

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 56, DE 2008

Propõe que a Comissão de Defesa do Consumidor requeira ao Tribunal de Contas da União (TCU) realize auditoria nos procedimentos e na metodologia dos reajustes tarifários anuais (RTA) e das revisões tarifárias periódicas (RTP) da Companhia Energética do Piauí (CEPISA), autorizados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Autor: Deputado CIRO NOGUEIRA

Relator: Deputado CHICO LOPES

RELATÓRIO FINAL

I - INTRODUÇÃO

Trata-se de Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) com o objetivo de efetuar auditoria, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), para avaliar os procedimentos e a metodologia adotada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) para autorizar os reajustes tarifários anuais e as revisões tarifárias periódicas da CEPISA, hoje Eletrobrás – Distribuição Piauí.

Em sua justificação, o autor da proposição, ilustre Deputado Ciro Nogueira, ressaltou que os recentes percentuais de aumento tarifário autorizados pela ANEEL fizeram com que a tarifa média praticada pela CEPISA se tornasse a sétima mais cara do Brasil.

O autor argumentou que resta solicitar ao TCU auditoria acerca da metodologia de revisão tarifária utilizada pela ANEEL, uma vez que, como resultado de proposta de fiscalização e controle levada a efeito por esta Comissão de Defesa do Consumidor, aquela Corte de Contas já identificara irregularidades na metodologia de cálculo dos reajustes autorizados pela agência que causaram desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão em favor das empresas concessionárias.

O relatório prévio elaborado por este relator, unanimemente aprovado por esta Comissão, considerou conveniente e oportuna a implementação da proposta de fiscalização e controle em apreço, pela recorrência da questão referente à atuação de órgãos reguladores na autorização de reajustes tarifários em prejuízo dos consumidores.

Apontou que cabe verificar a regularidade dos atos administrativos da ANEEL concernentes aos reajustes e revisões periódicas da CEPISA, bem como a efetividade alcançada na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, tanto para a empresa distribuidora quanto para os consumidores.

II – EXECUÇÃO DA PFC

Para a execução da proposta, requereu-se ao TCU a realização de fiscalização nos procedimentos da ANEEL relativos à matéria em causa, considerando os recursos humanos e materiais, bem como a expertise, detidos por aquele Tribunal.

Em atenção a ofício encaminhado pela então presidente desta Comissão, Deputada Ana Arraes, no sentido da realização da referida fiscalização, o presidente do TCU enviou à Comissão de Defesa do Consumidor cópia do Acórdão nº 2.819, proferido pelo Plenário daquela Corte em 25/11/2009, bem como do Acórdão nº 776, de 14/04/2010, acompanhados dos relatórios e votos que os fundamentaram.

Por intermédio do Acórdão nº 2.819/2009 mencionado, o TCU, com o propósito de atender à solicitação decorrente da presente PFC, decidiu aprovar a escolha do processo de revisão tarifária de 2009 da CEPISA para ser acompanhado pela Corte, no âmbito do segundo ciclo de revisões tarifárias empreendidas pela ANEEL. Considerou ainda que a questão

referente aos reajustes tarifários da CEPISA já foi atendida por meio do processo TC-031.039/2008-6 (Acórdão nº 2.028/2009), relativo à PFC nº 52/2008, que requereu ao TCU que fiscalizasse a autorização de reajuste das tarifas das concessionárias da Companhia Energética do Maranhão (CEMAR), Companhia Energética do Piauí (CEPISA), Companhia Energética de Alagoas (CEAL) e ENERGISA Paraíba - Distribuidora de Energia S/A.

O Acórdão nº 776/2010, por sua vez, traz o posicionamento da Corte de Contas quanto às revisões tarifárias. Em síntese, considera regulares os procedimentos adotados pela ANEEL no segundo ciclo de revisões tarifárias da Companhia Energética do Piauí. Em relação ao Primeiro Ciclo de Revisões Tarifárias Periódicas, informou que encaminhará a esta Comissão cópia dos correspondentes acórdãos, relatório e voto, tão logo delibere sobre recurso interposto pela ANEEL ao Acórdão nº 1.757/2003, referente ao Processo nº TC-014.291/2003-2, que trata dessa matéria.

