

COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

RELATÓRIO FINAL

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 64, DE 2005

Propõe que a Comissão de Minas e Energia fiscalize juntamente com o Tribunal de Contas da União a atuação da ANEEL e das Centrais Elétricas do Maranhão – CEMAR no Programa Luz para Todos, no estado do Maranhão.

Autores: Deputados RENATO CASAGRANDE e Dr. RIBAMAR ALVES

Relator: Deputado WANDENKOLK GONÇALVES

SUMÁRIO

I – INTRODUÇÃO

II – DOS MEIOS PARA OBTENÇÃO DAS INFORMAÇÕES

III – ANÁLISE DOS DADOS DA AUDITORIA OPERACIONAL DO TCU

III.1 Problemas encontrados na fiscalização do Programa

III.2 Os números da execução do Programa Luz para Todos

IV – CONCLUSÕES

VII – VOTO DO RELATOR

I – INTRODUÇÃO

A Proposta de Fiscalização e Controle - PFC nº 64, de 2005, de autoria dos nobres Deputados RENATO CASAGRANDE e Dr. RIBAMAR ALVES, tem como finalidade verificar a possibilidade de irregularidades e omissões, tanto por parte da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), como da concessionária Centrais Elétricas do Maranhão (Cemar) na aplicação dos recursos referentes à implementação do Programa Luz para Todos no Estado do Maranhão.

A fim de dar cumprimento à obrigatoriedade de universalização do acesso ao serviço público de energia elétrica, estipulada pela Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, o referido programa de eletrificação foi instituído pelo Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003, tendo por objetivo propiciar o atendimento às necessidades de fornecimento de energia elétrica da parcela da população do meio rural brasileiro ainda sem acesso a esse serviço público.

Inicialmente, a data fixada para o cumprimento desse objetivo era 31 de dezembro de 2008, mas, com a edição do Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003, tal prazo foi alargado para 31 de dezembro de 2010; posteriormente, nos termos do Decreto nº 7.324, de 5 de outubro de 2010, esse prazo foi estendido até o dia 31 de dezembro de 2011, a fim de garantir a finalização das ligações para o fornecimento de energia elétrica contratadas ou em processo de contratação até 30 de outubro de 2010.

Os recursos financeiros para o custeio do Programa são originados da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, instituída como subvenção econômica pela Lei nº 10.438, de 2002; da Reserva Global de Reversão (RGR), instituída pela Lei nº 5.655, de 20 de maio de 1971, das contrapartidas dos Estados e dos agentes executores (concessionários e permissionários de distribuição de energia elétrica), e de outros recursos destinados ao Programa.

A estimativa inicial era de 12,2 bilhões de reais, para atender a dois milhões de unidades consumidoras, número que posteriormente foi elevado para dois milhões e novecentas mil unidades consumidoras; no entanto, segundo informações prestadas, em agosto de 2010, pelo Ministério de Minas e Energia e pela empresa Centrais Elétricas Brasileiras S. A.

(Eletrobrás), foram contratados pelos agentes executores do programa cerca de 17,6 bilhões de reais, sendo que 90% desse total correspondiam aos contratos daquela empresa com recursos da CDE e da RGR, e às contrapartidas dos agentes executores, e o restante dos recursos, aos contratos celebrados entre os agentes executores e as Unidades Federadas.

Na justificação da PFC nº 64, os ilustres Autores ressaltam que, dentre as condições técnicas a serem cumpridas pelas concessionárias de energia elétrica, os indicadores de duração de interrupção de fornecimento por unidade consumidora e o de frequência de interrupção por unidade consumidora da Cemar estavam entre os piores do Brasil, sendo que a Aneel, em vez de aplicar à concessionária as multas previstas no contrato de concessão, assinou com a empresa um termo de ajuste de conduta, elevando enormemente as metas para esses índices; contudo, tal providência não surtiu resultado, pois a concessionária voltou a ultrapassar esses índices de qualidade dos serviços, que passaram a ser os piores índices do país, sem que, novamente, a Aneel aplicasse qualquer multa ou sanção por tais descumprimentos.

Além disso, havia também denúncias de desvio de recursos destinados ao Programa Luz para Todos, e da realização de procedimentos irregulares, tais como a simulação de compra de materiais que já estavam em estoque, uso de material de qualidade inferior às especificações e aproveitamento de material antigo, dentre outras, o que justifica plenamente a realização da fiscalização pelo Poder Legislativo.

