Anexo II do mesmo documento (peça 12, p. 2).*

16. *No tópico II.1 serão tecidas considerações sobre as contribuições que constam no Anexo II; já no tópico II.2, os itens que se referem a ajustes no cálculo dos valores das Bandeiras Tarifárias.*

II.1 Contribuições à Consulta Pública 012/2022

II.1.1 Contribuições do Anexo II - Relatório da Análise de Contribuições (RAC) - da Nota Técnica 63/2022-SRG-SRM-SGT/ANEEL

17. Algumas das contribuições, formuladas por agentes setoriais, objetivavam possíveis soluções para o descasamento financeiro das distribuidoras, que, se adotadas, elevariam ainda mais os patamares das Bandeiras Tarifárias, e iriam de encontro ao que os postulantes da fiscalização questionam. Basicamente, as contribuições eram na linha de utilização de outros parâmetros para acionamento das Bandeiras Tarifárias, os quais considerariam o saldo de déficit ou superávit da Conta Bandeiras Tarifárias, como a utilização de adicionais por patamares fixos no caso de ultrapassagem de um limite de déficit previamente definido. No entendimento da Aneel, os parâmetros GSF e PLD hoje utilizados, por possuírem natureza física necessária para ancorar a conjuntura energética do sistema, são mais aderentes ao momento de ocorrência dos despachos no Sistema Interligado Nacional – SIN e a adoção de tais propostas não proveria sinal de preço mais tempestivo para a reação dos consumidores (peça 12, p. 19 a 22).

18. Na análise de duas contribuições da consulta pública, a Aneel não acatou os pleitos que não eram amparados legalmente, incluídos nos temas “repassa da importação de energia” e “patamar de bandeiras por unidade da federação”, pois não estariam em conformidade com o Decreto 8.401/2015. Respectivamente, não estavam amparados legalmente os pleitos de que os encargos das usinas de importação de energia integrassem os itens de repasse cobertos pela conta centralizadora das Bandeiras Tarifárias (peça 12, p. 23) e de diferenciação de adicionais de patamares de Bandeira Tarifária a depender da situação dos reservatórios em determinada unidade da federação (peça 12, p. 28).

19. A Aneel enfatizou, na análise de algumas contribuições, as medidas já adotadas pela própria agência e por outros órgãos, mais propriamente quanto àquelas inseridas nos temas “transparência das informações” e “viés arrecadatório” (peça 12, p. 33 a 38).

20. A agência concordou com a proposta do tema “discussão ampla”, indicando o fórum mais adequado. Destacou que a tomada de subsídios para se discutir amplamente a metodologia da Conta Bandeiras Tarifárias ocorreria no âmbito da agenda Regulatória Aneel do biênio 2022/2023 – Atividade nº 93: “Avaliação de Resultado Regulatório das Bandeiras Tarifárias, Submódulo 6.8 do Proret, sobre todos os aspectos da norma - regra de acionamento, comunicação e conhecimento dos stakeholders, estabilidade tarifária e equilíbrio econômico e financeiro das concessões e repasses da Conta Bandeiras” (peça 12, p. 24).

21. Também, foram apresentadas na Consulta Pública 012/2022 contribuições referentes a dois temas que objetivavam a redução da cobrança imposta por meio das Bandeiras Tarifárias: medidas voltadas à redução tarifária; e rejeição a aumentos nas Bandeiras Tarifárias. Esclareceu que alguns apontamentos relacionados ao tema “rejeição a aumentos nas Bandeiras Tarifárias” envolveriam a decisão de outros agentes. A ampliação e a diversificação da matriz elétrica e a conversão de usinas termoeletricas, embora possa ser parte da solução do problema no entendimento da Aneel, envolveria decisões da EPE e do Poder Concedente, sem perspectivas de terem efeitos imediatos (peça 12, p. 32).

22. Com relação ao primeiro tema, tal questão, segundo a Aneel, estaria voltada à governança do setor elétrico, que envolveria a participação de diversos agentes como o Congresso Nacional, o Poder Concedente, consumidores, associações de defesa dos consumidores, entre outros (peça 12, p. 28).

23. No que se refere à eventual acomodação sobre a estrutura da tarifa de eletricidade de questões como a capacidade de pagamento dos consumidores, os impactos da pandemia sobre a cadeia de consumo, a conjuntura inflacionária, e outras questões colocadas, como os índices de reajuste do salário-mínimo, deveriam ser encaminhadas por meio de políticas públicas, de competência do Congresso Nacional e do Poder Executivo (peça 12, p. 29).

24. Ademais, importa menção às seguintes colocações mais relevantes: as Bandeiras Tarifárias

serviriam apenas como antecipação de recursos para empresas do setor e não estimulariam a redução de consumo (peça 12, p. 26); as Bandeiras Tarifárias seriam um dos grandes catalizadores da inflação; não foram considerados nos documentos que subsidiam a consulta pública a modicidade tarifária, a capacidade de pagamento do consumidor, a apropriação pelo consumidor de ganhos de eficiência, ou redução da margem de lucro das empresas; a situação hidrológica atual seria das mais favoráveis, segundo o ONS, com poucas chances de acionamento das Bandeiras Tarifárias (peça 12, p. 27).

25. *Os questionamentos quanto à efetividade do mecanismo em informar os consumidores sobre os custos variáveis que envolvem a produção de eletricidade foram rebatidos pela Aneel, que argumentou sobre a capacidade do mecanismo de informar o consumidor sobre a dinâmica do setor em que, nos momentos de estiagem, os custos sobem. Além disso, a agência afirma que seria um instrumento de transparência que incentivaria o uso racional da eletricidade (peça 12, p. 28).*

26. *Muitos dos demais apontamentos que faziam parte das contribuições se apresentavam fora do alcance das competências da agência reguladora.*

27. *Por fim, entre outras coisas, a agência reiterou e ainda ponderou que (peça 12, p. 28, 29 e 32):*

- as Bandeiras Tarifárias são capazes de informar tempestivamente os consumidores sobre a dinâmica dos custos de produção da matriz de energia elétrica do Brasil que varia com as estações do ano;*
- ao procurar equalizar os custos com a arrecadação das Bandeiras Tarifárias, há diminuição do repasse tarifário ao fim de cada ciclo anual, com incidência da Selic;*
- eventual acomodação sobre a estrutura tarifária de questões como capacidade de pagamento do consumidor, conjuntura inflacionária, deve ser endereçada por meio de políticas públicas do Congresso Nacional e do Poder Executivo central;*
- os cenários utilizados para cálculo de eventuais cobranças de Bandeiras Tarifárias são dinâmicos, podendo melhorar ou piorar à medida que a estação seca diminui;*
- a Nota Técnica 45/2022-SRG-SGT-SRM/Aneel, de 11/4/2022, apresentou proposta com o devido embasamento técnico para a discussão da atualização das faixas de acionamento e de seus valores correspondentes para as Bandeiras Tarifárias no ciclo 2022/2023; e*
- a metodologia de Bandeiras Tarifárias prevê a atualização histórica dos dados, incorporados os eventos graves de 2021, que conformam a densidade de probabilidades responsáveis pela delimitação dos intervalos nominais dos patamares de acionamento.*

II.1.2 Análise do Anexo II - Relatório da Análise de Contribuições (RAC) - da Nota Técnica 63/2022-SRG-SRM-SGT/ANEEL

28. *Quanto ao Relatório de Análise de Contribuições, não foram identificados indícios de irregularidades na apreciação realizada pela Aneel das contribuições da Consulta Pública 012/2022.*

29. *Verificou-se que a Aneel avaliou as contribuições com argumentos embasados legalmente e tecnicamente.*

30. *Muitas das contribuições não apresentavam medidas propriamente ditas, mas levantavam problemas genéricos, como a dificuldade de pagamento dos consumidores e os reflexos inflacionários, questões que se colocavam fora da alçada de competência da agência reguladora, a quem cabe, conforme previsto no art. 3º da Lei 9.427/1996, implementar as políticas públicas e diretrizes do governo federal.*

31. *Tais questões foram direcionadas aos fóruns competentes de discussão e aos órgãos responsáveis por seu tratamento, bem como foram mencionados diversos outros agentes que deveriam estar envolvidos e, também, que não era apropriada a discussão de alguns dos temas apresentados naquele fórum especificamente.*
32. *Com embasamento em normativos próprios e nas disposições do Proret, por meio da Nota Técnica 63/2022, a Aneel rechaçou o acatamento de determinadas contribuições considerando a inviabilidade das propostas como foram apresentadas.*
33. *Registre-se que o aprimoramento de cada tema tratado nos módulos e submódulos do Proret resultam de processos submetidos a consultas públicas, com ampla participação e fiscalização da sociedade, no qual são adotadas as premissas e os procedimentos considerados os mais adequados após avaliação semelhante a realizada na Consulta Pública 012/2022 em análise.*
34. *Não se observou ausência de avaliação pela agência reguladora das questões suscitadas diretamente relacionadas ao objeto da consulta pública, mas constatou-se uma preocupação na abordagem indistinta dos pontos apresentados, contemplando até mesmo aqueles que sequer continham sugestões propriamente ditas, o que demonstra tecnicidade no procedimento de análise.*
35. *Dois pontos mencionados pela Aneel no decorrer de suas análises merecem ser destacados por seus desdobramentos práticos. O primeiro é a diminuição do repasse tarifário ao fim de cada ciclo anual com a utilização do mecanismo de Bandeiras Tarifárias, evitando que acontecimentos eventuais possam elevar de forma permanente as tarifas, além de que seus impactos seriam majorados pelos índices de atualização monetária/inflacionária.*
36. *Essa característica do mecanismo das Bandeiras Tarifárias confronta, de certa forma, com o apontamento no pedido de fiscalização referente ao aumento do preço da energia elétrica no ano de 2021, que teria superado a inflação acumulada para o período (peça 3, p. 2). Diferentemente de ser interpretado como um aumento tarifário, o acionamento do mecanismo de Bandeiras Tarifárias serve, entre outras coisas, para evitar o repasse desse custo financeiro à tarifa do consumidor.*
37. *O segundo ponto é que a cobrança dos consumidores dos valores estabelecidos para as Bandeiras Tarifárias depende da necessidade de acionamento do mecanismo, que por sua vez depende da dinâmica climática e operativa. Possivelmente, caso a situação hidrológica se mantenha favorável como indicado em algumas das contribuições da consulta pública e pela própria Aneel, não haveria acionamento do gatilho em 2022 após revisão dos valores (como não houve até o presente momento), e o consumidor não teria qualquer ônus.*
38. *Quanto à outra questão suscitada no pedido de fiscalização (peça 3, p. 2), a Aneel analisou sugestão de criação de novos patamares para as Bandeiras Tarifárias.*
39. *A proposta do Sr. Deputado Federal Léo Moraes, de diferenciação de patamar de Bandeiras Tarifárias por unidade da federação conectada ao SIN, foi considerada sem amparo legal pelo Decreto 8.401/2015. A Aneel acrescentou uma questão técnica, de que algumas usinas hidrelétricas de grande porte do Norte do país não teriam capacidade de regularização hídrica em escala mensal, por serem a fio d'água, fazendo com que unidades da federação assumam papel exportador de energia elétrica em determinados períodos do ano e importador em outros (peça 12, p. 28).*
40. *Acrescente-se, por fim, que, apesar de o alcance das Bandeiras Tarifárias como mecanismo de reação da demanda poder eventualmente ser limitado, se trata de um instrumento que sinaliza ao consumidor em tempo real os custos reais de geração de energia elétrica. A cobrança extra em momentos de escassez hídrica objetiva colaborar para um melhor entendimento da associação*

dessa condição aos custos do setor e possibilitar um melhor engajamento para a adoção de medidas de diminuição do consumo de energia elétrica, tanto pela aceitação daquelas promovidas pelas entidades públicas e privadas, como por iniciativa dos próprios consumidores pessoas físicas.

