



SENADO FEDERAL

**COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA,
FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO
CONSUMIDOR**

PAUTA DA 12ª REUNIÃO

(3ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura)

**09/08/2017
QUARTA-FEIRA
às 09 horas**

**Presidente: Senador Ataídes Oliveira
Vice-Presidente: Senador Airtton Sandoval**



**Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa
do Consumidor**

**12ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA 3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA
DA 55ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 09/08/2017.**

12ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA

Quarta-feira, às 09 horas

SUMÁRIO

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	RTG 28/2017 - Não Terminativo -		13
2	AVS 20/2016 - Não Terminativo -	SEN. CIDINHO SANTOS	16
3	PFS 2/2016 - Não Terminativo -	SEN. FLEXA RIBEIRO	80
4	PLC 48/2017 - Não Terminativo -	SEN. SÉRGIO PETECÃO	119
5	PLS 444/2015 - Terminativo -	SEN. ATAÍDES OLIVEIRA	126
6	PLS 110/2017 - Terminativo -	SEN. ATAÍDES OLIVEIRA	136

7	PLC 36/2013 - Terminativo -	SEN. REGINA SOUSA	151
8	PLS 105/2014 - Terminativo -	SEN. DAVI ALCOLUMBRE	163
9	PLS 636/2015 - Terminativo -	SEN. FLEXA RIBEIRO	174
10	PLS 129/2015 - Terminativo -	SEN. CRISTOVAM BUARQUE	183
11	PLS 532/2015 - Terminativo -	SEN. EDUARDO LOPES	194
12	PLS 635/2015 - Terminativo -	SEN. JORGE VIANA	204
13	PLS 674/2015 - Terminativo -	SEN. JORGE VIANA	213
14	PLS 136/2017 - Terminativo -	SEN. GLADSON CAMELI	221
15	PLS 137/2017 - Terminativo -	SEN. GLADSON CAMELI	230

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA

PRESIDENTE: Senador Ataídes Oliveira

VICE-PRESIDENTE: Senador Airtton Sandoval

(17 titulares e 17 suplentes)

TITULARES			SUPLENTE
	PMDB		
Renan Calheiros(11)	AL (61) 3303-2261	1 VAGO	
Airtton Sandoval(11)	SP	2 VAGO	
Dário Berger(11)	SC (61) 3303-5947 a 5951	3 VAGO	
Romero Jucá(11)	RR (61) 3303-2112 / 3303-2115	4 VAGO	
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PDT, PT)			
Fátima Bezerra(PT)(4)	RN (61) 3303-1777 / 1884 / 1778 / 1682	1 Gleisi Hoffmann(PT)(4)	PR (61) 3303-6271
Paulo Paim(PT)(4)	RS (61) 3303-5227/5232	2 Humberto Costa(PT)(4)	PE (61) 3303-6285 / 6286
Regina Sousa(PT)(4)	PI (61) 3303-9049 e 9050	3 Jorge Viana(PT)(4)	AC (61) 3303-6366 e 3303-6367
Acir Gurgacz(PDT)(4)	RO (061) 3303-3131/3132	4 Lindbergh Farias(PT)(12)	RJ (61) 3303-6427
Bloco Social Democrata(PSDB, DEM)			
Ataídes Oliveira(PSDB)(5)	TO (61) 3303-2163/2164	1 Maria do Carmo Alves(DEM)(6)	SE (61) 3303-1306/4055
Dalirio Beber(PSDB)(5)	SC (61) 3303-6446	2 Flexa Ribeiro(PSDB)(7)	PA (61) 3303-2342
Davi Alcolumbre(DEM)(6)	AP (61) 3303-6717, 6720 e 6722	3 Ricardo Ferraço(PSDB)(7)	ES (61) 3303-6590
Bloco Parlamentar Democracia Progressista(PP, PSD)			
Sérgio Petecão(PSD)(9)	AC (61) 3303-6706 a 6713	1 Ana Amélia(PP)(18)	RS (61) 3303 6083
Gladson Cameli(PP)(9)	AC (61) 3303-1123/1223/1324/1347/4206/4207/4687/4688/1822	2 Wilder Moraes(PP)(18)	GO (61)3303 2092 a (61)3303 2099
Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PPS, PSB, PCdoB, REDE)			
João Capiberibe(PSB)(1)	AP (61) 3303-9011/3303-9014	1 Randolfe Rodrigues(REDE)(3)	AP (61) 3303-6568
Vanessa Grazziotin(PCdoB)(2)(14)	AM (61) 3303-6726	2 Cristovam Buarque(PPS)(3)	DF (61) 3303-2281
Bloco Moderador(PTB, PSC, PRB, PR, PTC)			
Cidinho Santos(PR)(17)(16)(8)	MT 3303-6170/3303-6167	1 Eduardo Lopes(PR)(17)	RJ (61) 3303-5730
Armando Monteiro(PTB)(15)(8)	PE (61) 3303 6124 e 3303 6125	2 VAGO	