II – DOS MEIOS PARA OBTENÇÃO DAS INFORMAÇÕES

Visando a dar cumprimento à presente proposta de fiscalização e controle, nos termos previstos no plano de trabalho aprovado pelo Plenário desta Comissão, figuravam os seguintes instrumentos para obtenção das informações a serem analisadas:

- a) realização de pelo menos duas Audiências Públicas, com representantes do Ministério de Minas e Energia, da Aneel, da Eletrobrás, da Cemar, do Comitê Gestor de Universalização de Estado do Maranhão e do Conselho de Consumidores da Cemar, a fim de verificar a existência ou não de fundamento nas denúncias anteriormente mencionadas e obtenção de informações sobre o desempenho da concessionária Cemar no atendimento aos consumidores maranhenses;
- b) pedido de realização, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), de Auditoria Operacional na Aneel, a fim de levantar as informações pertinentes ao caso.

No entanto, em razão da extensa pauta de trabalhos da Comissão, e de, com frequência, haver assuntos mais momentosos, de maior urgência em sua solução, as audiências públicas previstas para a coleta dos dados mencionados acabaram por não acontecer e, em razão de se aproximar o prazo final do Programa Luz para Todos, na prática, perderam a oportunidade para sua realização.

Com relação ao segundo item, esta Comissão recebeu, do Tribunal de Contas da União, cópia do Acórdão nº 371/2011, proferido nos autos do Processo nº TC 028.492/2007-5, juntamente com o Relatório e o Voto que o fundamentam, bem como cópia do Relatório de Auditoria Operacional relativo ao Programa Luz para Todos, abrangendo o período de 2004 a 2010.

Assim sendo, em virtude de não ter havido as audiências públicas previstas, basear-nos-emos no trabalho e nas conclusões da Corte de Contas, a fim de elaborarmos nosso Voto.

III – ANÁLISE DOS DADOS DA AUDITORIA OPERACIONAL DO TCU

III.1 Problemas encontrados na fiscalização do Programa

Antes de mais nada, cabe-nos esclarecer o escopo e os métodos empregados pelo Tribunal de Contas da União na realização da Auditoria Operacional sobre o Programa Luz para Todos.

Por ser o referido programa de eletrificação de caráter nacional, buscou a douta Corte de Contas avaliar, em seu estudo, os riscos de impacto indevido nas tarifas de energia elétrica, em função de possíveis inadequações na fiscalização exercida pela Aneel no programa, e também o risco de não-atendimento do público-alvo até o encerramento do programa.

Para isso, a equipe de auditoria promoveu ampla coleta de informações e levantamento de dados, com a realização de diligências junto às entidades auditadas, isto é, aquelas envolvidas na execução do programa, inclusive por meio de visitas técnicas a essas instituições.

Por causa de tal necessidade de delimitação de objetivos e do limite de recursos disponíveis, não foram abordados alguns aspectos, tais como a qualidade do atendimento aos consumidores, qualidade dos materiais utilizados na execução das obras e a atuação de comitês gestores estaduais e coordenadores regionais, entre outros.

Dados tais limites, passou, então, a equipe de auditoria a trabalhar sobre os métodos de fiscalização da operacionalização do Luz para Todos empregado pela Eletrobrás – a quem cabe analisar técnica e financeiramente os programas das obras, liberar os recursos financeiros para sua execução e inspecionar fisicamente as obras executadas, comprovando a adequada utilização dos recursos liberados – e sobre os métodos de fiscalização empregados pela Aneel, a quem cabe fiscalizar o cumprimento das metas de universalização no setor elétrico, bem como a aplicação de multas e penalidades por descumprimento de tais metas, e pelos cálculos das tarifas de energia elétrica necessárias para garantir o equilíbrio econômico e financeiro das concessionárias de distribuição de energia elétrica responsáveis pela execução do programa de universalização de energia aos consumidores.

No caso da fiscalização das obras, executada pela Eletrobrás, em razão da impossibilidade de se fazer o controle individualizado de cada item – obras realizadas, consumidores atendidos, volume de recursos gastos e suas fontes, entre outros –, utiliza-se o método de amostragem estratificada, para definição, dentre as obras cadastradas, das que serão fiscalizadas *in loco*.

Ao serem identificadas irregularidades na execução do projeto, extrapola-se o resultado para todo o lote inspecionado, fazendo-se a glosa dos itens irregulares, sem, no entanto, identificar o estrato a que pertence a obra cujos itens foram glosados. Isso pode gerar diferenças na liquidação dos contratos, as quais podem, por sua vez, vir a influir, posteriormente, nos cálculos feitos pela Aneel para a definição das tarifas de energia elétrica.