41. Quanto a este objetivo do mecanismo das Bandeiras Tarifárias, de sinalizar ao consumidor os custos reais de geração, o Tribunal já o avaliou e verificou, no âmbito do TC 025.919/2017-2, que ele não estava se efetivando em resultados. As Bandeiras Tarifárias, segundo Voto do Ministro-Relator Aroldo Cedraz, no Acórdão 582/2018-TCU-Plenário, “não estão alcançando o relevante objetivo de provocar consumo consciente de energia nos períodos em que a geração está mais cara”.

42. Tendo em vista tal observação e as demais constatações da auditoria realizada, o Acórdão 582/2018-TCU-Plenário exarou entre seus comandos:

9.1 recomendar ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com fundamento no art. 250, III, do RI/TCU, que avaliem a conveniência e a oportunidade de adotar o seguinte procedimento: caso tenham na sinalização econômica do aumento de custo da energia elétrica um dos objetivos de fato do Sistema de Bandeiras Tarifárias, adotem medidas voltadas a avaliar a sua eficácia e efetividade, aferindo os resultados alcançados bem como promovam o monitoramento periódico do referido Sistema no que tange especificamente a esse objetivo;

9.2. determinar à Agência Nacional de Energia Elétrica, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno-TCU, que, no prazo de 30 (trinta) dias:

9.2.1. em articulação com o Operador Nacional do Sistema e com a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica, elabore e publique relatórios mensais que contemplem todas as informações necessárias à verificação, por qualquer interessado, dos dados e valores que subsidiaram o estabelecimento da Bandeira Tarifária do respectivo mês, disponibilizando, inclusive, os fundamentos de eventuais divergências da agência reguladora relativamente aos dados e/ou valores que lhe forem fornecidos por aqueles outros dois agentes;

(...)

9.4. recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno-TCU, que:

9.4.1. realize, anualmente, campanhas publicitárias voltadas à divulgação do Sistema de Bandeiras Tarifárias e de qualquer outro mecanismo voltado a influenciar, qualitativa ou quantitativamente, a demanda de energia elétrica, a exemplo da recém lançada Tarifa Branca, buscando, assim, um melhor entendimento dessas ferramentas pela população e, ampliando, por conseguinte, a efetividade desses mecanismos de reação da demanda, cuidando, ainda, de realizar pesquisas para acompanhar e verificar os resultados dessas campanhas;

9.4.2. previamente a quaisquer dispêndios publicitários referentes ao Sistema de Bandeiras Tarifárias, analise, com base nas informações atualmente disponíveis, na própria expertise de seu corpo técnico e dos demais **players**, ou, se necessário, no estudo objeto da recomendação seguinte (subitem 9.4.3), se essa ferramenta tem mesmo o potencial de induzir o usuário a reduzir consumo quando se deparar com custos mais elevados da energia elétrica;

9.4.3. realize estudos, em parceria com a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), voltados a avaliar o Sistema de Bandeiras Tarifárias como sinal de preço ao consumidor, buscando identificar, prioritariamente, os impactos dessa política no consumo de energia elétrica, bem como definir indicadores aplicáveis que permitam o acompanhamento dos resultados;

(...)

43. Em resposta às recomendações e determinações do Acórdão 582/2018-TCU-Plenário, ainda em fase de monitoramento (TC 010.395/2018-0), a Aneel: manifestou que disponibiliza

diversas informações acerca das Bandeiras Tarifárias e da Conta Bandeiras em seu endereço eletrônico; apresentou demonstração da economia para os consumidores gerada pelas Bandeiras Tarifárias e o impacto da sua não adoção na tarifa que teria esse custo remunerado pela Selic; quanto ao monitoramento do Sistema, cita o aprimoramento do conteúdo das faturas de energia elétrica.

44. Diante dessas considerações, entende-se que as análises promovidas no Anexo II – Relatório da Análise de Contribuições (RAC), da Nota Técnica 63/2022-SRG-SRM-SGT/ANEEL, são suficientes para superar os questionamentos levantados no pedido de fiscalização e afastar supostas irregularidades nas análises promovidas pela Aneel, haja vista a ausência de indícios que as sustentem.

II.2 Cálculo dos valores das Bandeiras Tarifárias

45. A [Nota Técnica 45/2022-SRG-SGT-SRM/Aneel](#), de 11/4/2022, apresenta a proposta de abertura da consulta pública com vista a colher subsídios e informações adicionais para a definição dos parâmetros de acionamento e dos valores dos patamares das Bandeiras Tarifárias para o ciclo 2022/2023.

46. A relevância dessa nota técnica para o exame desta SCN está relacionada à afirmação, que consta no requerimento da CFFC, de que os valores das Bandeiras Tarifária homologados pela [Resolução Homologatória 3.051](#), de 21/6/2022, estariam acima dos valores colocados pela Aneel em consulta pública.

47. As justificativas para a divergência acusada não são observadas no Anexo II da Nota Técnica 63/2022-SRG-SRM-SGT/Aneel, de 20/6/2022, que consta disponível entre os documentos da audiência pública, mas sim na nota técnica propriamente dita que consta, em sua integralidade, nos autos do Processo 48500.000441/2022-11 (peça 12). Neste último documento constam as razões concernentes à alteração dos parâmetros observada pela resolução homologatória que definiu os valores correspondentes aos patamares das Bandeiras Tarifárias.

II.2.1 Alterações promovidas pela Nota Técnica 63/2022-SRG-SRM-SGT/Aneel ao final da Consulta Pública 012/2022

48. Segundo a Nota Técnica 63/2022-SRG-SRM-SGT/Aneel, a integralidade da rotina de cálculo relacionada à parametrização e determinação dos valores das Bandeiras Tarifárias, incluindo os algoritmos compilados na linguagem computacional R e os dados de entrada, foi disponibilizada no âmbito da Consulta Pública 012/2022 para que pudesse ser auditada, sendo recebidos cinco apontamentos relacionados à rotina de cálculo (peça 12, p. 2).

13. Foram cinco os apontamentos relacionados à rotina de cálculo feitos pela Abradee, entre eles alguns também formulados por CPFL e Enel. O primeiro deles referiu-se à potência da usina contratada no âmbito do Procedimento de Contratação Simplificada (PCS), Luiz Carlos Rodrigues Melo. O valor considerado no conjunto de entrada da rotina de cálculo fora de 204 MW (arquivo pcs.csv), quando deveria ter sido 36 MW, conforme sublinhado por Abradee e CPFL. O equívoco foi corrigido e consta da rotina de cálculo revisada, denominada Bandeiras_Rev4_1.R, anexa a esta Nota Técnica.

14. O segundo aspecto foi a parametrização vinculada ao cálculo dos blocos de geração da energia de reserva, divididos segundo os quatro patamares das Bandeiras e cujo detalhamento pode ser consultado na subrotina reserva_VM.R. Conforme apontamentos feitos por Abradee e CPFL, a indexação da coluna na matriz energiaR estava inadequada, ao utilizar estatísticas (média e desvio-padrão) referentes ao ano de 2019. A correção para o ano de 2021 foi feita, também integrado ao novo script computacional Bandeiras_Rev4_1.R.

15. O terceiro tópico referiu-se a uma duplicidade da aplicação do fator médio de alocação de mercado (medida de repartição entre os ambientes de contratação regulada (ACR) e livre (ACL))

quando da agregação do portfólio do PCS ao bloco da energia de reserva. Essa falha foi corrigida, para tanto acolhendo as contribuições de Abradee e CPFL, no sentido de utilizar a matriz ofertt_pcs_orig em substituição à ofertt_pcs, no trecho do cálculo onde essa informação é demandada.

16. O quarto item abordou o valor do teto regulatório para o Preço de Liquidação das Diferenças (PLD). A referência originalmente utilizada foi a disposta na Resolução Homologatória (REH) n. 2.994/2021 (R\$ 640,50/MWh). Ocorre que, conforme apontado por Abradee e CPFL, o mesmo dispositivo regulatório previra que esse valor fosse atualizado pelo IPCA de novembro de 2021, por ocasião de sua publicação. Essa atualização fixou a referência hoje observada pela CCEE, de R\$ 646,58/MWh, valor que foi atualizado na parametrização da rotina Bandeiras_Rev4_1.R.

17. Finalmente, o último item demandou a atualização dos dados de entrada vinculados aos custos variáveis unitários (CVU) das termelétricas consideradas no cálculo dos contratos por disponibilidade (rubrica CCEAR-D). Trata-se do arquivo do modelo Newave CLAST.DAT, formalmente integrante do conjunto de dados oficialmente utilizados pelo ONS, no âmbito do Programa Mensal da Operação (PMO), e pela CCEE, no cálculo do PLD.

18. A data de referência originalmente considerada para esse conjunto de parâmetros foi janeiro de 2022. **Abradee e Enel** pediram que fosse atualizado para maio de 2022. Diante da conjuntura atual ser a de importante pressão sobre os valores dos combustíveis, principal insumo para a formação de preço dos CVUs, entendeu-se oportuno acatar a sugestão e empregar a referida atualização.

49. Além dos itens relacionados à rotina de cálculo, houve o expurgo da usina RE TG 100 02 do portfólio original do PCS, ao considerar novas informações da Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração (SFG), e, por força de decisão cautelar, foram incluídas quatro usinas – EDLUX X, EPP II, EPP IV, Rio de Janeiro I – que haviam sido excluídas do portfólio original, o que levou a novo valor médio do Encargo de Energia de Reserva - EER (peça 12, p. 3 e 4).

50. Quanto à referência (proxy) para o valor da cobertura tarifária, obtido dinamicamente nos processos de reajustes tarifários conforme os Submódulos 3, 4 e 5 do Proret, as intervenções assinaladas o elevaram de R\$ 98,06/MWh para R\$ 102,25/MWh (peça 12, p. 5).

51. Por fim, visto o ajuste no EER e considerando a razão entre o novo PLD de referência da bandeira verde (passou de R\$ 194,92 para R\$ 195,04/MWh) e o custo unitário do EER (passou de R\$ 511,09 para R\$ 580,71), a cobertura tarifária do EER passou de 62% para 66% (peça 12, p. 5).

52. Com o reprocessamento dos parâmetros, houve a seguinte correção dos patamares anteriores das Bandeiras Tarifárias (peça 12, p. 5):

Tabela 2 – Atualização dos valores dos patamares das Bandeiras Tarifárias

	Verde	Amarela	Vermelha 1	Vermelha 2
Valor proposto antes da Consulta Pública 012/2022 (R\$/MWh)	0,00	29,27	62,37	93,30
Valor após a Consulta Pública 012/2022 (R\$/MWh)	0,00	29,89	65,00	97,95
Diferença (R\$/MWh)	0,00	0,62	2,63	4,65

Diferença (%)	0,00%	2,12%	4,22%	4,98%
---------------	-------	-------	-------	-------

Fonte: Nota Técnica 63/2022-SRG-SRM-SGT/Aneel (peça 12, p. 5)

53. Por fim, duas outras propostas apresentadas não foram acatadas pela Aneel, haja vista a necessidade premente de que os valores dos parâmetros das Bandeiras Tarifárias sejam revistos no curto prazo. Uma referente à alteração do percentil de risco atrelado ao patamar 2 da bandeira vermelha e outra relacionada à formalização do Encargo de Serviços de Sistema (ESS) na sistemática de acionamento das Bandeiras Tarifárias.