- (1) Em 09.03.2017, o Senador João Capiberibe foi designado membro titular pelo Bloco Socialismo e Democracia, para compor o colegiado (Memo. 11/2017-BLSDEM).
- (2) Em 09.03.2017, a Senadora Lídice da Mata foi designada membro titular pelo Bloco Socialismo e Democracia, para compor o colegiado (Memo. 27/2017-BLSDEM).
- (3) Em 09.03.2017, os Senadores Randolfe Rodrigues e Cristovam Buarque foram designados membros suplentes pelo Bloco Socialismo e Democracia, para compor o colegiado (Memo. 28/2017-BLSDEM).
- (4) Em 09.03.2017, os Senadores Fátima Bezerra, Paulo Paim, Regina Sousa e Acir Gurgacz foram designados membros titulares; e os Senadores Gleisi Hoffmann, Humberto Costa e Jorge Viana, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor o colegiado (Memo. 14/2017-GLBPRD).
- (5) Em 09.03.2017, os Senadores Ataídes Oliveira e Dalirio Beber foram designados membros titulares, pelo Bloco Social Democrata, para compor o colegiado (Of. 41/2017-GLPSDB).
- (6) Em 13.03.2017, o Senador Davi Alcolumbre foi designado membro titular; e a Senadora Maria do Carmo Alves, membro suplente, pelo Bloco Social Democrata, para compor o colegiado (Of. nº 7/2017-GLDEM).
- (7) Em 21.03.2017, os Senadores Flexa Ribeiro e Ricardo Ferraço foram designados membros suplentes, pelo Bloco Social Democrata, para compor o colegiado (Of. nº 101/2017-GLPSDB).
- (8) Em 23.03.2017, os Senadores Thieres Pinto e Fernando Collor foram designados membros titulares, pelo Bloco Moderador, para compor o colegiado (Of. nº 35/2017-BLOMOD).
- (9) Em 23.03.2017, os Senadores Sérgio Petecão e Gladson Cameli foram designados membros titulares, pelo Bloco Parlamentar Democracia Progressista, para compor o colegiado (Memo. nº 1/2017-BLDPRO).
- (10) Em 30.03.2017, foi publicada a Resolução nº 3, de 2017, que alterou o nome da "Comissão de Transparência e Governança Pública" (CTG) para "Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor" (CTFC).
- (11) Em 31.03.2017, os Senadores Renan Calheiros, Airtton Sandoval, Dário Berger e Romero Jucá foram designados membros titulares, pelo PMDB, para compor o colegiado (Of. 40/2017-GLPMDB).
- (12) Em 04.04.2017, o Senador Lindbergh Farias foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor o colegiado (Memo. 54/2017-GLBPRD).
- (13) Em 05.04.2017, a Comissão reunida elegeu os Senadores Ataídes Oliveira e Airtton Sandoval, respectivamente, Presidente e Vice-Presidente deste colegiado (Memo. nº 1/2017-CTFC).
- (14) Em 06.04.2017, a Senadora Vanessa Grazziotin foi designada membro titular pelo Bloco Socialismo e Democracia, para compor o colegiado, em substituição à Senadora Lídice da Mata (Memo. 41/2017-BLSDEM).
- (15) Em 10.04.2017, o Senador Armando Monteiro foi designado membro titular para compor o colegiado, em substituição ao Senador Fernando Collor, pelo Bloco Moderador (Of. nº 41/2017-BLOMOD).
- (16) Em 17.04.2017, o Senador Thieres Pinto deixa de compor a Comissão, em virtude de reassunção de mandato do titular.
- (17) Em 26.04.2017, o Senador Cidinho Santos foi designado membro titular; e o Senador Eduardo Lopes, membro suplente, para compor o colegiado, pelo Bloco Moderador (Of. nº 57/2017-BLOMOD).
- (18) Em 14.06.2017, os Senadores Ana Amélia e Wilder Moraes foram designados membros suplentes, para compor o colegiado, pelo Bloco Parlamentar Democracia Progressista (Memo. nº 29/2017-BLDPRO).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: TERÇAS-FEIRAS 11:30MIN
SECRETÁRIO(A): OSCAR PENER DO CARMO JÚNIOR
TELEFONE-SECRETARIA: 61 33033519
FAX:

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES:
E-MAIL: ctfc@senado.leg.br



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA

**3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA
55ª LEGISLATURA**

**Em 9 de agosto de 2017
(quarta-feira)
às 09h**

PAUTA
12ª Reunião, Extraordinária

**COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA,
FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR -
CTFC**

	Deliberativa
Local	Anexo II, Ala Senador Nilo Coelho, Plenário nº 2

Retificações:

1. Inclusão do RTG 28/2017 (item 1). (07/08/2017 18:23)

PAUTA

ITEM 1

REQUERIMENTO DA COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR Nº 28 de 2017

Com fundamento no art. 58, § 2º, II e V, da Constituição Federal, e nos arts. 90, II e V, e 93, II, do Regimento Interno do Senado Federal, requeiro a realização de audiência pública, no âmbito desta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, para discutir o modelo utilizado nas pesquisas eleitorais encomendadas aos institutos de pesquisa eleitoral no Brasil, com a participação, por meio de convite, dos presidentes das entidades e dos órgãos seguintes:

- Datafolha Instituto de Pesquisas – Diretor Mauro Paulino;
- IBOPE Inteligência – Presidente Carlos Augusto Saade Montenegro;
- Serpes Pesquisa de Opinião e Mercado – Diretor Antônio Lorenzo Martinez;
- Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – Presidente Ministro Gilmar Ferreira Mendes;
- Professor Ricardo Wahrendorf Caldas – Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UNB);
- Senhor Luiz Carlos da Rocha - Presidente do Conselho Federal de Estatística.

Autoria: Senador Ataídes Oliveira

Textos da pauta:

[Requerimento](#) (CTFC))

ITEM 2

AVISO Nº 20, de 2016

- Não Terminativo -

Encaminha cópia do Acórdão nº 651/2016 - TCU, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, referente ao relatório de auditoria operacional realizada na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), destinada a avaliar os mecanismos adotados pela referida agência reguladora e agências conveniadas para fiscalizar a qualidade da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica (TC 013.046/2014-4).

Autoria: Tribunal de Contas da União

Relatoria: Senador Cidinho Santos

Relatório: Pelo conhecimento, pela apresentação de requerimento de informações ao Ministro de Estado de Minas e Energia e posterior arquivamento

Observações:

-Matéria apreciada pela CI, com parecer pelo conhecimento e arquivamento do aviso.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo](#) (CTFC))

[Parecer](#) (CI))

[Avulso inicial da matéria](#) (PLEN))

ITEM 3

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 2, de 2016

- Não Terminativo -

Apresenta proposta, nos termos dos arts. 102-A e 102-B, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, para realizar atos de fiscalização e controle relativos ao

plano de desinvestimentos da Petrobras, estabelecido no Plano de Negócios e Gestão - PNG 2017-2021.

Autoria: Senador Lindbergh Farias

Relatoria: Senador Flexa Ribeiro

Relatório: Pela transformação da Proposta de Fiscalização e Controle no requerimento de informações que apresenta

Observações:

-Foram lidos o relatório e o voto em separado apresentado pela Senadora Vanessa Grazziotin, pela aprovação da proposta, na reunião de 02/08/2017, sendo concedida vista da matéria ao Senador Ricardo Ferraço. Nos termos do art. 132, §1º, do RISF, não cabe novo pedido de vista.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)\)](#)

[Voto em Separado \(CTFC\)\)](#)

[Proposta de Fiscalização e Controle](#)

ITEM 4

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 48, de 2017

- Não Terminativo -

Acrescenta dispositivo à Lei nº 10.962, de 11 de outubro de 2004, que dispõe sobre a oferta e as formas de afixação de preços de produtos e serviços para o consumidor.

Autoria: Deputado Luis Tibé

Relatoria: Senador Sérgio Petecão

Relatório: Pela aprovação

Observações:

-Posteriormente, a matéria segue ao Plenário.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)\)](#)

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)\)](#)

ITEM 5

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 444, de 2015

- Terminativo -

Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para instituir como direito da população o acesso a relatórios periódicos sobre o nível dos reservatórios de água para abastecimento público e outros dados relativos à segurança hídrica.