Um outro problema encontrado na sistemática de amostragem empregada pela Eletrobrás foi o de obras que, embora fazendo parte da amostra selecionada para inspeção *in loco*, deixaram de ser fiscalizadas em função de dificuldades fortuitas como, por exemplo, da ocorrência de chuvas fortes ou de outros problemas que impossibilitam o acesso dos técnicos ao local das obras; isso pode fazer com que um determinado conjunto de obras deixe de ser representado na amostra e, se as obras que não foram fiscalizadas tiverem características peculiares em relação ao conjunto, pode haver problemas na representatividade dos dados amostrados, gerando impactos indevidos nas tarifas de energia elétrica.

Outro problema encontrado na sistemática de amostragem para verificação dos resultados é que, para a definição do tamanho das amostras a serem fiscalizadas, utiliza-se como variável a quantidade de trabalho executado nas obras; contudo, após a inspeção física dessas obras selecionadas, extrapolam-se os resultados com base em uma combinação de duas variáveis, que são a quantidade de trabalho executado e a quantidade de unidades consumidoras atendidas; ora, dependendo do grau de correlação entre essas variáveis, a sistemática empregada pode produzir resultados inadequados, influenciando, mais uma vez, no cálculo das tarifas de energia elétrica.

Quanto à sistemática de fiscalização adotada pela Aneel, verifica-se que, no caso da definição pela Aneel de reajustes tarifários para complementar os recursos necessários para a execução das obras do

Programa Luz para Todos pelas concessionárias, mantendo seu equilíbrio econômico e financeiro, além das possibilidades de impacto indevido nas tarifas que pode ser gerada pelas inconsistências na sistemática de fiscalização por amostragem executada pela Eletrobrás – que fornece esses dados à Aneel –, há, ainda, uma outra possibilidade de erro, haja vista que a Aneel não fiscaliza, de maneira sistemática, a execução das obras empreendidas com recursos estaduais, já que os dados encaminhados pela Eletrobrás dão conta apenas do executado com recursos federais (CDE e RGR).

Outra dificuldade relativa à fiscalização exercida pela Aneel refere-se ao fato de terem sido encontradas discrepâncias entre dados empregados pela Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade (SFE), que cuida de fiscalizar o cumprimento das metas do Luz para Todos, e pela Superintendência de Regulação Econômica (SRE), responsável pelo cálculo das tarifas de energia elétrica; tais discrepâncias podem vir a gerar, também, impactos indevidos nas tarifas de energia elétrica estabelecidas pela Aneel para os consumidores finais.

Em vista das inconsistências e falhas detectadas, tanto no desenvolvimento das atividades da Eletrobrás quanto da Aneel, elaborou o TCU sugestões de correção da metodologia de trabalho das duas entidades, a fim de melhorar a precisão das informações relativas aos trabalhos do Programa Luz para Todos, bem como para contribuir de forma benéfica para garantir a modicidade tarifária para todos os consumidores de energia elétrica do país.

III.2 Os números da execução do Programa Luz para Todos

Em relação às metas de execução do Programa Luz para Todos, estimou-se o atendimento de 2.965.988 unidades consumidoras em todo o Brasil, até o ano de 2010; no caso do Maranhão, a ser atendido pela concessionária Cemar, o número de atendimentos previsto, até 2010, foi estimado em 293.739 unidades consumidoras, correspondendo a aproximadamente 10% do total nacional.

De acordo com dados de outubro de 2010, fornecidos pelo Ministério de Minas e Energia (MME), da meta inicialmente prevista, restava ainda um saldo de cerca de quatrocentas mil ligações a serem

efetuadas, equivalendo a aproximadamente 14% da meta do programa. Nessa época, havia, ainda, em análise pelo MME e pela Eletrobrás, cerca de cinquenta mil ligações, a serem realizadas, caso aprovados os projetos, nos Estados do Mato Grosso do Sul, Sergipe, Ceará, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Roraima e Santa Catarina.

No caso do Maranhão, do total de ligações previstas, foram efetivamente executadas, segundo os mesmos dados, 269.457 ligações, correspondendo a 92% da meta prevista no Luz para Todos.

Comparando-se esse resultado com os resultados do país, como um todo, e com os da região Nordeste, o Maranhão saiu-se relativamente bem, com um déficit de 8% em relação ao total de ligações previstas, inferior ao da região Nordeste, de 11%, e do próprio Brasil, que foi de 14% do total de ligações previstas.

Segundo a análise de tendência feita pela equipe de auditoria do TCU, havia, para os últimos meses de 2010, uma previsão matemática de realização, no Estado do Maranhão, de aproximadamente 11.500 ligações de unidades consumidoras pelo Programa Luz para Todos; cabe, no entanto, salientar que se trata de uma análise matemática, dependente, para a sua concretização, de questões de ordem técnica que podem influenciar na realização das obras para atendimento do público-alvo, como, por exemplo, a maior distância das unidades a serem atendidas das redes de energia existentes – o que demanda maiores investimentos, inclusive com a construção de novas subestações – ou o atendimento por sistemas alternativos de energia, como os de geração a diesel, por sistemas fotovoltaicos, ou de outras fontes.