Ainda por intermédio do Acórdão nº 776/2010, o TCU considerou integralmente atendida esta Proposta de Fiscalização e Controle nº 56, de 2008, e decidiu pelo arquivamento dos autos.

II.1 – Reajustes Tarifários

No que se refere aos reajustes, o TCU, conforme mencionado considerou que as verificações solicitadas já foram atendidas por meio do processo nº TC-031.039/2008-6. Esse processo, que se encontra encerrado, decorre da PFC nº 52/2008, que requereu ao TCU que fiscalizasse a autorização de reajuste das tarifas de quatro concessionárias de distribuição de energia elétrica, entre as quais a CEPISA. O último acórdão que consta desses autos, de nº 2.028/2010, considerou que, nos reajustes tarifários da CEPISA, os procedimentos e cálculos adotados estão em conformidade com a fórmula presente no respectivo contrato de concessão. Entendeu, entretanto, que a metodologia de reajuste tarifário utilizada nos processos examinados também sofre do problema de “falta de neutralidade da Parcela A”, causando ganhos indevidos para as distribuidoras, que deveriam ser repassados para o consumidor, problema identificado também em outras concessionárias de distribuição de energia elétrica.

Devemos aqui lembrar que a mencionada falta de neutralidade da Parcela A — que levou a apropriação indevida, pelas distribuidoras, de ganhos de escala decorrentes do crescimento do mercado — foi apurada pelo TCU, em decorrência da Proposta de Fiscalização e Controle nº 16/2007 desta Comissão de Defesa do Consumidor, conforme consta do relatório que subsidiou o Acórdão nº 2210/2008 do TCU.

Para se entender a questão, é preciso recordar que a ANEEL divide os custos das concessionárias de distribuição em duas parcelas: Parcela A e Parcela B. A primeira representa os custos não gerenciáveis de cada empresa, ou seja, aqueles que não dependem de sua gestão. A segunda parcela representa os custos gerenciáveis da empresa e devem abranger os custos operacionais e a remuneração do capital do investidor.

Ocorre que, no período de um ano entre um reajuste e o subsequente, normalmente se verifica crescimento do consumo de energia elétrica, o que eleva, proporcionalmente, a receita da distribuidora. No entanto, os custos da empresa não se elevam na mesma proporção, por existirem custos fixos na composição tanto da Parcela A como da Parcela B. Esse crescimento da receita em maior medida que os custos associados configuram os chamados ganhos de escala.

Portanto, constata-se que, a cada ano, com o crescimento do mercado, as receitas obtidas acabam sendo superiores que as necessárias para cobrir os custos das distribuidoras, incluindo o retorno sobre o capital investido. Esse ganho extraordinário deveria, então, ser devolvido aos consumidores. Entretanto, a metodologia utilizada pela ANEEL e incorporada nos contratos de concessão não previa a devolução desses valores pagos a maior, no que se refere aos custos não gerenciáveis, isto é, a Parcela A.

O problema ocorria quando, no processo de cálculo do reajuste, subtraía-se da receita total efetivamente arrecadada no período anterior os custos não gerenciáveis efetivamente verificados nesse período. O resultado era então considerado como sendo a parcela B do período anterior. Entretanto, tal resultado da subtração, em decorrência do crescimento do mercado, continha também os ganhos de escala ocorridos no período. Essa Parcela B erroneamente inflada era então reajustada para que se obtivesse a receita necessária para o período seguinte após, retirados os ganhos de escala da Parcela B ocorridos no período anterior, por meio do chamado Fator X. No

entanto, persistiam indevidamente acrescidos à Parcela B os ganhos de escala correspondentes à Parcela A. No próximo reajuste ocorria o mesmo erro, que se somava ao do período anterior, até que o processo pudesse ser interrompido pela revisão tarifária seguinte. Todavia, nos processos de reajustes posteriores à revisão, o cômputo indevido dos ganhos de escala reiniciava-se, o que levou a uma sequência de prejuízos em cascata arcados pelos consumidores de energia elétrica.