54. A primeira questão centrou-se no pedido de dilação do limite superior do intervalo para a definição do patamar 2 da bandeira vermelha, que é fixado como sendo igual ao quantil 5% (percentil 95%) da função empírica de probabilidades da variável valor unitário do risco hidrológico, caracterizada pela densidade de probabilidade dos valores históricos de observações dos eventos, disponível desde 2001. Agentes setoriais propunham que o patamar 2 da bandeira vermelha fosse estruturalmente conformado entre 90 e 98% ou 90 e 100%, ou que fosse criado novo patamar para o limite superior ao percentil 95% (peça 12, p. 5 e 6).

55. A Aneel ponderou que haveria importante probabilidade de arrecadação a maior de recursos na hipótese de acionamento do patamar 2 da bandeira vermelha cobrindo todos os valores históricos (100%) de forma irrestrita. Ressaltou que a hipótese poderia ser válida no caso de evidências concretas de eventos extremos, como ocorreu em 2021 (peça 12, p. 8).

56. Em 2021, o limiar superior de cobertura do patamar 2 da bandeira vermelha foi elevado excepcionalmente para o percentil 100%, como proposto pelos agentes. Entretanto, a medida foi tomada devido ao ineditismo e à intensidade do fenômeno de escassez na oferta de energia hidráulica e se apoiou em estudo produzido pelas áreas técnicas da Aneel. Existia elevada probabilidade de bandeira vermelha no patamar 2 durante todo o ano de 2021, com grande número de cenários que superavam o limiar de risco de 95%, justificando a atuação sobre toda a cauda da distribuição estatística (peça 12, p. 5, 6 e 8).

57. Simulações atuais indicam um cenário muito mais favorável para o ano 2022, sem indícios de que a severidade hidrológica de 2021 venha a se repetir. Simulações probabilísticas indicam alta concentração, com pequena dispersão, dos resultados para o risco hidrológico largamente inseridos no domínio do patamar verde para o ano de 2022, não sendo provável a necessidade de acionamento de usinas mais caras e, conseqüentemente, de cobranças extras aos consumidores (peça 12, p. 7).

58. Devido aos possíveis cenários adversos, a Aneel justifica a necessidade de dimensionamento de cada ciclo após o encerramento do período úmido na escala do SIN, com a adoção de medidas excepcionais caso necessárias (peça 12, p. 9).

59. Por fim, quanto à inclusão do ESS como gatilho no sistema de acionamento das Bandeiras Tarifárias, devido ao incremento do encargo nas despesas das distribuidoras em 2021 (peça 12, p. 10), a Aneel afirmou que, nos limites de sua competência, alterou o limiar de cobertura de risco hidrológico naquele ano para o percentil 100%, e a Câmara de Regras Excepcionais para Gestão Hidroenergética (Creg) instituiu patamar extraordinário de arrecadação financeira, Bandeira Escassez Hídrica, como medida de contenção da crise mediante a mobilização de recursos de origem termelétrica.

60. A agência reguladora acrescentou que a Bandeira Escassez Hídrica não foi dimensionada para neutralizar *pari passu* os custos em 2021, e que o horizonte de validação do mecanismo extraordinário foi mais dilatado, estruturado para equalizar a conta ao fim de abril de 2022 (peça 12, p. 13).

II.2.2 Análise das alterações promovidas após a Consulta Pública 012/2022

61. O pedido de fiscalização questiona os valores definidos para os patamares das Bandeiras Tarifárias ao final da Consulta Pública 012/2022. Afirma que esses valores ficaram acima daqueles apresentados na abertura da consulta pública por meio da Nota Técnica 45/2022-SRG-SGT-SRM/Aneel (peça 3, p. 1 e 2).

62. A Consulta Pública 012/2022 teve como característica ser um processo com elevado grau de transparência, ao disponibilizar a integralidade da rotina de cálculo relacionada à parametrização e à determinação dos valores das Bandeiras Tarifárias, incluindo os algoritmos compilados na linguagem computacional R e os correspondentes dados de entrada utilizados, possibilitando tanto uma auditoria pormenorizada da memória de cálculo como um refinamento das próprias contribuições apresentadas.

63. A Nota Técnica 63/2022-SRG-SRM-SGT/Aneel, ao analisar as contribuições, relacionou aquelas mais relevantes e que estavam relacionadas à rotina de cálculo dos valores dos patamares das Bandeiras Tarifárias, demonstrando as razões para acatar tais propostas.

64. O que se observa dessas contribuições acatadas pela Aneel é que se referem a ajustes de parâmetros, seja por equívocos nos dados computados, por necessidade de atualização ou por determinação de Diretoria da Aneel: potência contratada da usina Luiz Carlos Rodrigues Melo; cálculo dos blocos de geração da energia de reserva; duplicidade da aplicação do fator médio de alocação de mercado; teto regulatório para o PLD; CVU das termelétricas; expurgo da usina RE TG 100 02 do portfólio original do PCS; e reinclusão ao portfólio original do PCS das usinas EDLUX X, EPP II, EPP IV e Rio de Janeiro I.

65. De acordo com a Tabela 2, esses ajustes não tiveram impactos tão expressivos, pois provocaram alterações de 2,12% a 4,98% nos patamares das Bandeiras Tarifárias apresentados no início da Consulta Pública 012/2022.

66. A atualização desses parâmetros, com os dados mais atuais disponíveis, é importante para que se possa indicar projeções mais precisas para os patamares das Bandeiras Tarifárias, além de demonstrar que a aplicação do modelo prima por uma representatividade mais fidedigna da realidade e busca maior assertividade.

67. Ainda, o processo de consulta pública ao qual a Aneel costumeiramente submete os seus processos possui justamente esse intuito, além de se configurar como etapa prévia à tomada de decisão, dotando-a de maior transparência, não havendo que se falar em irregularidades caso os valores finais apresentem-se menores ou maiores.

68. No que tange à adequação e efetividade das Bandeiras Tarifárias, esta unidade técnica já avaliou o mecanismo, com as alterações promovidas até o ano de 2016, em auditoria operacional (TC 025.919/2017-2) que, além de resultar em determinações para a adoção de medidas de transparência, gerou recomendações para melhor adequação a determinados normativos, para a promoção de campanhas publicitárias e para a realização de estudos, com o objetivo de aprimoramento do mecanismo (Acórdão 582/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz; Acórdão 2.242/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes).

69. Portanto, da análise empreendida não se verificam indícios de irregularidade na atualização dos patamares das Bandeiras Tarifárias realizados por meio da Nota Técnica 63/2022-SRG-SRM-SGT/Aneel, que embasou a publicação da Resolução Homologatória 3.051/2022.

CONCLUSÃO

70. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) com pedido de fiscalização que apresenta as seguintes possíveis irregularidades no reajuste dos valores das Bandeiras Tarifárias estabelecidos pela Aneel em junho de 2022: cobranças extras acima dos valores colocados pela

agência reguladora em consulta pública; e não aceitação pela Aneel de adoção de um novo patamar para as Bandeiras Tarifárias. Foi apresentada também a colocação de que o aumento tarifário promovido em 2021 havia superado a inflação acumulada nos últimos doze meses correspondentes.

71. *As conclusões da fiscalização instaurada por meio de inspeção foram as seguintes:*

a. Não foram identificados indícios de irregularidades na apreciação realizada pela Aneel das contribuições apresentadas na Consulta Pública 012/2022, a qual tinha como objeto a obtenção de subsídios para a revisão dos adicionais e das faixas de acionamento para as Bandeiras Tarifárias 2022/2023;

b. A Consulta Pública 012/2022 demonstrou significativo grau de transparência ao disponibilizar a integralidade da rotina de cálculo relacionada à parametrização e à determinação dos valores das Bandeiras Tarifárias, incluindo algoritmos da programação e dados de entrada utilizados, possibilitando uma auditoria pormenorizada, bem como contribuições com maior refinamento;

c. Foram acatadas diversas contribuições referentes a ajustes de parâmetros dos cálculos, seja por equívocos nos dados computados, por necessidade de atualização, ou por determinação de Diretoria da Aneel;

d. Os ajustes dos parâmetros de cálculo não resultaram em impactos expressivos nos valores das Bandeiras Tarifárias, apresentando acréscimos entre 2,12% e 4,98% dos valores inicialmente apresentados;

e. A atualização dos parâmetros de cálculo das Bandeiras Tarifárias é importante para indicar projeções mais precisas, na busca de maior assertividade, que reflitam de forma mais fidedigna a realidade;

f. A Aneel apresentou argumentos legais e técnicos para acatar ou afastar as propostas apresentadas;

g. Contribuição relacionada à criação de novos patamares das Bandeiras Tarifárias de acordo com o nível dos reservatórios não foi acatada pela Aneel, por não estar amparada pelo Decreto 8.401/2015 e por razões técnicas relacionadas aos reservatórios a fio d'água;

h. Muitas das contribuições não apresentavam medidas propriamente ditas, apenas levantavam problemas genéricos, para os quais a solução estava fora da alçada de competência da agência reguladora, necessitando da intervenção e tratamento de outros órgãos (como nos temas relacionados à elaboração de políticas públicas), ou exigiam maior discussão pública com a participação de diferentes agentes;

i. Algumas contribuições foram acatadas ou consideradas como possibilidades a serem debatidas e foram indicados os fóruns adequados de discussão;

j. Segundo a Aneel, as Bandeiras Tarifárias têm duplo objetivo: antecipar recursos para equalização dinâmica de determinados custos das distribuidoras e sinalizar aos consumidores a evolução desses custos tempestivamente;

k. A antecipação de recursos às distribuidoras evita o repasse desses custos à tarifa e a aplicação de índices de correção desses valores; e

l. A efetiva cobrança das Bandeiras Tarifárias não é certa, sendo que os consumidores só arcarão com esse custo na eventual necessidade de acionamento do mecanismo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

72. *Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada*

por intermédio do 156/2022/CFFC-P, de 30/6/2022, pelo 1º Vice-Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Deputado Áureo Ribeiro, com base no REQ 86/2022-CFFC, de 22/6/2022, de autoria do Deputado Elias Vaz, à consideração superior, sugerindo encaminhar o presente processo ao Gabinete do Relator Ministro Benjamin Zymler, nos termos do art. 17, §1º, da Resolução TCU 308/2019, propondo:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea b, da Resolução - TCU 215/2008;

b) informar ao Exmo. Sr. Deputado Áureo Ribeiro, 1º Vice-Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, que ocupava a presidência da comissão e enviou a presente solicitação ao Tribunal, e ao Exmo. Sr. Deputado Elias Vaz, signatário da REQ 86/2022-CFFC, que:

b.1) não foram identificados indícios de irregularidades na apreciação realizada pela Aneel das contribuições apresentadas na Consulta Pública 012/2022;

b.2) a Consulta Pública 012/2022 demonstrou significativo grau de transparência ao disponibilizar a integralidade da rotina de cálculo relacionada à parametrização e à determinação dos valores das Bandeiras Tarifárias, incluindo algoritmos da programação e dados de entrada utilizados, possibilitando uma auditoria pormenorizada, bem como contribuições com maior refinamento;

b.3) foram acatadas diversas contribuições referentes a ajustes de parâmetros dos cálculos, seja por equívocos nos dados computados, por necessidade de atualização, ou por determinação de Diretoria da Aneel;

b.4) os ajustes dos parâmetros de cálculo não resultaram em impactos expressivos nos valores das Bandeiras Tarifárias, apresentando acréscimos entre 2,12% e 4,98% dos valores inicialmente apresentados;

b.5) a atualização dos parâmetros de cálculo das Bandeiras Tarifárias é importante para indicar projeções mais precisas, na busca de maior assertividade, que reflitam de forma mais fidedigna a realidade;

b.6) a Aneel apresentou argumentos legais e técnicos para acatar ou afastar as propostas apresentadas;

b.7) contribuição relacionada à criação de novos patamares das Bandeiras Tarifárias de acordo com o nível dos reservatórios não foi acatada pela Aneel, por não estar amparada pelo Decreto 8.401/2015 e por razões técnicas relacionadas aos reservatórios a fio d'água;

b.8) muitas das contribuições não apresentavam medidas propriamente ditas, apenas levantavam problemas genéricos, para os quais a solução estava fora da alçada de competência da agência reguladora, necessitando da intervenção e tratamento de outros órgãos (como nos temas relacionados à elaboração de políticas públicas), ou exigiam maior discussão pública com a participação de diferentes agentes;

b.9) algumas contribuições foram acatadas ou consideradas como possibilidades a serem debatidas e foram indicados os fóruns adequados de discussão;

b.10) segundo a Aneel, as Bandeiras Tarifárias têm duplo objetivo: antecipar recursos para equalização dinâmica de determinados custos das distribuidoras e sinalizar aos consumidores a evolução desses custos tempestivamente;

b.11) a antecipação de recursos às distribuidoras evita o repasse desses custos à tarifa e a aplicação de índices de correção desses valores; e

b.12) a efetiva cobrança das Bandeiras Tarifárias não é certa, sendo que os consumidores só arcarão com esse custo na eventual necessidade de acionamento do mecanismo.

c) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao Deputado Áureo Ribeiro, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo “Comunicações” do e-TCU;

d) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso II, da Resolução – TCU 215/2008.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Ofício 156/2022/CFFC-P, de 30/6/2022 (peça 2), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Áureo Ribeiro, 1º Vice-Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, encaminha a solicitação de fiscalização REQ 86/2022-CFFC, de 22/6/2022 (peça 3).