Autoria: Senador Jorge Viana

Relatoria: Senador Ataídes Oliveira

Relatório: Pela aprovação com duas emendas

Observações:

-A matéria constou nas pautas das reuniões de 26/04/2017, 03/05/2017, 31/05/2017, 07/06/2017, 05/07/2017, 12/07/2017 e 02/08/2017.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)\)](#)

[Avulso inicial da matéria](#)

ITEM 6

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 110, de 2017

- Terminativo -

Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para garantir ao usuário dos serviços de telecomunicações o direito de acumular e usufruir, a qualquer tempo, o saldo do volume de dados de sua conexão à internet em banda larga móvel não consumido no mês contratado.

Autoria: Senador Dário Berger

Relatoria: Senador Ataídes Oliveira

Relatório: Pela aprovação com as duas emendas aprovadas na CCT

Observações:

-O relatório foi lido na reunião de 12/07/2017, sendo concedida vista ao Senador Cristovam Buarque. Nos termos do art. 132, §1º, do RISF, não cabe novo pedido de vista.

-Matéria apreciada pela CCT com parecer favorável ao projeto com as emendas nºs 1 e 2-CCT.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)\)](#)

[Parecer \(CCT\)\)](#)

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)\)](#)

ITEM 7**PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 36, de 2013****- Terminativo -**

Altera a Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, que dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, e dá outras providências.

Autoria: Deputado Marcos Montes

Relatoria: Senadora Regina Sousa

Relatório: Pela aprovação com duas emendas

Observações:

-Matéria apreciada pela CCT, com parecer favorável ao projeto.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)\)](#)

[Parecer \(CCT\)\)](#)

[Avulso inicial da matéria](#)

ITEM 8**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 105, de 2014****- Terminativo -**

Altera o art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para reconhecer o direito do consumidor ao imediato cancelamento do pagamento junto à administradora de cartão de crédito, sem necessidade de prévia anuência do prestador de serviço.

Autoria: Senador Lobão Filho

Relatoria: Senador Davi Alcolumbre

Relatório: Pela rejeição

Observações:

-A matéria constou nas pautas das reuniões de 31/05/2017, 07/06/2017, 05/07/2017, 12/07/2017 e 02/08/2017.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)

[Avulso inicial da matéria](#)

ITEM 9**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 636, de 2015****- Terminativo -**

Dispõe sobre a obrigatoriedade de gôndola específica para a exposição à venda de produtos dietéticos em autosserviços, mercearias, supermercados, hipermercados e estabelecimentos similares.

Autoria: Senador Dário Berger

Relatoria: Senador Flexa Ribeiro

Relatório: Pela aprovação

Observações:

-O relatório foi lido na reunião de 07/06/2017.

-Matéria apreciada pela CAS, com parecer favorável ao projeto.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)

[Parecer \(CAS\)](#)

[Avulso inicial da matéria](#)

ITEM 10**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 129, de 2015****- Terminativo -**

Altera o art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações) para assegurar aos usuários dos serviços de telecomunicações o direito a informações sobre o progresso de procedimentos de instalação e de manutenção.

Autoria: Senador Wilder Morais

Relatoria: Senador Cristovam Buarque

Relatório: Pela aprovação com uma emenda

Observações:

-O relatório foi lido na reunião de 12/07/2017.

-Matéria apreciada pela CCT, com parecer favorável ao projeto.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)

[Parecer \(CCT\)](#)

[Avulso inicial da matéria](#)

ITEM 11**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 532, de 2015****- Terminativo -**

Altera a Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, que dispõe sobre a Vigilância Sanitária a que ficam sujeitos os Medicamentos, as Drogas, os Insumos Farmacêuticos e Correlatos, Cosméticos, Saneantes e Outros Produtos, e dá outras Providências, para dispor sobre cosméticos orgânicos.

Autoria: Senadora Marta Suplicy

Relatoria: Senador Eduardo Lopes

Relatório: Pela aprovação com uma emenda

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)

[Avulso inicial da matéria](#)

ITEM 12

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 635, de 2015

- Terminativo -

Altera o Código de Defesa do Consumidor para dispor sobre o oferecimento aos consumidores de data e turno de entrega de produtos e prestação de serviços.

Autoria: Senador Douglas Cintra

Relatoria: Senador Jorge Viana

Relatório: Pela aprovação com uma emenda

Observações:

-A matéria constou nas pautas das reuniões de 31/05/2017, 07/06/2017, 05/07/2017, 12/07/2017 e 02/08/2017.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)

[Avulso inicial da matéria](#)

ITEM 13

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 674, de 2015

- Terminativo -

Altera a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para inserir como direito do usuário de serviços públicos a informação dos subsídios presentes nas tarifas cobradas pelas prestadoras de serviço público.

Autoria: Senador Ricardo Ferraço

Relatoria: Senador Jorge Viana

Relatório: Pela aprovação

Observações:

-A matéria constou nas pautas das reuniões de 26/04/2017, 03/05/2017, 31/05/2017, 07/06/2017, 05/07/2017, 12/07/2017 e 02/08/2017.

-O relatório atual foi apresentado pelo Senador Jorge Viana na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cuja competência foi atribuída à CTFC.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)

[Avulso inicial da matéria](#)

ITEM 14

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 136, de 2017

- Terminativo -

Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de mecanismo que permita o desembarque seguro e imediato dos passageiros de elevadores, em caso de falha elétrica.

Autoria: Senador João Alberto Souza

Relatoria: Senador Gladson Cameli

Relatório: Pela aprovação

Observações:

-O relatório foi lido na reunião de 12/07/2017.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

ITEM 15

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 137, de 2017

- Terminativo -

Dispõe sobre critérios técnicos para dimensionamento de elevadores de passageiros.

Autoria: Senador João Alberto Souza

Relatoria: Senador Gladson Cameli

Relatório: Pela aprovação

Observações:

-O relatório foi lido na reunião de 12/07/2017.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

1



RTG
00028/2017

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

REQUERIMENTO Nº , DE 2017

Com fundamento no art. 58, § 2º, II e V, da Constituição Federal, e nos arts. 90, II e V, e 93, II, do Regimento Interno do Senado Federal, requiero a realização de audiência pública, no âmbito desta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, para discutir o modelo utilizado nas pesquisas eleitorais encomendadas aos institutos de pesquisa eleitoral no Brasil, com a participação, por meio de convite, dos presidentes das entidades e dos órgãos seguintes:

- Datafolha Instituto de Pesquisas – Diretor Mauro Paulino;
- IBOPE Inteligência – Presidente Carlos Augusto Saade Montenegro;
- Serpes Pesquisa de Opinião e Mercado – Diretor Antônio Lorenzo Martinez;
- Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – Presidente Ministro Gilmar Ferreira Mendes;
- Professor Ricardo Wahrendorf Caldas – Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UNB);
- Senhor Luiz Carlos da Rocha - Presidente do Conselho Federal de Estatística;

Justificação

Por que as pesquisas eleitorais se distanciam tanto da realidade? Nas eleições de 2014, estimativas realizadas por institutos de pesquisas no primeiro turno chegaram a resultados bem distantes dos que foram apurados



SF/17388.59890-84



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

nas urnas.