Depois que o problema foi detectado pelo TCU, a matéria foi amplamente debatida na CPI das Tarifas de Energia Elétrica que se desenvolveu na Câmara dos Deputados em 2009.

Registre-se que o Processo do TCU que trata da questão ainda não foi encerrado, pois cabe àquela Corte de Contas pronunciar-se quanto a recurso interposto pela ANEEL, contrário aos termos do Acórdão nº 2210/2008.

II.2 – Revisões Tarifárias

Conforme mencionado, o processo de revisão tarifária de 2009 da CEPISA foi acompanhado pelo TCU, no âmbito do segundo ciclo de revisões tarifárias empreendido pela ANEEL.

Como resultado da fiscalização efetuada, o Acórdão nº 776/2010 daquela Corte, julgou regulares os procedimentos adotados pela ANEEL no segundo ciclo de revisões tarifárias da Companhia Energética do Piauí — que incluiu os processos de revisão dos anos de 2005 e 2009 —, considerando que os procedimentos e cálculos adotados são aderentes à fórmula paramétrica presentes no respectivo contrato de concessão e nas resoluções normativas da agência reguladora.

No que se refere ao primeiro ciclo de revisões tarifárias periódicas, concernente à CEPISA, o aludido acórdão noticiou que o aquele Tribunal analisou, no processo TC-014.291/2003-2, a consistência metodológica dos parâmetros utilizados pela ANEEL, tendo sido proferido o Acórdão nº 1.757/2003, contestado por meio de recurso interposto por essa mesma agência, ainda pendente de deliberação. O TCU informou que, tão logo delibere sobre o referido recurso, encaminhará a esta Comissão cópia dos correspondentes acórdãos, relatório e voto. Ressalte-se que, de acordo com

documento elaborado por unidade técnica do TCU que subsidiou a elaboração do voto do relator, a manutenção do teor do acórdão recorrido acarretará modificação nos parâmetros metodológicos utilizados pela ANEEL no cálculo das tarifas no primeiro ciclo de revisões tarifárias periódicas.

III – VOTO DO RELATOR

Quanto aos processos de reajuste das tarifas de energia elétrica, apesar de ainda pendente o pronunciamento final do TCU, consideramos já existirem elementos mais do que suficientes comprovando a falha metodológica apurada. Tanto é assim que a ANEEL resolveu alterar tal metodologia de reajuste tarifário, decisão esta formalizada na reunião de diretoria da agência ocorrida em 2 de fevereiro deste ano. Observa-se que as concessionárias de distribuição de energia elétrica também reconheceram o erro, pois a quase totalidade das 64 distribuidoras já assinou aditivo aos respectivos contratos de concessão, de modo a incorporar-lhes nova fórmula de cálculo de reajustes, isenta do vício contido na versão anterior.

Até o dia 28/05/2010, não constava do sítio da ANEEL¹ na *internet* a assinatura de semelhante aditivo por parte da CEPISA, tampouco pelas demais distribuidoras sob controle da Eletrobrás, no caso, a Eletrobras Distribuição Roraima; Eletrobras Distribuição Alagoas; Eletrobras Distribuição Rondônia; Eletrobras Distribuição Acre; e Eletrobras Amazonas Energia. Registre-se que essas distribuidoras federais representam seis das oito concessionárias que, até 28/05/2010, ainda não possuíam registro da assinatura dos referidos aditivos. As outras são Empresa Força e Luz Urussanga Ltda.- EFLUL, de Santa Catarina, e a Cia Energética do Ceará – COELCE.