2. O documento encaminhado, de autoria do Deputado Elias Vaz, requer do TCU a realização de fiscalização na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) para examinar possíveis irregularidades no reajuste nos valores das bandeiras tarifárias autorizado pela agência.

3. No que se refere à admissibilidade, nos termos dos arts. 4º, inciso I, da Resolução 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal, a presente solicitação deve ser conhecida.

4. Quanto ao mérito, o Exmo. Deputado Elias Vaz apresenta informações sobre supostas inconformidades no reajuste dos valores das bandeiras tarifárias, em face de cobranças extras relativas ao período de julho de 2022 a junho de 2023, acima dos valores contidos em consulta pública realizada pela agência reguladora, em decorrência da inclusão de novos parâmetros de cálculo:

- a. Bandeira amarela: passou de R\$ 18,74/MWh para R\$ 29,89/MWh (59,5%);
- b. Bandeira vermelha 1: passou de R\$ 39,71/MWh para R\$ 65,00/MWh (63,7%); e
- c. Bandeira vermelha 2: passou de R\$ 94,92/MWh para R\$ 97,95/MWh (3,2%).

5. Na visão do parlamentar, durante a consulta pública, sugeriu-se a criação de um novo patamar de bandeira, o que não teria sido acatado pela área técnica da Aneel, porquanto haveria a necessária “parcimônia” a qual seria demandada ao assunto (peça 3, p.2). Em acréscimo, de acordo como IBGE, o aumento do preço da energia elétrica no ano de 2021 superou em, praticamente, três vezes a inflação acumulada nos últimos doze meses (peça 3, p.2).

6. Em contexto introdutório da questão, criada em 2015 e vinculada às regras instituídas pelo Decreto 8.401/2015, as bandeiras tarifárias têm o objetivo de repassar ao consumidor que se utiliza da energia elétrica provinda do Sistema Interligado Nacional (SIN), mensalmente e de forma transparente, os custos adicionais decorrentes da necessidade de acionamento de usinas térmicas por meio da cobrança de um valor adicional, equalizando a parcela de custos variáveis relativa à aquisição de energia elétrica pelas distribuidoras. Todos os consumidores cativos, exceto os localizados em Sistemas Isolados, são faturados por tal sistema. Esses valores são fixados ano a ano, por meio de resolução homologatória do órgão regulador, com necessidade de acionamento empreendida de forma mensal pela Aneel.

7. Eis que as alegadas irregularidades noticiadas estão relacionadas à Consulta Pública 012/2022, que buscou subsídios para a revisão dos adicionais e das faixas de acionamento para as Bandeiras Tarifárias 2022/2023. Em análise das sugestões não acatadas, apresento resumo, a seguir, das principais constatações da unidade técnica, lastreadas em robusto conteúdo analítico devidamente reproduzido no relatório que antecede este voto:

- não foram identificados indícios de irregularidades na apreciação realizada pela Aneel das contribuições apresentadas na Consulta Pública 012/2022, a qual tinha como objeto a obtenção de subsídios para a revisão dos adicionais e das faixas de acionamento para as Bandeiras Tarifárias 2022/2023;
- a Consulta Pública 012/2022 demonstrou significativo grau de transparência ao disponibilizar a integralidade da rotina de cálculo relacionada à parametrização e à determinação dos valores das Bandeiras Tarifárias, incluindo algoritmos da programação e dados de entrada utilizados, possibilitando uma auditoria pormenorizada, bem como contribuições com maior

refinamento;

- foram acatadas diversas contribuições referentes a ajustes de parâmetros dos cálculos, seja por equívocos nos dados computados, por necessidade de atualização, ou por determinação de Diretoria da Aneel;
- os ajustes dos parâmetros de cálculo não resultaram em impactos expressivos nos valores das Bandeiras Tarifárias, apresentando acréscimos entre 2,12% e 4,98% dos valores inicialmente apresentados;
- a atualização dos parâmetros de cálculo das Bandeiras Tarifárias é importante para indicar projeções mais precisas, na busca de maior assertividade, que reflitam de forma mais fidedigna a realidade;
- a Aneel apresentou argumentos legais e técnicos para acatar ou afastar as propostas apresentadas, não se encontrando afronta a norma legal capaz de ser reparada por esta Corte;
- a contribuição relacionada à criação de novos patamares das Bandeiras Tarifárias de acordo com o nível dos reservatórios não foi acatada pela Aneel, por não estar amparada pelo Decreto 8.401/2015 e por razões técnicas relacionadas aos reservatórios a fio d'água;
- muitas das contribuições não apresentavam medidas propriamente ditas, apenas levantavam problemas genéricos, para os quais a solução estava fora da alçada de competência da agência reguladora, necessitando da intervenção e tratamento de outros órgãos (como nos temas relacionados à elaboração de políticas públicas, controle inflacionário e capacidade de pagamento dos consumidores), ou exigiam maior discussão pública com a participação de diferentes agentes;
- mesmo para algumas contribuições foram acatadas ou consideradas como possibilidades a serem debatidas e foram indicados os fóruns adequados de discussão;
- segundo a Aneel, as Bandeiras Tarifárias têm duplo objetivo: antecipar recursos para equalização dinâmica de determinados custos das distribuidoras e sinalizar aos consumidores a evolução desses custos tempestivamente. Sobre essa antecipação de recursos às distribuidoras, tal prática evita o repasse desses custos à tarifa, agravada pela aplicação de índices de correção; e
- a efetiva cobrança das Bandeiras Tarifárias não é certa, sendo que os consumidores só arcarão com esse custo na eventual necessidade de acionamento do mecanismo.

8. Especificamente quanto ao objetivo de sinalizar ao consumidor os custos reais de geração, destaco que este Tribunal se debruçou especificamente sobre o tema no âmbito do TC 025.919/2017-2, julgado por meio do Acórdão 582/2018-Plenário, relatado pelo eminente ministro Aroldo Cedraz. Nas conclusões daquele trabalho, de fato, apurou-se que as Bandeiras Tarifárias não estavam alcançando efetivamente os resultados desejados, no que sobrevieram as seguintes recomendações:

“9.1 recomendar ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com fundamento no art. 250, III, do RI/TCU, que avaliem a conveniência e a oportunidade de adotar o seguinte procedimento: caso tenham na sinalização econômica do aumento de custo da energia elétrica um dos objetivos de fato do Sistema de Bandeiras Tarifárias, adotem medidas voltadas a avaliar a sua eficácia e efetividade, aferindo os resultados alcançados bem como promovam o monitoramento periódico do referido Sistema no que tange especificamente a esse objetivo;

9.2. determinar à Agência Nacional de Energia Elétrica, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno-TCU, que, no prazo de 30 (trinta) dias:

9.2.1. em articulação com o Operador Nacional do Sistema e com a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica, elabore e publique relatórios mensais que contemplem todas as informações

necessárias à verificação, por qualquer interessado, dos dados e valores que subsidiaram o estabelecimento da Bandeira Tarifária do respectivo mês, disponibilizando, inclusive, os fundamentos de eventuais divergências da agência reguladora relativamente aos dados e/ou valores que lhe forem fornecidos por aqueles outros dois agentes;

[...]

9.4. recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno-TCU, que:

9.4.1. realize, anualmente, campanhas publicitárias voltadas à divulgação do Sistema de Bandeiras Tarifárias e de qualquer outro mecanismo voltado a influenciar, qualitativa ou quantitativamente, a demanda de energia elétrica, a exemplo da recém lançada Tarifa Branca, buscando, assim, um melhor entendimento dessas ferramentas pela população e, ampliando, por conseguinte, a efetividade desses mecanismos de reação da demanda, cuidando, ainda, de realizar pesquisas para acompanhar e verificar os resultados dessas campanhas;

*9.4.2. previamente a quaisquer dispêndios publicitários referentes ao Sistema de Bandeiras Tarifárias, analise, com base nas informações atualmente disponíveis, na própria expertise de seu corpo técnico e dos demais **players**, ou, se necessário, no estudo objeto da recomendação seguinte (subitem 9.4.3), se essa ferramenta tem mesmo o potencial de induzir o usuário a reduzir consumo quando se deparar com custos mais elevados da energia elétrica;*

9.4.3. realize estudos, em parceria com a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), voltados a avaliar o Sistema de Bandeiras Tarifárias como sinal de preço ao consumidor, buscando identificar, prioritariamente, os impactos dessa política no consumo de energia elétrica, bem como definir indicadores aplicáveis que permitam o acompanhamento dos resultados;”

9. Em resposta, a Aneel adotou as seguintes medidas, reproduzidas no bojo do TC 010.395/2018-0: disponibilizou diversas informações acerca das Bandeiras Tarifárias e da Conta Bandeiras em seu endereço eletrônico; apresentou demonstração da economia para os consumidores gerada pelas Bandeiras Tarifárias; e fez constar o respectivo impacto da sua não adoção na tarifa, valor esse que teria que ser posteriormente pago em valor mais elevado, remunerado pela Selic. Quanto ao monitoramento do Sistema, elencou aprimoramentos do conteúdo das faturas de energia elétrica, de sorte a melhor a transparecer os reais custos e demonstrativos ao consumidor de tais acréscimos.

10. Diante de tais considerações, a unidade técnica avaliou que as análises promovidas em anexo específico do relatório da Agência, sobre a efetividade de tal mecanismo para a efetiva sinalização dos consumidores, são suficientes para superar os questionamentos levantados no pedido de fiscalização e, também, para afastar eventuais ilegalidades cometidas.

11. Sobre os eventuais erros no cálculo sugeridos pelo requerente, pelo rigor técnico, adequado reproduzir o exame empreendido no âmbito da instrução anterior:

“Segundo a Nota Técnica 63/2022-SRG-SRM-SGT/Aneel, a integralidade da rotina de cálculo relacionada à parametrização e determinação dos valores das Bandeiras Tarifárias, incluindo os algoritmos compilados na linguagem computacional R e os dados de entrada, foi disponibilizada no âmbito da Consulta Pública 012/2022 para que pudesse ser auditada, sendo recebidos cinco apontamentos relacionados à rotina de cálculo (peça 12, p. 2).