A função das pesquisas eleitorais é de suma importância para a sociedade, uma vez que servem de ferramenta de decisão para eleitores, partidos e candidatos. Não raro, cidadãos utilizam os números apresentados pelas pesquisas para tomar decisões pragmáticas, tais como a escolha por um voto útil em detrimento de voto de princípios, ou ainda, a escolha de um candidato, entre dois, com mais potencial de enfrentamento de um terceiro.

Desse modo, entender como as pesquisas são feitas é fundamental para a completa compreensão dessa ferramenta tão importante para o exercício da democracia.

É preciso, a priori, responder a algumas questões, como:

Quem define as características demográficas do público a ser consultado: o contratante ou a empresa de pesquisa?

Como são elaboradas as perguntas?

Qual o grau de transparência de cada pesquisa, em relação aos envolvidos nas respectivas apurações?

Além disso, a audiência pública pretende verificar se os tribunais eleitorais, que são os órgãos fiscalizadores desse tipo de pesquisa, estão cumprindo essa atribuição de maneira eficaz e quais suas dificuldades para tal tarefa.

Também será possível levantar informações que possibilitarão ao Parlamento propor iniciativas legislativas que possam aprimorar os instrumentos legais disponíveis, para tornar mais transparentes e justas tanto a elaboração quanto a divulgação das pesquisas eleitorais.

Portanto, pela relevância do assunto, julgamos necessária e oportuna a realização de audiência pública, conforme previsto pelo Regimento Interno do Senado Federal, art. 93, inciso II, com a participação de representantes de algumas das principais instituições responsáveis pela elaboração de pesquisas eleitorais no País.

Sala das Sessões, de agosto de 2017.

Senador Ataídes Oliveira
PSDB-TO



SF/1388.59890-84

2



PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Aviso nº 20, de 2016 (Aviso nº 237/2016, na Casa de origem), do Tribunal de Contas da União, que *encaminha cópia do Acórdão nº 651/2016 - TCU, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, referente ao relatório de auditoria operacional realizada na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), destinada a avaliar os mecanismos adotados pela referida agência reguladora e agências conveniadas para fiscalizar a qualidade da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica (TC 013.046/2014-4).*



Relator: Senador **CIDINHO SANTOS**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Aviso nº 237-Seses-TCU-Plenário, encaminhado pelo Tribunal de Contas da União ao Senado Federal, e acompanhado de cópia do Acórdão nº 651-Plenário, de 2016, e dos respectivos Relatório e Voto que o fundamentam. O Acórdão reporta-se à auditoria operacional realizada na Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), no período de 19/5/2014 a 8/9/2014, cujo escopo foi avaliar os mecanismos empregados pela referida agência reguladora em atividades de fiscalização e estímulo à melhoria da qualidade na prestação do serviço de distribuição de energia elétrica.



Segundo despacho inicial, a matéria foi apreciada pela Comissão de Serviços de Infraestrutura, que, em 6 de julho de 2016, aprovou parecer concluindo pelo conhecimento do assunto e pelo seu arquivamento, sendo ainda determinada a sua tramitação pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA).

No entanto, em face da promulgação da Resolução nº 3, de 2017, que redefiniu as atribuições e as denominações da Comissão de Meio Ambiente (CMA) e da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), a presente matéria foi encaminhada à análise da CTFC.

É o relatório.

II – ANÁLISE

O objetivo da auditoria foi a avaliação dos aspectos mais relevantes do planejamento e da execução das fiscalizações da Aneel e das agências estaduais conveniadas no que diz respeito ao tema ‘qualidade da distribuição de energia elétrica’. A auditoria fundamentou-se em indicadores monitorados pela Aneel para analisar e quantificar a qualidade da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica.

No ano 2000, identificou-se a necessidade de se promover ajustes e melhorias no planejamento de fiscalizações e de se adotar providências para agilizar processos sancionatórios contra empresas infratoras. Desde então, as denúncias sobre a progressiva degradação da qualidade dos serviços prestados aumentaram, marcados por interrupções cada vez mais frequentes e de mais longa duração. Em 2014, apesar de a regulamentação tolerar uma média de 14,58 horas de interrupções no fornecimento de energia, na média, os brasileiros ficaram 17,61 horas sem energia. A baixa qualidade dos serviços revelou-se especialmente preocupante no norte do País.

Como resultado, no biênio 2013-2014, o tema “qualidade da distribuição de energia elétrica” foi elencado como prioritário para a





realização de fiscalizações e, por intermédio do Despacho de 12/5/2014 do Ministro José Jorge (TC 011.416/2014-9), foi autorizada a realização da auditoria operacional em tela.

A auditoria identificou a deficiência na qualidade da prestação de energia no país, apontando que a duração de interrupção por unidade consumidora (DEC) extrapola o valor do teto, e vem se agravando no decorrer dos últimos anos, sendo a Região Norte a mais prejudicada.

Enumerou sete achados de auditoria que constituem oportunidades de melhoria na atuação da entidade auditada, quais sejam: i) fiscalização periódica insuficiente; ii) fragilidade do resultado de alguns tipos de fiscalização; iii) demora na tomada de decisão de primeira instância; iv) intempestividade crescente dos planejamentos de fiscalizações; v) ausência de consulta às agências conveniadas; vi) uso exclusivo de reclamações da Ouvidoria da Aneel como subsídio à priorização de fiscalizações; e vii) deficiência na avaliação da qualificação dos profissionais das agências estaduais.

Diante desses achados, o Acórdão determinou a apresentação de plano de ação para o aprimoramento dos indicadores de qualidade do serviço público de distribuição, especialmente os serviços de teleatendimento, e a conformidade nos níveis de tensão das medições amostrais (CNT), visando ao aumento da confiabilidade de tais índices. Ainda, no mesmo plano, cobrou apresentação de melhoria no critério de seleção das empresas distribuidoras a serem fiscalizadas.

No que diz respeito às agências estaduais conveniadas, propôs o estabelecimento de critérios objetivos para a avaliação da qualidade técnica e administrativa dos profissionais responsáveis pelo desempenho das atividades descentralizadas de fiscalização que sejam de competência da Superintendência de Fiscalização de Serviços de Eletricidade da Aneel.