IV – CONCLUSÕES

Em razão de não se terem realizado as audiências públicas programadas quando da aprovação do relatório prévio da presente Proposta de Fiscalização e Controle, não foi possível coletar, junto à Cemar, à Eletrobrás ou à Aneel, dados para avaliar a procedência ou não das denúncias de desvio de recursos destinados ao Programa Luz para Todos, ou de cometimento de irregularidades tais como o uso de materiais de baixa qualidade, ou o aproveitamento de materiais antigos, nem foi possível verificar tais denúncias com a auditoria operacional realizada pelo TCU, já que tais investigações não estavam entre os objetivos de tal trabalho.

Entretanto, a referida auditoria operacional verificou problemas nos métodos amostrais empregados pela Eletrobrás para fiscalizar a execução das obras do Luz para Todos, e também falhas na sistemática adotada pela Aneel no cumprimento das metas de fiscalização do programa, e concluiu que tais falhas podem causar impactos indevidos nas tarifas de energia elétrica estabelecidas pela Aneel para os consumidores finais, onerando-os além do necessário e gerando ganhos indevidos para as concessionárias de energia elétrica executoras do programa.

Alem disso, constatou-se que, com o fim próximo do Programa Luz para Todos, as unidades consumidoras que ainda não foram contempladas deverão ser atendidas com aporte de recursos das próprias concessionárias, o que causará impactos sensíveis nas tarifas de energia elétrica de várias regiões, em especial naquelas em que os consumidores remanescentes estejam localizados em regiões mais distantes das redes de energia existentes, que necessitarão, em alguns casos, do atendimento por sistemas alternativos de geração de energia – isso não apenas no caso da Cemar e dos consumidores do Estado do Maranhão, mas em todas as regiões do Brasil que ainda têm unidades consumidoras que não foram contempladas com o atendimento de suas necessidades de fornecimento de energia elétrica.

Assim, com a ausência de subsídios públicos para a execução do Luz para Todos, deverá a Aneel atuar fortemente no encaminhamento de solução que observe a universalização dos serviços de energia elétrica aos consumidores, em um prazo razoável, estipulando, ao mesmo tempo, tarifas que sejam módicas para os consumidores e capazes de garantir o equilíbrio econômico e financeiro dessas concessões dos serviços

públicos de energia elétrica.

V – VOTO DO RELATOR

A presente Proposta de Fiscalização e Controle – PFC nº 64, de 2005, aprovada em seu Relatório Prévio pela Comissão de Minas e Energia, devidamente fundamentada no Regimento Interno da Câmara dos Deputados e apoiada nos preceitos constitucionais, constitui-se instrumento de fiscalização dos atos do Poder Executivo Federal relativos à execução do Programa Luz para Todos.

Apesar de não ter sido possível a apuração de todos os fatos mencionados na proposta inicial deste trabalho, em virtude da não-realização das audiências públicas previstas, cremos que, ainda assim, pudemos chegar a um termo razoável, que permitirá garantir aos consumidores de energia elétrica, não somente da área da Cemar, mas de todo o Brasil, o empenho desta Comissão na defesa de seus interesses e no cumprimento das metas de atendimento de suas necessidades de fornecimento de energia elétrica com a requerida modicidade tarifária.

Assim sendo, e em face das observações feitas e das análises procedidas neste relatório, voto pelo encaminhamento deste Relatório:

- à Eletrobrás, para correção da metodologia de amostragem e fiscalização adotada pela empresa, conforme as sugestões constantes da Auditoria Operacional do TCU;
- à Aneel, para que as falhas na sistemática de fiscalização do cumprimento das metas de universalização do atendimento do fornecimento de energia elétrica aos consumidores sejam corrigidas, de acordo com as sugestões apresentadas pela Auditoria Operacional do TCU
- ao Ministério de Minas e Energia, para que, em conjunto com a Aneel, tome as providências

necessárias, com vistas ao atendimento das unidades consumidoras que, com o fim do Programa Luz para Todos, restarem ainda sem o atendimento de suas necessidades de consumo de energia elétrica, determinando prazo razoável para o atendimento desse público-alvo, fontes de financiamento de novo programa com essa finalidade.

Sala da Comissão, em 12 de Abril de 2011.

Wandenkolk Gonçalves
Deputado Federal-PSDB/PA