[...]

50. Além dos itens relacionados à rotina de cálculo, houve o expurgo da usina RE TG 100 02 do portfólio original do PCS, ao considerar novas informações da Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração (SFG), e, por força de decisão cautelar, foram incluídas quatro usinas – EDLUX X, EPP II, EPP IV, Rio de Janeiro I – que haviam sido excluídas do portfólio original, o que levou a novo valor médio do Encargo de Energia de Reserva - EER (peça 12, p. 3 e 4).

51. Quanto à referência (proxy) para o valor da cobertura tarifária, obtido dinamicamente nos processos de reajustes tarifários conforme os Submódulos 3, 4 e 5 do Proret, as intervenções assinaladas o elevaram de R\$ 98,06/MWh para R\$ 102,25/MWh (peça 12, p. 5).

52. Por fim, visto o ajuste no EER e considerando a razão entre o novo PLD de referência da bandeira verde (passou de R\$ 194,92 para R\$ 195,04/MWh) e o custo unitário do EER (passou de R\$ 511,09 para R\$ 580,71), a cobertura tarifária do EER passou de 62% para 66% (peça 12, p. 5).

53. Com o reprocessamento dos parâmetros, houve a seguinte correção dos patamares anteriores das Bandeiras Tarifárias (peça 12, p. 5):

[...]

54. Por fim, duas outras propostas apresentadas não foram acatadas pela Aneel, haja vista a necessidade premente de que os valores dos parâmetros das Bandeiras Tarifárias sejam revistos no curto prazo. Uma referente à alteração do percentil de risco atrelado ao patamar 2 da bandeira vermelha e outra relacionada à formalização do Encargo de Serviços de Sistema (ESS) na sistemática de acionamento das Bandeiras Tarifárias.

55. A primeira questão centrou-se no pedido de dilação do limite superior do intervalo para a definição do patamar 2 da bandeira vermelha, que é fixado como sendo igual ao quantil 5% (percentil 95%) da função empírica de probabilidades da variável valor unitário do risco hidrológico, caracterizada pela densidade de probabilidade dos valores históricos de observações dos eventos, disponível desde 2001. Agentes setoriais propunham que o patamar 2 da bandeira vermelha fosse estruturalmente conformado entre 90 e 98% ou 90 e 100%, ou que fosse criado novo patamar para o limite superior ao percentil 95% (peça 12, p. 5 e 6).

56. A Aneel ponderou que haveria importante probabilidade de arrecadação a maior de recursos na hipótese de acionamento do patamar 2 da bandeira vermelha cobrindo todos os valores históricos (100%) de forma irrestrita. Ressaltou que a hipótese poderia ser válida no caso de evidências concretas de eventos extremos, como ocorreu em 2021 (peça 12, p. 8).

57. Em 2021, o limiar superior de cobertura do patamar 2 da bandeira vermelha foi elevado excepcionalmente para o percentil 100%, como proposto pelos agentes. Entretanto, a medida foi tomada devido ao ineditismo e à intensidade do fenômeno de escassez na oferta de energia hidráulica e se apoiou em estudo produzido pelas áreas técnicas da Aneel. Existia elevada probabilidade de bandeira vermelha no patamar 2 durante todo o ano de 2021, com grande número de cenários que superavam o limiar de risco de 95%, justificando a atuação sobre toda a cauda da distribuição estatística (peça 12, p. 5, 6 e 8).

58. Simulações atuais indicam um cenário muito mais favorável para o ano 2022, sem indícios de que a severidade hidrológica de 2021 venha a se repetir. Simulações probabilísticas indicam alta concentração, com pequena dispersão, dos resultados para o risco hidrológico largamente inseridos no domínio do patamar verde para o ano de 2022, não sendo provável a necessidade de acionamento de usinas mais caras e, consequentemente, de cobranças extras aos consumidores (peça 12, p. 7).

59. Devido aos possíveis cenários adversos, a Aneel justifica a necessidade de dimensionamento de cada ciclo após o encerramento do período úmido na escala do SIN, com a adoção de medidas excepcionais caso necessárias (peça 12, p. 9).

60. Por fim, quanto à inclusão do ESS como gatilho no sistema de acionamento das Bandeiras Tarifárias, devido ao incremento do encargo nas despesas das distribuidoras em 2021 (peça 12, p. 10), a Aneel afirmou que, nos limites de sua competência, alterou o limiar de cobertura de risco hidrológico naquele ano para o percentil 100%, e a Câmara de Regras

Excepcionais para Gestão Hidroenergética (Creg) instituiu patamar extraordinário de arrecadação financeira, Bandeira Escassez Hídrica, como medida de contenção da crise mediante a mobilização de recursos de origem termelétrica.

61. A agência reguladora acrescentou que a Bandeira Escassez Hídrica não foi dimensionada para neutralizar pari passu os custos em 2021, e que o horizonte de validação do mecanismo extraordinário foi mais dilatado, estruturado para equalizar a conta ao fim de abril de 2022 (peça 12, p. 13).”

12. Não tenho reparos a tecer às conclusões da unidade técnica.

13. Concluo por endossar o encaminhamento proposto, conhecendo da presente solicitação do Congresso Nacional, informando à Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados o conteúdo desta decisão e considerando integralmente atendida a presente demanda.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a minuta de Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de janeiro de 2023.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

TC 013.302/2022-1

Tipo de processo: Solicitação do Congresso Nacional

Unidade jurisdicionada: Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel.

Solicitante: 1º Vice-Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Deputado Áureo Ribeiro.

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

Trata-se do Ofício 156/2022/CFFC-P, de 30/6/2022 (peça 2), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Áureo Ribeiro, 1º Vice-Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, encaminha a solicitação de fiscalização REQ 86/2022-CFFC, de 22/6/2022 (peça 3).

2. O documento encaminhado, de autoria do Deputado Elias Vaz, requer do TCU a realização de fiscalização na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) para examinar possíveis irregularidades no reajuste nos valores das bandeiras tarifárias autorizado pela agência.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Os arts. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, conferem legitimidade ao presidente de comissão parlamentar da Câmara dos Deputados, quando por ela aprovada, para solicitar a realização de fiscalização.

4. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional.

EXAME TÉCNICO

5. A fiscalização aprovada e realizada por meio de inspeção, no período de 8/8/2022 a 2/9/2022, teve como objeto a apuração de supostas irregularidades no reajuste dos valores das bandeiras tarifárias autorizado pela Aneel em 2022 (peça 8).

6. O autor do pedido de fiscalização, Deputado Elias Vaz, apresenta informações sobre supostas irregularidades no reajuste dos valores das bandeiras tarifárias aprovados pela Aneel, que teriam cobranças extras para o período de julho de 2022 a junho de 2023, acima dos valores contidos em consulta pública realizada pela agência reguladora, em decorrência da inclusão de novos parâmetros de cálculo (peça 3, p. 1 e 2). Basicamente:

- a. Bandeira amarela: passou de R\$ 18,74/MWh para R\$ 29,89/MWh (59,5%);
- b. Bandeira vermelha 1: passou de R\$ 39,71/MWh para R\$ 65,00/MWh (63,7%);
- c. Bandeira vermelha 2: passou de R\$ 94,92/MWh para R\$ 97,95/MWh (3,2%).

7. Afirma o requerente que, durante a consulta pública, foi sugerida a criação de um novo patamar de bandeira, o que não teria sido acatado pela área técnica da Aneel, com a justificativa de que o assunto deveria ser analisado com parcimônia (peça 3, p. 2).

8. Informa, ainda, que, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o aumento do preço da energia elétrica no ano de 2021 superou em, praticamente, três vezes a inflação acumulada dos últimos 12 meses (peça 3, p. 2).

I. Verificação dos apontamentos do pedido

9. Em análise das supostas irregularidades apontadas pelo requerente, esta unidade técnica entende que não foram apresentados indícios de que a Aneel tenha praticado impropriedade no processo que estabeleceu as faixas de acionamento e os adicionais das Bandeiras Tarifárias com vigência a partir de junho de 2022.

10. Ainda assim, considera-se oportuna uma breve análise acerca das Bandeiras Tarifárias e do processo de reajuste dos seus valores.

II. Bandeiras Tarifárias

11. O sistema de Bandeiras Tarifárias tem suas definições, metodologias e procedimentos de aplicação definidos pelo Submódulo 6.8 dos Procedimentos de Regulação Tarifária (Proret). A versão 1.9 C, atual, decorre de revisão realizada com subsídios da [Consulta Pública 012/2022](#), promovida pelo órgão regulador.

12. São duas as finalidades das Bandeiras Tarifárias, segundo o [Submódulo 6.8 do Proret](#): sinalizar aos consumidores as condições de geração de energia elétrica no SIN, por meio da cobrança de um valor adicional; e equalizar parcela de custos variáveis relativa à aquisição de energia elétrica pelas distribuidoras. Todos os consumidores cativos, exceto os localizados em Sistemas Isolados, são faturados pelo sistema de Bandeiras Tarifárias.

13. Os valores das Bandeiras Tarifárias são fixados a cada ano, por meio de resolução homologatória da Aneel, e a necessidade de acionamento é estabelecida mensalmente pelo órgão regulador.

14. As supostas irregularidades apontadas pela CFFC estão relacionadas aos resultados da Consulta Pública 012/2022, decorrentes da análise, realizada pela Aneel, das contribuições à proposta de atualização das faixas de acionamento e de seus valores correspondentes para as Bandeiras Tarifárias no ciclo 2022/2023.

15. A Consulta Pública 012/2022 obteve contribuições de 28 pessoas físicas e jurídicas, divididas em catorze temas, que foram analisadas pela Aneel por meio da Nota Técnica 63/2022-SRG-SRM-SGT/ANEEL, de 20/6/2022, sendo aceitas sete medidas integralmente e quatro parcialmente (peça 12, p. 18).

16. Os tópicos considerados pela Aneel como de maior relevância foram apresentados no corpo da nota técnica, enquanto os demais foram descritos no Anexo II do mesmo documento (peça 12, p. 2).

17. No tópico II.1 serão tecidas considerações sobre as contribuições que constam no Anexo II; já no tópico II.2, os itens que se referem a ajustes no cálculo dos valores das Bandeiras Tarifárias.

II.1 Contribuições à Consulta Pública 012/2022

II.1.1 Contribuições do Anexo II - Relatório da Análise de Contribuições (RAC) - da Nota Técnica 63/2022-SRG-SRM-SGT/ANEEL

18. Algumas das contribuições, formuladas por agentes setoriais, objetivavam possíveis soluções para o descasamento financeiro das distribuidoras, que, se adotadas, elevariam ainda mais os patamares das Bandeiras Tarifárias, e iriam de encontro ao que os postulantes da fiscalização questionam. Basicamente, as contribuições eram na linha de utilização de outros parâmetros para acionamento das Bandeiras Tarifárias, os quais considerariam o saldo de déficit ou superávit da Conta Bandeiras Tarifárias, como a utilização de adicionais por patamares fixos no caso de ultrapassagem de um limite de déficit previamente definido. No entendimento da Aneel, os parâmetros GSF e PLD hoje utilizados, por possuírem natureza física necessária para ancorar a conjuntura energética do sistema, são mais aderentes ao momento de ocorrência dos despachos no Sistema Interligado Nacional – SIN e a adoção de tais propostas não proveria sinal de preço mais tempestivo para a reação dos consumidores (peça 12, p. 19 a 22).