O Tribunal recomendou o aprimoramento, pela agência reguladora, da metodologia de definição da Remuneração de Capital e da





Quota de Reintegração Regulatória, a partir do quarto ciclo de revisões tarifárias periódicas, com o objetivo de reduzir a alocação de recursos humanos e materiais na fiscalização. Defendeu igualmente o estabelecimento, até antes de 1º de janeiro, de rotina de trabalho para o ano em que o planejamento se realizará, com consulta prévia e formal às agências estaduais conveniadas sobre as principais demandas e possíveis priorizações na execução da fiscalização. Indicou a necessidade de utilização de análise de dados das reclamações feitas diretamente às empresas distribuidoras, evitando utilizar unicamente as reclamações recebidas pela Ouvidoria da Aneel.



III – VOTO

Considerando o exposto, opinamos para que esta Comissão:

- a) tome conhecimento;
- b) encaminhe requerimento de informações ao Ministro de Estado de Minas e Energia sobre o andamento do atendimento das determinações dos itens 9.2 e 9.4, contidas no Acórdão nº 651-Plenário, de 2016, nos termos da minuta a seguir apresentada; e
- c) remeta o processado ao arquivo.

REQUERIMENTO Nº , DE 2017

Nos termos do § 2º do art. 50 da Constituição Federal, combinado com o art. 216 do Regimento Interno do Senado Federal e considerando o Ato da Mesa nº 1, de 2001, solicito que sejam requeridas ao Ministro de Estado de Minas e Energia informações acerca do andamento do atendimento às determinações do Tribunal de Contas da União (TCU), contidas no Acórdão nº 651/2016 – TCU – Plenário, especialmente os itens 9.2 e 9.4, relativos à implementação do plano de ação para o aprimoramento dos indicadores de qualidade do serviço público de distribuição de energia elétrica, com destaque para os serviços de teleatendimento e a conformidade



Senado Federal
Senador Cidinho Santos

nos níveis de tensão das medições amostrais (CNT) visando ao aumento da confiabilidade de tais índices.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Aviso nº 20, de 2016 (Aviso nº 237/2016, na Casa de origem), do Tribunal de Contas da União, que *encaminha cópia do Acórdão nº 651/2016 - TCU, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, referente ao relatório de auditoria operacional realizada na Agência Nacional de Energia Elétrica, destinada a avaliar os mecanismos adotados pela referida agência reguladora e agências conveniadas para fiscalizar a qualidade da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica (TC 013.046/2014-4).*

Relator: Senador **RICARDO FERRAÇO**

Relator *ad hoc*: Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

I – RELATÓRIO

Encaminhados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao Senado Federal, pelo Aviso nº 20, de 2016, vêm ao exame desta Comissão cópia do Acórdão nº 651, de 2016, e dos respectivos Relatório e Voto que o fundamentam, referentes à auditoria operacional realizada na Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), destinada a avaliar os mecanismos adotados pela referida agência reguladora e agências conveniadas para fiscalizar e estimular a melhoria da qualidade da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica.

No ano 2000, cerca de quatro anos após a criação da Aneel, o TCU realizou auditoria operacional para avaliar o cumprimento, pela Agência, das metas traçadas pelo Governo Federal, com ênfase no desempenho de sua fiscalização. Naquela ocasião, identificou-se a necessidade de ajustes e de melhorias no planejamento de fiscalizações e a adoção de providência para agilizar processos sancionatórios contra empresas infratoras. Desde então, tem se verificado uma progressiva degradação na qualidade dos serviços prestados, marcados por interrupções cada vez mais frequentes e de mais longa duração, notadamente na região norte.

Como resultado, no biênio 2013-2014, o tema “qualidade da distribuição de energia elétrica” foi elencado como prioritário para a realização de fiscalizações e, por intermédio do Despacho de 12/5/2014 do Ministro José Jorge (TC 011.416/2014-9), foi autorizada a realização da auditoria operacional em tela.

A matéria foi distribuída a esta Comissão em 7 de abril de 2016 e o Senador Ricardo Ferraço foi designado relator em 20 de abril de 2016.

É o relatório.

II – ANÁLISE

O objetivo desta auditoria foi avaliar os aspectos mais relevantes do planejamento e da execução das fiscalizações da Aneel e das agências estaduais conveniadas no que diz respeito à qualidade da distribuição de energia elétrica. O TCU busca contribuir para a eficiência e a efetividade dessas ações fiscalizatórias.

Procurou-se compreender os tipos de fiscalização que são realizados pelas agências, seus instrumentos de trabalho, a estrutura de agentes

fiscais, as principais dificuldades da fiscalização, e questões afetas ao planejamento e ao trâmite processual.

O escopo da auditoria foi definido de forma a abranger as ações de fiscalização da Aneel executadas de janeiro de 2010 a junho de 2014, englobando também o controle de resultados que a Aneel exerce sobre as fiscalizações que são executadas de maneira descentralizada por dez agências reguladoras estaduais, em decorrência de convênios firmados com a União.

O relatório aprovado pelo Tribunal apresentou diagnóstico da qualidade da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica no país, apontou melhorias no processo de trabalho da Aneel nos últimos anos e identificou oportunidades de melhoria junto à entidade auditada. O diagnóstico baseou-se principalmente em indicadores monitorados pela Aneel para analisar e quantificar a qualidade da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica.

A auditoria reconheceu as melhorias havidas nos últimos anos no trabalho da Agência no que diz respeito à fiscalização da qualidade de prestação do serviço de distribuição de energia elétrica. Houve uma crescente formalização dos processos de planejamento das fiscalizações; melhor aproveitamento de informações de outras superintendências da Aneel e das reclamações de consumidores à ouvidoria da agência para o planejamento; adoção de critérios mais precisos de priorização; e elaboração de manuais com procedimentos de fiscalização.

Por outro lado, foram identificadas sete áreas de deficiência na atuação da entidade auditada: i) fiscalização periódica insuficiente; ii) fragilidade do resultado de alguns tipos de fiscalização; iii) demora na tomada de decisão de primeira instância; iv) intempestividade crescente dos planejamentos de fiscalizações; v) ausência de consulta às agências conveniadas; vi) uso exclusivo de reclamações da Ouvidoria da Aneel como

subsídio à priorização de fiscalizações; e vii) deficiência na avaliação da qualificação dos profissionais das agências estaduais.

No que diz respeito à fiscalização periódica insuficiente, por exemplo, detectou-se que a Aneel, por meio da Superintendência de Fiscalização de Serviços de Eletricidade (SFE), não realiza as fiscalizações na periodicidade que a própria SFE estabelece como ideal. No caso da fiscalização técnica da qualidade, um dos nove tipos de fiscalização feitas pela Aneel, várias empresas distribuidoras ficaram sem ser fiscalizadas durante mais de três anos, período superior ao considerado desejável por essa agência.