Cabe assinalar que consta do Boletim de Energia, Número 417, de 26/05/2010, publicado pela ANEEL, a informação de que “*a diretoria colegiada aprovou, na reunião pública desta terça-feira (25/05), abertura de audiência pública por intercâmbio documental para análise de eventual efeito tarifário da metodologia de cálculo do reajuste anual, prevista nos contratos de concessão, quanto à neutralidade da Parcela A (custos não gerenciáveis) das tarifas de energia elétrica, no que tange aos encargos*

¹ www.aneel.gov.br

setoriais, em função de variações de mercado. O objetivo é colher informações e subsidiar a tomada de decisão da ANEEL.”

Destaque-se que entendemos inequívoca essa necessidade de se ressarcir os consumidores de energia elétrica pelo montante a maior pago durante todo o período de vigência da metodologia anteriormente adotada pela ANEEL para o cálculo dos reajustes tarifários. Caso contrário, consolidar-se-á o enriquecimento das empresas concessionárias de energia elétrica em detrimento dos respectivos consumidores. Ressalte-se que o artigo 876 do Código Civil Brasileiro determina, expressamente, que “*todo aquele que recebeu o que lhe não era devido fica obrigado a restituir (...)*”.

Para a plena eficácia do citado dispositivo do Código Civil, no que se refere às receitas indevidas auferidas pelas distribuidoras de energia elétrica, em decorrência do erro metodológico presente nos reajustes tarifários, acreditamos ser imprescindível a atuação do Ministério Público Federal. Como os serviços de energia elétrica são matérias de competência da União, o órgão está legitimado a atuar, em conformidade com o que dispõe o artigo 81, parágrafo único, inciso III, e o artigo 82, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor, ajuizando ação civil pública em defesa dos direitos dos consumidores de energia elétrica, que se enquadram, perfeitamente, como interesses individuais homogêneos.

Entendemos ainda necessário demandar do Ministério de Minas e Energia providências no sentido de determinar às subsidiárias de distribuição da Eletrobrás, estatal vinculada à pasta, a assinatura dos aditivos aos respectivos contratos de concessão estabelecendo a correção da forma de cálculo dos reajustes tarifários, de modo a resguardar os direitos dos consumidores atendidos por essas empresas.

Em relação às revisões tarifárias, o TCU não encontrou irregularidades nos processos de revisão da CEPISA de 2005 e 2009 nem verificou problemas na metodologia de revisão em vigor. Sendo assim, entendemos que, quando aquele tribunal encaminhar a esta Comissão de Defesa do Consumidor sua posição final sobre o primeiro ciclo de revisões tarifárias, a matéria poderá ser apreciada por outros procedimentos de fiscalização de iniciativa desta Comissão em tramitação que também tratam dos processos de revisão das tarifas de energia elétrica. Dessa forma, por meio da presente PFC poderemos adotar, de imediato, medidas que consideramos

mais urgentes, referentes aos prejuízos resultantes dos processos de reajuste tarifário.

Diante do exposto, votamos pelo encaminhamento dos presentes autos ao Ministério Público Federal, sugerindo ao Órgão o ajuizamento de ação civil pública com a finalidade de ressarcir os consumidores de energia elétrica atendidos pela Eletrobrás Distribuição Piauí, bem como pelas demais concessionárias de distribuição de energia elétrica do país, pelos prejuízos causados por falha presente na metodologia de cálculo dos reajustes tarifários autorizados pela ANEEL. Votamos também pelo envio de indicação, solicitando ao Ministério de Minas e Energia que determine às subsidiárias de distribuição da Eletrobrás a assinatura de aditivos aos respectivos contratos de concessão para incorporar-lhes nova forma de cálculo dos reajustes, isenta do vício ainda contido na versão atual desses contratos.

Sala da Comissão, em 11 de março de 2010.

Deputado CHICO LOPES
Relator