19. Na análise de duas contribuições da consulta pública, a Aneel não acatou os pleitos que não eram amparados legalmente, incluídos nos temas “repasso da importação de energia” e “patamar de

bandeiras por unidade da federação”, pois não estariam em conformidade com o Decreto 8.401/2015. Respectivamente, não estavam amparados legalmente os pleitos de que os encargos das usinas de importação de energia integrassem os itens de repasse cobertos pela conta centralizadora das Bandeiras Tarifárias (peça 12, p. 23) e de diferenciação de adicionais de patamares de Bandeira Tarifária a depender da situação dos reservatórios em determinada unidade da federação (peça 12, p. 28).

20. A Aneel enfatizou, na análise de algumas contribuições, as medidas já adotadas pela própria agência e por outros órgãos, mais propriamente quanto àquelas inseridas nos temas “transparência das informações” e “viés arrecadatório” (peça 12, p. 33 a 38).

21. A agência concordou com a proposta do tema “discussão ampla”, indicando o fórum mais adequado. Destacou que a tomada de subsídios para se discutir amplamente a metodologia da Conta Bandeiras Tarifárias ocorreria no âmbito da agenda Regulatória Aneel do biênio 2022/2023 – Atividade nº 93: “Avaliação de Resultado Regulatório das Bandeiras Tarifárias, Submódulo 6.8 do Proret, sobre todos os aspectos da norma - regra de acionamento, comunicação e conhecimento dos *stakeholders*, estabilidade tarifária e equilíbrio econômico e financeiro das concessões e repasses da Conta Bandeiras” (peça 12, p. 24).

22. Também, foram apresentadas na Consulta Pública 012/2022 contribuições referentes a dois temas que objetivavam a redução da cobrança imposta por meio das Bandeiras Tarifárias: medidas voltadas à redução tarifária; e rejeição a aumentos nas Bandeiras Tarifárias. Esclareceu que alguns apontamentos relacionados ao tema “rejeição a aumentos nas Bandeiras Tarifárias” envolveriam a decisão de outros agentes. A ampliação e a diversificação da matriz elétrica e a conversão de usinas termoeletricas, embora possa ser parte da solução do problema no entendimento da Aneel, envolveria decisões da EPE e do Poder Concedente, sem perspectivas de terem efeitos imediatos (peça 12, p. 32).

23. Com relação ao primeiro tema, tal questão, segundo a Aneel, estaria voltada à governança do setor elétrico, que envolveria a participação de diversos agentes como o Congresso Nacional, o Poder Concedente, consumidores, associações de defesa dos consumidores, entre outros (peça 12, p. 28).

24. No que se refere à eventual acomodação sobre a estrutura da tarifa de eletricidade de questões como a capacidade de pagamento dos consumidores, os impactos da pandemia sobre a cadeia de consumo, a conjuntura inflacionária, e outras questões colocadas, como os índices de reajuste do salário-mínimo, deveriam ser encaminhadas por meio de políticas públicas, de competência do Congresso Nacional e do Poder Executivo (peça 12, p. 29).

25. Ademais, importa menção às seguintes colocações mais relevantes: as Bandeiras Tarifárias serviriam apenas como antecipação de recursos para empresas do setor e não estimulariam a redução de consumo (peça 12, p. 26); as Bandeiras Tarifárias seriam um dos grandes catalizadores da inflação; não foram considerados nos documentos que subsidiam a consulta pública a modicidade tarifária, a capacidade de pagamento do consumidor, a apropriação pelo consumidor de ganhos de eficiência, ou redução da margem de lucro das empresas; a situação hidrológica atual seria das mais favoráveis, segundo o ONS, com poucas chances de acionamento das Bandeiras Tarifárias (peça 12, p. 27).

26. Os questionamentos quanto à efetividade do mecanismo em informar os consumidores sobre os custos variáveis que envolvem a produção de eletricidade foram rebatidos pela Aneel, que argumentou sobre a capacidade do mecanismo de informar o consumidor sobre a dinâmica do setor em que, nos momentos de estiagem, os custos sobem. Além disso, a agência afirma que seria um instrumento de transparência que incentivaria o uso racional da eletricidade (peça 12, p. 28).

27. Muitos dos demais apontamentos que faziam parte das contribuições se apresentavam fora do alcance das competências da agência reguladora.

28. Por fim, entre outras coisas, a agência reiterou e ainda ponderou que (peça 12, p. 28, 29 e 32):

- as Bandeiras Tarifárias são capazes de informar tempestivamente os consumidores sobre a dinâmica dos custos de produção da matriz de energia elétrica do Brasil que varia com as estações do ano;
- ao procurar equalizar os custos com a arrecadação das Bandeiras Tarifárias, há diminuição do repasse tarifário ao fim de cada ciclo anual, com incidência da Selic;
- eventual acomodação sobre a estrutura tarifária de questões como capacidade de pagamento do consumidor, conjuntura inflacionária, deve ser endereçada por meio de políticas públicas do Congresso Nacional e do Poder Executivo central;
- os cenários utilizados para cálculo de eventuais cobranças de Bandeiras Tarifárias são dinâmicos, podendo melhorar ou piorar à medida que a estação seca diminui;
- a Nota Técnica 45/2022-SRG-SGT-SRM/Aneel, de 11/4/2022, apresentou proposta com o devido embasamento técnico para a discussão da atualização das faixas de acionamento e de seus valores correspondentes para as Bandeiras Tarifárias no ciclo 2022/2023; e
- a metodologia de Bandeiras Tarifárias prevê a atualização histórica dos dados, incorporados os eventos gravosos de 2021, que conformam a densidade de probabilidades responsáveis pela delimitação dos intervalos nominais dos patamares de acionamento.

II.1.2 Análise do Anexo II - Relatório da Análise de Contribuições (RAC) - da Nota Técnica 63/2022-SRG-SRM-SGT/ANEEL

29. Quanto ao Relatório de Análise de Contribuições, não foram identificados indícios de irregularidades na apreciação realizada pela Aneel das contribuições da Consulta Pública 012/2022.

30. Verificou-se que a Aneel avaliou as contribuições com argumentos embasados legalmente e tecnicamente.

31. Muitas das contribuições não apresentavam medidas propriamente ditas, mas levantavam problemas genéricos, como a dificuldade de pagamento dos consumidores e os reflexos inflacionários, questões que se colocavam fora da alçada de competência da agência reguladora, a quem cabe, conforme previsto no art. 3º da Lei 9.427/1996, implementar as políticas públicas e diretrizes do governo federal.

32. Tais questões foram direcionadas aos fóruns competentes de discussão e aos órgãos responsáveis por seu tratamento, bem como foram mencionados diversos outros agentes que deveriam estar envolvidos e, também, que não era apropriada a discussão de alguns dos temas apresentados naquele fórum especificamente.

33. Com embasamento em normativos próprios e nas disposições do Proret, por meio da Nota Técnica 63/2022, a Aneel rechaçou o acatamento de determinadas contribuições considerando a inviabilidade das propostas como foram apresentadas.

34. Registre-se que o aprimoramento de cada tema tratado nos módulos e submódulos do Proret resultam de processos submetidos a consultas públicas, com ampla participação e fiscalização da sociedade, no qual são adotadas as premissas e os procedimentos considerados os mais adequados após avaliação semelhante a realizada na Consulta Pública 012/2022 em análise.

35. Não se observou ausência de avaliação pela agência reguladora das questões suscitadas diretamente relacionadas ao objeto da consulta pública, mas constatou-se uma preocupação na abordagem indistinta dos pontos apresentados, contemplando até mesmo aqueles que sequer continham sugestões propriamente ditas, o que demonstra tecnicidade no procedimento de análise.

36. Dois pontos mencionados pela Aneel no decorrer de suas análises merecem ser destacados por seus desdobramentos práticos. O primeiro é a diminuição do repasse tarifário ao fim de cada ciclo

anual com a utilização do mecanismo de Bandeiras Tarifárias, evitando que acontecimentos eventuais possam elevar de forma permanente as tarifas, além de que seus impactos seriam majorados pelos índices de atualização monetária/inflacionária.

37. Essa característica do mecanismo das Bandeiras Tarifárias confronta, de certa forma, com o apontamento no pedido de fiscalização referente ao aumento do preço da energia elétrica no ano de 2021, que teria superado a inflação acumulada para o período (peça 3, p. 2). Diferentemente de ser interpretado como um aumento tarifário, o acionamento do mecanismo de Bandeiras Tarifárias serve, entre outras coisas, para evitar o repasse desse custo financeiro à tarifa do consumidor.

38. O segundo ponto é que a cobrança dos consumidores dos valores estabelecidos para as Bandeiras Tarifárias depende da necessidade de acionamento do mecanismo, que por sua vez depende da dinâmica climática e operativa. Possivelmente, caso a situação hidrológica se mantenha favorável como indicado em algumas das contribuições da consulta pública e pela própria Aneel, não haveria acionamento do gatilho em 2022 após revisão dos valores (como não houve até o presente momento), e o consumidor não teria qualquer ônus.

39. Quanto à outra questão suscitada no pedido de fiscalização (peça 3, p. 2), a Aneel analisou sugestão de criação de novos patamares para as Bandeiras Tarifárias.

40. A proposta do Sr. Deputado Federal Léo Moraes, de diferenciação de patamar de Bandeiras Tarifárias por unidade da federação conectada ao SIN, foi considerada sem amparo legal pelo Decreto 8.401/2015. A Aneel acrescentou uma questão técnica, de que algumas usinas hidrelétricas de grande porte do Norte do país não teriam capacidade de regularização hídrica em escala mensal, por serem a fio d'água, fazendo com que unidades da federação assumam papel exportador de energia elétrica em determinados períodos do ano e importador em outros (peça 12, p. 28).

41. Acrescente-se, por fim, que, apesar de o alcance das Bandeiras Tarifárias como mecanismo de reação da demanda poder eventualmente ser limitado, se trata de um instrumento que sinaliza ao consumidor em tempo real os custos reais de geração de energia elétrica. A cobrança extra em momentos de escassez hídrica objetiva colaborar para um melhor entendimento da associação dessa condição aos custos do setor e possibilitar um melhor engajamento para a adoção de medidas de diminuição do consumo de energia elétrica, tanto pela aceitação daquelas promovidas pelas entidades públicas e privadas, como por iniciativa dos próprios consumidores pessoas físicas.

42. Quanto a este objetivo do mecanismo das Bandeiras Tarifárias, de sinalizar ao consumidor os custos reais de geração, o Tribunal já o avaliou e verificou, no âmbito do TC 025.919/2017-2, que ele não estava se efetivando em resultados. As Bandeiras Tarifárias, segundo Voto do Ministro-Relator Aroldo Cedraz, no Acórdão 582/2018-TCU-Plenário, “não estão alcançando o relevante objetivo de provocar consumo consciente de energia nos períodos em que a geração está mais cara”.

43. Tendo em vista tal observação e as demais constatações da auditoria realizada, o Acórdão 582/2018-TCU-Plenário exarou entre seus comandos:

9.1 recomendar ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com fundamento no art. 250, III, do RI/TCU, que avaliem a conveniência e a oportunidade de adotar o seguinte procedimento: caso tenham na sinalização econômica do aumento de custo da energia elétrica um dos objetivos de fato do Sistema de Bandeiras Tarifárias, adotem medidas voltadas a avaliar a sua eficácia e efetividade, aferindo os resultados alcançados bem como promovam o monitoramento periódico do referido Sistema no que tange especificamente a esse objetivo;

9.2. determinar à Agência Nacional de Energia Elétrica, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno-TCU, que, no prazo de 30 (trinta) dias:

9.2.1. em articulação com o Operador Nacional do Sistema e com a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica, elabore e publique relatórios mensais que contemplem todas as informações necessárias à verificação, por qualquer interessado, dos dados e valores que subsidiaram o estabelecimento da Bandeira Tarifária do respectivo mês, disponibilizando, inclusive, os

fundamentos de eventuais divergências da agência reguladora relativamente aos dados e/ou valores que lhe forem fornecidos por aqueles outros dois agentes;

(...)