Foram apontadas várias causas para essas dificuldades, tais como: i) a insuficiência de recursos humanos; ii) a existência de outras fiscalizações prioritárias não relacionadas diretamente à qualidade; iii) o passivo de fiscalizações pendentes de anos anteriores; iv) as demandas externas imprevistas, como ordens judiciais e solicitações do Ministério Público; e v) as alterações regulares na sistemática de avaliação de alguns indicadores de qualidade.

A preocupação com a fragilidade do resultado de alguns tipos de fiscalização se deve ao fato de que, nas fiscalizações dos índices de qualidade do teleatendimento e da conformidade nos níveis de tensão (CNT) das medições amostrais, por exemplo, os dados são produzidos exclusivamente pelas empresas fiscalizadas, sem que sejam adotados procedimentos pela Aneel para conferir a sua exatidão, correção e fidedignidade. Há apenas a comparação dos índices de teleatendimento informados pelas próprias distribuidoras com os correspondentes limites regulatórios. Além disso, a equipe de auditoria também destacou que somente as concessionárias que se declaravam transgressoras de limites regulatórios eram escolhidas para serem fiscalizadas acerca desse índice. Ou seja, há claros incentivos para que esses indicadores sejam adulterados (omissão da informação) por parte das concessionárias.

A auditoria considera de extrema importância aumentar a confiabilidade dos dados dos indicadores de qualidade, visto que eles constituem fonte de informação primária para várias ações de regulação da Aneel servindo, por exemplo, para reorientar decisões políticas, estimular as distribuidoras a melhorar a qualidade do serviço, determinar o valor da tarifa e recompensar financeiramente os consumidores afetados com a má prestação do serviço.

Adicionalmente, constatou-se demora na análise da defesa apresentada por distribuidoras autuadas como infradoras e na respectiva tomada de decisão pelo colegiado da Aneel ou pela agência estadual conveniada. Foi identificado também crescente descompasso entre as datas de conclusão dos planejamentos e as datas de início das execuções das fiscalizações correspondentes, o que compromete a quantidade e qualidade das fiscalizações realizadas pela Aneel e pelas dez agências estaduais conveniadas.

Ao final do relatório, o Tribunal faz uma série de propostas de encaminhamento. Primeiramente, determina à Aneel que:

- i. apresente, em até 120 (cento e vinte) dias, plano de ação contendo a descrição de atividades e prazos de realização, destinado ao aprimoramento da apuração dos indicadores de qualidade do serviço público de distribuição de energia elétrica, de modo a aumentar a confiabilidade desses índices;
- ii. contemple, no plano supracitado, a melhoria do critério de seleção das empresas distribuidoras a serem fiscalizadas sobre a qualidade do teleatendimento, bem como da aferição da fidedignidade dos dados referentes a esse indicador, encaminhados à Aneel pelas distribuidoras; e
- iii. estabeleça, em até 90 (noventa) dias, critérios objetivos para que as agências estaduais conveniadas possam avaliar adequadamente a qualificação técnica e administrativa dos profissionais que venham a exercer as atividades de fiscalização de competência da Superintendência de Fiscalização de Serviços de Eletricidade da Aneel,

de forma a cumprir o estabelecido no art. 30, inciso V, da Resolução Normativa Aneel 417/2010.

Recomenda àquela agência reguladora que:

- i. aprimore a metodologia de definição da Remuneração de Capital e da Quota de Reintegração Regulatória, a partir do quarto ciclo de revisões tarifárias periódicas, de modo a comprometer menos os recursos humanos e materiais alocados na fiscalização, os quais também são necessários à realização de fiscalizações sobre outros temas importantes, como o da qualidade da distribuição de energia elétrica;
- ii. implemente ações para garantir a tempestividade de análise dos processos de fiscalização da qualidade, de modo a assegurar o cumprimento do prazo de 45 dias estabelecido no art. 20 da Resolução Normativa Aneel 63/2004, reduzir o risco da prescrição da pretensão punitiva prevista no art. 1º da Lei 9.873/1999 e assegurar o caráter educativo da ação;
- iii. estabeleça rotina de trabalho de forma a fixar data limite capaz de assegurar a conclusão da elaboração do planejamento das fiscalizações da Superintendência de Fiscalização de Serviços de Eletricidade (SFE) antes de 1º de janeiro do ano para o qual o planejamento se destine;
- iv. ao elaborar o planejamento das fiscalizações a serem realizadas nos exercícios posteriores, consulte prévia e formalmente as agências estaduais conveniadas quanto às principais demandas por fiscalização e à provável priorização na execução dessas fiscalizações, na visão daquelas agências; e
- v. ao se utilizar de dados das reclamações dos consumidores como insumo ao planejamento de fiscalizações, inclua no universo de análise as reclamações feitas diretamente às empresas distribuidoras, abstendo-se de utilizar unicamente as reclamações recebidas pela Ouvidoria da Aneel.

Recomenda, ainda, remeter cópia do Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, aos seguintes destinatários: (i) Casa Civil da Presidência da República; (ii) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; (iii) Ministério de Minas e Energia; (iv) Controladoria-Geral da União;

e (v) a diversos parlamentares e comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e

Por fim, determina à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica que realize o monitoramento do presente acórdão, com a finalidade de verificar o atendimento e implantação das determinações e recomendações efetuadas.

III – VOTO

Em face do exposto, concluímos pelo conhecimento do assunto por esta Comissão e pelo arquivamento da matéria.

Sala da Comissão, 6 de julho de 2016.

Senador Garibaldi Alves Filho, Presidente

Senador Ricardo Ferraço, Relator

Senador Fernando Bezerra Coelho, Relator *ad hoc*



SENADO FEDERAL

AVISO Nº 20, de 2016

(Nº 237/2016, NA ORIGEM)
(DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO)

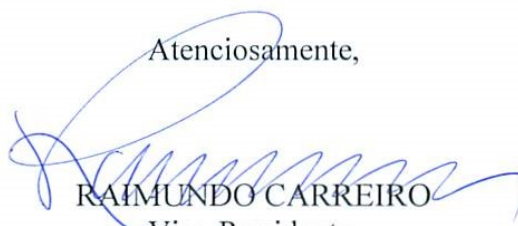
Brasília-DF, 28 de março de 2016.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 651/2016 proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 013.046/2014-4, na Sessão Ordinária de 23/3/2016, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Esclareço, por oportuno, que o mencionado Acórdão produzirá efeitos após o seu trânsito em julgado e que eventuais providências a cargo dessa Presidência serão posteriormente comunicadas.

Atenciosamente,


RAIMUNDO CARREIRO
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

A Sua Excelência, o Senhor
Senador RENAN CALHEIROS
Presidente do Senado Federal
Praça dos Três Poderes, Senado Federal
Brasília - DF



GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 013.046/2014-4

Natureza: Relatório de Auditoria Operacional.

Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica.

Responsável: Romeu Donizete Rufino (143.921.601-06)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. QUALIDADE DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. PROCEDIMENTOS DA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA PARA ESTIMULAR A MELHORIA DA QUALIDADE. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Em exame relatório de auditoria operacional realizada na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), no período de 19/5/2014 a 8/9/2014, com vistas a avaliar os mecanismos adotados pela referida agência reguladora para fiscalizar e estimular a melhoria da qualidade na prestação do serviço de distribuição de energia elétrica.

2. Transcrevo, a seguir, o relatório de fiscalização, que integra a peça 93, que contou com a anuência do titular daquela unidade (peça 94):

1. Introdução

1.1. Identificação do objeto de auditoria

1. A Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) é uma autarquia especial federal, vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), criada por meio da Lei 9.247/1996. Compete a ela regular e fiscalizar a produção, a transmissão, a distribuição e a comercialização de energia elétrica no País. Parte dessas atribuições foram delegadas a agências de regulação estaduais por meio de convênios de cooperação e de contratos de metas firmados entre a União, os respectivos estados, a Aneel e as agências estaduais.

2. O objeto da auditoria ficou restrito à fiscalização empreendida pela Aneel e pelas agências estaduais no tocante à qualidade da distribuição de energia elétrica, bem como ao controle de resultados exercido pela Aneel sobre as fiscalizações de qualidade que foram repassadas às agências estaduais.

1.2. Antecedentes

3. No ano 2000, cerca de quatro anos após a criação da Aneel, o TCU realizou auditoria operacional (TC 017.656/2000-4, Decisão 276/2001-TCU-2ª Câmara) que avaliou o cumprimento pela Agência das metas traçadas pelo Governo Federal, com ênfase no desempenho de sua fiscalização. O trabalho identificou a necessidade de ajustes em programas governamentais e recomendou melhorias no planejamento de fiscalizações e a adoção de providência para agilizar a decisão em processos sancionatórios contra empresas infratoras.

4. Mais recentemente, aumentaram notícias na imprensa sobre bairros e cidades que permaneceram sem suprimento de energia elétrica por longas horas. O fenômeno foi confirmado por indicadores da Aneel que apontaram, entre 2008 a 2013, aumento do tempo médio para o restabelecimento do fornecimento de energia depois de uma interrupção em cerca de 10%, no Brasil. Em 2014, a regulamentação tolerava uma média de 14,58 horas de interrupções no



fornecimento de energia em todo o país. No entanto, os brasileiros ficaram, em média, 17,61 horas sem energia.

5. O assunto também foi tratado em representação formulada pela Fundação Procon do Estado de São Paulo (Procon-SP) sobre suposta má prestação do serviço de distribuição (TC 017.542/2011-1, Acórdão 3.354/201-TCU-Plenário). Naquela oportunidade, o TCU constatou perda de qualidade no serviço prestado pela concessionária Eletropaulo pelo fato de ter transgredido, em três anos seguidos (2009 a 2011), os limites regulamentares previstos para a duração das interrupções de energia. Verificou-se, também, que além das interrupções terem ficado mais demoradas, a quantidade delas estava aumentando e se aproximando do limite regulamentar. Os resultados da Eletropaulo não destoavam dos de outras distribuidoras, o que denotou que o problema da qualidade não era uma ocorrência isolada.

6. Na avaliação das contas anuais da Aneel para o exercício de 2011 (TC 041.957/2012-1, Acórdão 7.415/2013-TCU-2ª Câmara), foi evidenciada a degradação progressiva na duração das interrupções no país. A Região Norte apresentou os piores índices e despertou a preocupação do Tribunal. A análise concluiu que caberia à Agência, em consequência do baixo desempenho obtido pelas concessionárias, intensificar as ações de fiscalização, verificando se as ferramentas regulatórias estavam adequadas e produzindo os resultados esperados. O TCU determinou que a Aneel detalhasse em suas próximas contas as razões dessa piora nos indicadores e as providências tomadas para a melhoria da continuidade dos serviços de energia, especialmente no norte do País.

7. Em consonância com o mencionado trabalho, na avaliação de contas da Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre) referente ao exercício de 2012, TC 028.043/2013-8, verificou-se que a concessionária tem passado por problemas de baixo desempenho dos indicadores de qualidade. A situação reforçou a preocupação esposada anteriormente sobre a região norte do país e sua posição como região mais afetada pela baixa qualidade do serviço de distribuição.

8. Além desse fator externo, a concessionária reconheceu que havia uma quantidade insuficiente de religadores capazes de blindar as áreas urbanas na ocorrência de falhas nas áreas rurais com alta incidência, bem como que a comunicação entre viaturas, seus centros de operação e o canal de comunicação com os consumidores era deficiente.

9. Assim, mediante o Acórdão 1.352/2015-TCU-2ª Câmara, o Tribunal determinou que a Eletroacre apresentasse um plano de ação com vistas ao detalhamento de medidas que pretende adotar para cumprir as metas de desempenho assumidas para os indicadores de quantidade e duração das interrupções no fornecimento de energia.

10. No biênio 2013-2014, o tema “qualidade da distribuição de energia elétrica” foi elencado como prioritário para a realização de fiscalizações (Acórdão 2.192/2013-TCU-Plenário). Nesses termos, por intermédio do Despacho de 12/5/2014 do Ministro José Jorge (TC 011.416/2014-9), foi autorizada a realização da presente auditoria operacional.

1.3. Objetivos e escopo da auditoria

11. O objetivo da auditoria foi avaliar os aspectos mais relevantes do planejamento e execução das fiscalizações da Aneel e das agências estaduais conveniadas quanto à qualidade da distribuição, buscando contribuir para a eficiência e a efetividade dessas ações fiscalizatórias.

12. Assim, procurou-se compreender os tipos de fiscalização que são realizados pelas agências (Apêndice D), seus instrumentos de trabalho, a estrutura de agentes fiscais, as principais dificuldades da fiscalização, até alcançar questões afetas ao planejamento e ao trâmite processual.

13. Com base no estudo de documentos sobre o tema da auditoria e do uso de técnicas de diagnóstico, identificaram-se quais eram os eventos de risco que podiam comprometer o programa da Aneel de fiscalização da qualidade. Os eventos de risco com maior probabilidade de ocorrência e/ou impacto na fiscalização foram investigados com mais profundidade (Apêndices A e B).