9.4. recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno-TCU, que:

9.4.1. realize, anualmente, campanhas publicitárias voltadas à divulgação do Sistema de Bandeiras Tarifárias e de qualquer outro mecanismo voltado a influenciar, qualitativa ou quantitativamente, a demanda de energia elétrica, a exemplo da recém lançada Tarifa Branca, buscando, assim, um melhor entendimento dessas ferramentas pela população e, ampliando, por conseguinte, a efetividade desses mecanismos de reação da demanda, cuidando, ainda, de realizar pesquisas para acompanhar e verificar os resultados dessas campanhas;

9.4.2. previamente a quaisquer dispêndios publicitários referentes ao Sistema de Bandeiras Tarifárias, analise, com base nas informações atualmente disponíveis, na própria expertise de seu corpo técnico e dos demais **players**, ou, se necessário, no estudo objeto da recomendação seguinte (subitem 9.4.3), se essa ferramenta tem mesmo o potencial de induzir o usuário a reduzir consumo quando se deparar com custos mais elevados da energia elétrica;

9.4.3. realize estudos, em parceria com a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), voltados a avaliar o Sistema de Bandeiras Tarifárias como sinal de preço ao consumidor, buscando identificar, prioritariamente, os impactos dessa política no consumo de energia elétrica, bem como definir indicadores aplicáveis que permitam o acompanhamento dos resultados;

(...)

44. Em resposta às recomendações e determinações do Acórdão 582/2018-TCU-Plenário, ainda em fase de monitoramento (TC 010.395/2018-0), a Aneel: manifestou que disponibiliza diversas informações acerca das Bandeiras Tarifárias e da Conta Bandeiras em seu endereço eletrônico; apresentou demonstração da economia para os consumidores gerada pelas Bandeiras Tarifárias e o impacto da sua não adoção na tarifa que teria esse custo remunerado pela Selic; quanto ao monitoramento do Sistema, cita o aprimoramento do conteúdo das faturas de energia elétrica.

45. Diante dessas considerações, entende-se que as análises promovidas no Anexo II – Relatório da Análise de Contribuições (RAC), da Nota Técnica 63/2022-SRG-SRM-SGT/ANEEL, são suficientes para superar os questionamentos levantados no pedido de fiscalização e afastar supostas irregularidades nas análises promovidas pela Aneel, haja vista a ausência de indícios que as sustentem.

II.2 Cálculo dos valores das Bandeiras Tarifárias

46. A [Nota Técnica 45/2022-SRG-SGT-SRM/Aneel](#), de 11/4/2022, apresenta a proposta de abertura da consulta pública com vista a colher subsídios e informações adicionais para a definição dos parâmetros de acionamento e dos valores dos patamares das Bandeiras Tarifárias para o ciclo 2022/2023.

47. A relevância dessa nota técnica para o exame desta SCN está relacionada à afirmação, que consta no requerimento da CFFC, de que os valores das Bandeiras Tarifária homologados pela [Resolução Homologatória 3.051](#), de 21/6/2022, estariam acima dos valores colocados pela Aneel em consulta pública.

48. As justificativas para a divergência acusada não são observadas no Anexo II da Nota Técnica 63/2022-SRG-SRM-SGT/Aneel, de 20/6/2022, que consta disponível entre os documentos da audiência pública, mas sim na nota técnica propriamente dita que consta, em sua integralidade, nos autos do Processo 48500.000441/2022-11 (peça 12). Neste último documento constam as razões concernentes à alteração dos parâmetros observada pela resolução homologatória que definiu os valores correspondentes aos patamares das Bandeiras Tarifárias.

II.2.1 Alterações promovidas pela Nota Técnica 63/2022-SRG-SRM-SGT/Aneel ao final da Consulta Pública 012/2022

49. Segundo a Nota Técnica 63/2022-SRG-SRM-SGT/Aneel, a integralidade da rotina de cálculo relacionada à parametrização e determinação dos valores das Bandeiras Tarifárias, incluindo os algoritmos compilados na linguagem computacional R e os dados de entrada, foi disponibilizada no âmbito da Consulta Pública 012/2022 para que pudesse ser auditada, sendo recebidos cinco apontamentos relacionados à rotina de cálculo (peça 12, p. 2).

13. Foram cinco os apontamentos relacionados à rotina de cálculo feitos pela Abradee, entre eles alguns também formulados por CPFL e Enel. O primeiro deles referiu-se à potência da usina contratada no âmbito do Procedimento de Contratação Simplificada (PCS), Luiz Carlos Rodrigues Melo. O valor considerado no conjunto de entrada da rotina de cálculo fora de 204 MW (arquivo *pcs.csv*), quando deveria ter sido 36 MW, conforme sublinhado por Abradee e CPFL. O equívoco foi corrigido e consta da rotina de cálculo revisada, denominada *Bandeiras_Rev4_I.R.*, anexa a esta Nota Técnica.

14. O segundo aspecto foi a parametrização vinculada ao cálculo dos blocos de geração da energia de reserva, divididos segundo os quatro patamares das Bandeiras e cujo detalhamento pode ser consultado na subrotina *reserva_VM.R.* Conforme apontamentos feitos por Abradee e CPFL, a indexação da coluna na matriz *energiaR* estava inadequada, ao utilizar estatísticas (média e desvio-padrão) referentes ao ano de 2019. A correção para o ano de 2021 foi feita, também integrado ao novo *script* computacional *Bandeiras_Rev4_I.R.*

15. O terceiro tópico referiu-se a uma duplicidade da aplicação do fator médio de alocação de mercado (medida de repartição entre os ambientes de contratação regulada (ACR) e livre (ACL)) quando da agregação do portfólio do PCS ao bloco da energia de reserva. Essa falha foi corrigida, para tanto acolhendo as contribuições de Abradee e CPFL, no sentido de utilizar a matriz *ofertt_pcs_orig* em substituição à *ofertt_pcs*, no trecho do cálculo onde essa informação é demandada.

16. O quarto item abordou o valor do teto regulatório para o Preço de Liquidação das Diferenças (PLD). A referência originalmente utilizada foi a disposta na Resolução Homologatória (REH) n. 2.994/2021 (R\$ 640,50/MWh). Ocorre que, conforme apontado por Abradee e CPFL, o mesmo dispositivo regulatório previra que esse valor fosse atualizado pelo IPCA de novembro de 2021, por ocasião de sua publicação. Essa atualização fixou a referência hoje observada pela CCEE, de R\$ 646,58/MWh, valor que foi atualizado na parametrização da rotina *Bandeiras_Rev4_I.R.*

17. Finalmente, o último item demandou a atualização dos dados de entrada vinculados aos custos variáveis unitários (CVU) das termelétricas consideradas no cálculo dos contratos por disponibilidade (rubrica CCEAR-D). Trata-se do arquivo do modelo Newave *CLAST.DAT*, formalmente integrante do conjunto de dados oficialmente utilizados pelo ONS, no âmbito do Programa Mensal da Operação (PMO), e pela CCEE, no cálculo do PLD.

18. A data de referência originalmente considerada para esse conjunto de parâmetros foi janeiro de 2022. **Abradee e Enel** pediram que fosse atualizado para maio de 2022. Diante da conjuntura atual ser a de importante pressão sobre os valores dos combustíveis, principal insumo para a formação de preço dos CVUs, entendeu-se oportuno acatar a sugestão e empregar a referida atualização.

50. Além dos itens relacionados à rotina de cálculo, houve o expurgo da usina RE TG 100 02 do portfólio original do PCS, ao considerar novas informações da Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração (SFG), e, por força de decisão cautelar, foram incluídas quatro usinas – EDLUX X, EPP II, EPP IV, Rio de Janeiro I – que haviam sido excluídas do portfólio original, o que levou a novo valor médio do Encargo de Energia de Reserva - EER (peça 12, p. 3 e 4).

51. Quanto à referência (*proxy*) para o valor da cobertura tarifária, obtido dinamicamente nos processos de reajustes tarifários conforme os Submódulos 3, 4 e 5 do Proret, as intervenções assinaladas o elevaram de R\$ 98,06/MWh para R\$ 102,25/MWh (peça 12, p. 5).

52. Por fim, visto o ajuste no EER e considerando a razão entre o novo PLD de referência da bandeira verde (passou de R\$ 194,92 para R\$ 195,04/MWh) e o custo unitário do EER (passou de R\$ 511,09 para R\$ 580,71), a cobertura tarifária do EER passou de 62% para 66% (peça 12, p. 5).

53. Com o reprocessamento dos parâmetros, houve a seguinte correção dos patamares anteriores das Bandeiras Tarifárias (peça 12, p. 5):

Tabela 2 – Atualização dos valores dos patamares das Bandeiras Tarifárias

	Verde	Amarela	Vermelha 1	Vermelha 2
Valor proposto antes da Consulta Pública 012/2022 (R\$/MWh)	0,00	29,27	62,37	93,30
Valor após a Consulta Pública 012/2022 (R\$/MWh)	0,00	29,89	65,00	97,95
Diferença (R\$/MWh)	0,00	0,62	2,63	4,65
Diferença (%)	0,00%	2,12%	4,22%	4,98%

Fonte: Nota Técnica 63/2022-SRG-SRM-SGT/Aneel (peça 12, p. 5)

54. Por fim, duas outras propostas apresentadas não foram acatadas pela Aneel, haja vista a necessidade premente de que os valores dos parâmetros das Bandeiras Tarifárias sejam revistos no curto prazo. Uma referente à alteração do percentil de risco atrelado ao patamar 2 da bandeira vermelha e outra relacionada à formalização do Encargo de Serviços de Sistema (ESS) na sistemática de acionamento das Bandeiras Tarifárias.

55. A primeira questão centrou-se no pedido de dilação do limite superior do intervalo para a definição do patamar 2 da bandeira vermelha, que é fixado como sendo igual ao quantil 5% (percentil 95%) da função empírica de probabilidades da variável valor unitário do risco hidrológico, caracterizada pela densidade de probabilidade dos valores históricos de observações dos eventos, disponível desde 2001. Agentes setoriais propunham que o patamar 2 da bandeira vermelha fosse estruturalmente conformado entre 90 e 98% ou 90 e 100%, ou que fosse criado novo patamar para o limite superior ao percentil 95% (peça 12, p. 5 e 6).

56. A Aneel ponderou que haveria importante probabilidade de arrecadação a maior de recursos na hipótese de acionamento do patamar 2 da bandeira vermelha cobrindo todos os valores históricos (100%) de forma irrestrita. Ressaltou que a hipótese poderia ser válida no caso de evidências concretas de eventos extremos, como ocorreu em 2021 (peça 12, p. 8).

57. Em 2021, o limiar superior de cobertura do patamar 2 da bandeira vermelha foi elevado excepcionalmente para o percentil 100%, como proposto pelos agentes. Entretanto, a medida foi tomada devido ao ineditismo e à intensidade do fenômeno de escassez na oferta de energia hidráulica e se apoiou em estudo produzido pelas áreas técnicas da Aneel. Existia elevada probabilidade de bandeira vermelha no patamar 2 durante todo o ano de 2021, com grande número de cenários que superavam o limiar de risco de 95%, justificando a atuação sobre toda a cauda da distribuição estatística (peça 12, p. 5, 6 e 8).

58. Simulações atuais indicam um cenário muito mais favorável para o ano 2022, sem indícios de que a severidade hidrológica de 2021 venha a se repetir. Simulações probabilísticas indicam alta concentração, com pequena dispersão, dos resultados para o risco hidrológico largamente inseridos no domínio do patamar verde para o ano de 2022, não sendo provável a necessidade de acionamento de usinas mais caras e, consequentemente, de cobranças extras aos consumidores (peça 12, p. 7).

59. Devido aos possíveis cenários adversos, a Aneel justifica a necessidade de dimensionamento de cada ciclo após o encerramento do período úmido na escala do SIN, com a adoção de medidas excepcionais caso necessárias (peça 12, p. 9).

60. Por fim, quanto à inclusão do ESS como gatilho no sistema de acionamento das Bandeiras Tarifárias, devido ao incremento do encargo nas despesas das distribuidoras em 2021 (peça 12, p. 10), a

Aneel afirmou que, nos limites de sua competência, alterou o limiar de cobertura de risco hidrológico naquele ano para o percentil 100%, e a Câmara de Regras Excepcionais para Gestão Hidroenergética (Creg) instituiu patamar extraordinário de arrecadação financeira, Bandeira Escassez Hídrica, como medida de contenção da crise mediante a mobilização de recursos de origem termelétrica.

61. A agência reguladora acrescentou que a Bandeira Escassez Hídrica não foi dimensionada para neutralizar *pari passu* os custos em 2021, e que o horizonte de validação do mecanismo extraordinário foi mais dilatado, estruturado para equalizar a conta ao fim de abril de 2022 (peça 12, p. 13).

II.2.2 Análise das alterações promovidas após a Consulta Pública 012/2022

62. O pedido de fiscalização questiona os valores definidos para os patamares das Bandeiras Tarifárias ao final da Consulta Pública 012/2022. Afirma que esses valores ficaram acima daqueles apresentados na abertura da consulta pública por meio da Nota Técnica 45/2022-SRG-SGT-SRM/Aneel (peça 3, p. 1 e 2).

63. A Consulta Pública 012/2022 teve como característica ser um processo com elevado grau de transparência, ao disponibilizar a integralidade da rotina de cálculo relacionada à parametrização e à determinação dos valores das Bandeiras Tarifárias, incluindo os algoritmos compilados na linguagem computacional R e os correspondentes dados de entrada utilizados, possibilitando tanto uma auditoria pormenorizada da memória de cálculo como um refinamento das próprias contribuições apresentadas.

64. A Nota Técnica 63/2022-SRG-SRM-SGT/Aneel, ao analisar as contribuições, relacionou aquelas mais relevantes e que estavam relacionadas à rotina de cálculo dos valores dos patamares das Bandeiras Tarifárias, demonstrando as razões para acatar tais propostas.

65. O que se observa dessas contribuições acatadas pela Aneel é que se referem a ajustes de parâmetros, seja por equívocos nos dados computados, por necessidade de atualização ou por determinação de Diretoria da Aneel: potência contratada da usina Luiz Carlos Rodrigues Melo; cálculo dos blocos de geração da energia de reserva; duplicidade da aplicação do fator médio de alocação de mercado; teto regulatório para o PLD; CVU das termelétricas; expurgo da usina RE TG 100 02 do portfólio original do PCS; e reinclusão ao portfólio original do PCS das usinas EDLUX X, EPP II, EPP IV e Rio de Janeiro I.

66. De acordo com a Tabela 2, esses ajustes não tiveram impactos tão expressivos, pois provocaram alterações de 2,12% a 4,98% nos patamares das Bandeiras Tarifárias apresentados no início da Consulta Pública 012/2022.

67. A atualização desses parâmetros, com os dados mais atuais disponíveis, é importante para que se possa indicar projeções mais precisas para os patamares das Bandeiras Tarifárias, além de demonstrar que a aplicação do modelo prima por uma representatividade mais fidedigna da realidade e busca maior assertividade.

68. Ainda, o processo de consulta pública ao qual a Aneel costumeiramente submete os seus processos possui justamente esse intuito, além de se configurar como etapa prévia à tomada de decisão, dotando-a de maior transparência, não havendo que se falar em irregularidades caso os valores finais apresentem-se menores ou maiores.

69. No que tange à adequação e efetividade das Bandeiras Tarifárias, esta unidade técnica já avaliou o mecanismo, com as alterações promovidas até o ano de 2016, em auditoria operacional (TC 025.919/2017-2) que, além de resultar em determinações para a adoção de medidas de transparência, gerou recomendações para melhor adequação a determinados normativos, para a promoção de campanhas publicitárias e para a realização de estudos, com o objetivo de aprimoramento do mecanismo (Acórdão 582/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz; Acórdão 2.242/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes).

70. Portanto, da análise empreendida não se verificam indícios de irregularidade na atualização dos patamares das Bandeiras Tarifárias realizados por meio da Nota Técnica 63/2022-SRG-SRM-SGT/Aneel, que embasou a publicação da Resolução Homologatória 3.051/2022.

CONCLUSÃO

71. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) com pedido de fiscalização que apresenta as seguintes possíveis irregularidades no reajuste dos valores das Bandeiras Tarifárias estabelecidos pela Aneel em junho de 2022: cobranças extras acima dos valores colocados pela agência reguladora em consulta pública; e não aceitação pela Aneel de adoção de um novo patamar para as Bandeiras Tarifárias. Foi apresentada também a colocação de que o aumento tarifário promovido em 2021 havia superado a inflação acumulada nos últimos doze meses correspondentes.

72. As conclusões da fiscalização instaurada por meio de inspeção foram as seguintes:

- a. Não foram identificados indícios de irregularidades na apreciação realizada pela Aneel das contribuições apresentadas na Consulta Pública 012/2022, a qual tinha como objeto a obtenção de subsídios para a revisão dos adicionais e das faixas de acionamento para as Bandeiras Tarifárias 2022/2023;
- b. A Consulta Pública 012/2022 demonstrou significativo grau de transparência ao disponibilizar a integralidade da rotina de cálculo relacionada à parametrização e à determinação dos valores das Bandeiras Tarifárias, incluindo algoritmos da programação e dados de entrada utilizados, possibilitando uma auditoria pormenorizada, bem como contribuições com maior refinamento;
- c. Foram acatadas diversas contribuições referentes a ajustes de parâmetros dos cálculos, seja por equívocos nos dados computados, por necessidade de atualização, ou por determinação de Diretoria da Aneel;
- d. Os ajustes dos parâmetros de cálculo não resultaram em impactos expressivos nos valores das Bandeiras Tarifárias, apresentando acréscimos entre 2,12% e 4,98% dos valores inicialmente apresentados;
- e. A atualização dos parâmetros de cálculo das Bandeiras Tarifárias é importante para indicar projeções mais precisas, na busca de maior assertividade, que reflitam de forma mais fidedigna a realidade;
- f. A Aneel apresentou argumentos legais e técnicos para acatar ou afastar as propostas apresentadas;
- g. Contribuição relacionada à criação de novos patamares das Bandeiras Tarifárias de acordo com o nível dos reservatórios não foi acatada pela Aneel, por não estar amparada pelo Decreto 8.401/2015 e por razões técnicas relacionadas aos reservatórios a fio d'água;
- h. Muitas das contribuições não apresentavam medidas propriamente ditas, apenas levantavam problemas genéricos, para os quais a solução estava fora da alçada de competência da agência reguladora, necessitando da intervenção e tratamento de outros órgãos (como nos temas relacionados à elaboração de políticas públicas), ou exigiam maior discussão pública com a participação de diferentes agentes;
- i. Algumas contribuições foram acatadas ou consideradas como possibilidades a serem debatidas e foram indicados os fóruns adequados de discussão;
- j. Segundo a Aneel, as Bandeiras Tarifárias têm duplo objetivo: antecipar recursos para equalização dinâmica de determinados custos das distribuidoras e sinalizar aos consumidores a evolução desses custos tempestivamente;
- k. A antecipação de recursos às distribuidoras evita o repasse desses custos à tarifa e a aplicação de índices de correção desses valores; e

I. A efetiva cobrança das Bandeiras Tarifárias não é certa, sendo que os consumidores só arcarão com esse custo na eventual necessidade de acionamento do mecanismo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

73. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do 156/2022/CFFC-P, de 30/6/2022, pelo 1º Vice-Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Deputado Áureo Ribeiro, com base no REQ 86/2022-CFFC, de 22/6/2022, de autoria do Deputado Elias Vaz, à consideração superior, sugerindo encaminhar o presente processo ao Gabinete do Relator Ministro Benjamin Zymler, nos termos do art. 17, §1º, da Resolução TCU 308/2019, propondo:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea b, da Resolução - TCU 215/2008;

b) informar ao Exmo. Sr. Deputado Áureo Ribeiro, 1º Vice-Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, que ocupava a presidência da comissão e enviou a presente solicitação ao Tribunal, e ao Exmo. Sr. Deputado Elias Vaz, signatário da REQ 86/2022-CFFC, que:

b.1) não foram identificados indícios de irregularidades na apreciação realizada pela Aneel das contribuições apresentadas na Consulta Pública 012/2022;

b.2) a Consulta Pública 012/2022 demonstrou significativo grau de transparência ao disponibilizar a integralidade da rotina de cálculo relacionada à parametrização e à determinação dos valores das Bandeiras Tarifárias, incluindo algoritmos da programação e dados de entrada utilizados, possibilitando uma auditoria pormenorizada, bem como contribuições com maior refinamento;

b.3) foram acatadas diversas contribuições referentes a ajustes de parâmetros dos cálculos, seja por equívocos nos dados computados, por necessidade de atualização, ou por determinação de Diretoria da Aneel;

b.4) os ajustes dos parâmetros de cálculo não resultaram em impactos expressivos nos valores das Bandeiras Tarifárias, apresentando acréscimos entre 2,12% e 4,98% dos valores inicialmente apresentados;

b.5) a atualização dos parâmetros de cálculo das Bandeiras Tarifárias é importante para indicar projeções mais precisas, na busca de maior assertividade, que reflitam de forma mais fidedigna a realidade;

b.6) a Aneel apresentou argumentos legais e técnicos para acatar ou afastar as propostas apresentadas;

b.7) contribuição relacionada à criação de novos patamares das Bandeiras Tarifárias de acordo com o nível dos reservatórios não foi acatada pela Aneel, por não estar amparada pelo Decreto 8.401/2015 e por razões técnicas relacionadas aos reservatórios a fio d'água;

b.8) muitas das contribuições não apresentavam medidas propriamente ditas, apenas levantavam problemas genéricos, para os quais a solução estava fora da alçada de competência da agência reguladora, necessitando da intervenção e tratamento de outros órgãos (como nos temas relacionados à elaboração de políticas públicas), ou exigiam maior discussão pública com a participação de diferentes agentes;

b.9) algumas contribuições foram acatadas ou consideradas como possibilidades a serem debatidas e foram indicados os fóruns adequados de discussão;

b.10) segundo a Aneel, as Bandeiras Tarifárias têm duplo objetivo: antecipar recursos para equalização dinâmica de determinados custos das distribuidoras e sinalizar aos

consumidores a evolução desses custos tempestivamente;

b.11) a antecipação de recursos às distribuidoras evita o repasse desses custos à tarifa e a aplicação de índices de correção desses valores; e

b.12) a efetiva cobrança das Bandeiras Tarifárias não é certa, sendo que os consumidores só arcarão com esse custo na eventual necessidade de acionamento do mecanismo.

c) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao Deputado Áureo Ribeiro, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo “Comunicações” do e-TCU;

d) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso II, da Resolução – TCU 215/2008.

SeinfraElétrica, 3ª DT, em 18 de novembro de 2022.

Rafael Napoleão Dreher Quinto Martins

AUFC – Mat. 10162-1

(Assinado eletronicamente)

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.098/2023-GABPRES

Processo: 013.302/2022-1

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle - CFFC

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 09/02/2023

(Assinado eletronicamente)

JULIANA PERES DE ASSIS RIBEIRO DE CASTRO

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.