14. A partir dessa análise, definiu-se que o **escopo** da auditoria estaria delimitado às atividades de fiscalização realizadas entre janeiro de 2010 a junho de 2014. Desse modo, foram abarcadas tanto as fiscalizações sob o encargo da (1) Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade



(SFE), área da Aneel responsável pela fiscalização da distribuição, quanto (2) das agências estaduais que possuíam um contrato de metas firmado com a SFE nesse período.

15. Definiu-se, também, que a atividade punitiva da Aneel sobre as empresas distribuidoras **não faria parte do escopo**. Entendeu-se que aquela atividade, caso venha a ser avaliada pelo TCU, merece trabalho específico, considerando a grande abrangência do tema e a existência de características processuais e operacionais próprias.

16. As análises realizadas na fase de planejamento da auditoria indicaram que os principais problemas envolvidos na fiscalização da qualidade da distribuição estariam relacionados ao (1) planejamento das fiscalizações; (2) à execução das fiscalizações; e (3) ao controle de resultados exercido pela Aneel sobre as fiscalizações executadas pelas agências estaduais.

17. Esses pontos foram traduzidos nas seguintes questões de auditoria:

- a) Questão 1: A fiscalização da Aneel permite identificar, de modo efetivo, irregularidades na prestação do serviço de distribuição de energia elétrica e na apuração dos indicadores de qualidade?
- b) Questão 2: O controle de resultados exercido pela Aneel sobre as fiscalizações descentralizadas é suficiente para verificar se elas cumprem as metas estabelecidas nos contratos de metas, de modo a contribuir com a melhoria da qualidade do serviço de distribuição de energia elétrica?

1.4. Critérios

18. Considerando o objeto definido para a auditoria, foram utilizados os seguintes critérios legais e normativos principais:

- a) quanto à instituição da Aneel e suas competências: (i) Lei 9.427/1996 (lei de criação da Aneel); (ii) Decreto 2.335/1997 (estrutura regimental da Aneel) e; (iii) Portaria MME 349/1997 (Regimento Interno da Aneel);
- b) quanto às concessões de serviços públicos: Lei 8.987/1995;
- c) quanto ao processo administrativo no âmbito federal: Lei 9.784/1999 (lei de processo administrativo);
- d) quanto à normatização da tramitação dos processos fiscalizatórios e sancionatórios no âmbito da Aneel: Resolução Normativa (REN) Aneel 63/2004.
- e) quanto à delegação de competências da Aneel a agências estaduais de regulação, sob o regime de gestão associada de serviço público: (i) Lei 9.427/1996 (lei de criação da Aneel); (ii) Decreto 2.335/1997 (estrutura regimental da Aneel) e (iii) REN Aneel 417/2010.

1.5. Metodologia

19. Para a realização do trabalho foram utilizados os princípios, padrões, métodos e técnicas definidos no Manual de Auditoria Operacional do TCU, aprovado pela Portaria Segecex 4/2010, bem como as diretrizes das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT-TCU).

20. Os métodos e técnicas usados na fase de planejamento foram:

- a) análise documental a partir da legislação pertinente, de documentos no site da Aneel e das respostas aos ofícios enviados;
- b) entrevistas, análise SWOT (Apêndice A) e elaboração de Diagrama de Verificação de Risco - DVR (Apêndice B) com representantes (superintendente e técnicos) da SFE;
- c) entrevistas com representantes da Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública (SMA), da Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição (SRD) e da Superintendência de Comunicação e Relações Institucionais (SCR); e
- d) entrevista com representantes da Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres (Abrace).

21. O resultado do diagnóstico proporcionado por essas ferramentas de análise foi apresentado à SFE com o objetivo de validar os dados e informações iniciais relevantes que pudessem contribuir com a realização da auditoria. A partir das informações levantadas nessa fase, elaborou-se a matriz de planejamento da auditoria.



22. Durante a fase de execução, as principais atividades foram:

- a) entrevistas e reuniões com gestores e técnicos da SFE;
- b) análise de normativos, documentos e processos da Aneel;
- c) análise das respostas fornecidas pela Aneel aos ofícios de requisição de informações;
- d) análise de 143 processos administrativos de fiscalizações da Aneel e agências estaduais;
- e) análise dos processos administrativos de planejamento das atividades da SFE para os anos de 2012, 2013 e para o biênio 2014-2015;
- f) revisão analítica dos dados de indicadores de qualidade para os anos de 2010 a 2014;
- g) análise de 31 processos administrativos que avaliaram produtos de fiscalização entregues pelas agências estaduais à Aneel; e
- h) pesquisa eletrônica (Apêndice C) com os 81 fiscais e gestores da Aneel e das agências estaduais envolvidos na fiscalização da qualidade da distribuição.

23. A **análise dos processos de fiscalização** concentrou-se sobre oito tipos diferentes de fiscalização relacionados ao tema da qualidade (tipos 1 a 8 da Tabela 7, Apêndice D). A seleção dos processos administrativos foi feita por amostragem em três etapas. Na primeira, identificaram-se as maiores distribuidoras atuantes em cada uma das cinco regiões do País, de modo que, ao final, o total de unidades consumidoras atendidas correspondesse a, no mínimo, 70% das unidades consumidoras de cada Região. Identificaram-se 22 concessionárias nessa condição.

24. Na segunda etapa, levantaram-se os processos instaurados no período de 2010 a 2014 referentes a essas 22 concessionárias, considerando os oito tipos de fiscalização mencionados no parágrafo anterior.

25. A última etapa fez uma amostragem dos processos administrativos levantados na etapa anterior. Obteve-se ao menos um processo, por tipo de fiscalização, por concessionária, por agência de regulação (Aneel e estaduais). Quando se obteve mais de um processo de fiscalização que atendia a esse critério, deu-se preferência ao mais recente.

26. Foram analisados, assim, um total de 143 processos de fiscalização. O *check list* que foi adotado para a análise (Apêndice E) possibilitou compreender aspectos quantitativos e qualitativos das fiscalizações.

27. O acesso aos processos de fiscalizações da Aneel ocorreu por meio de consulta ao Sistema Integrado de Controle de Processos e Documentos da Aneel (SIC). No caso dos processos das agências estaduais, houve dificuldades para o acesso integral aos autos, uma vez que estavam dispersos em vários estados e não havia sistema de armazenamento digital em todos os estados que seriam avaliados. Assim, utilizaram-se apenas as peças dos processos que estavam disponíveis à Aneel em seu Sistema de Gestão da Fiscalização (Sigefis). Tais documentos correspondem aos mesmos utilizados pela Aneel para avaliar se um produto de fiscalização entregue pela agência estadual atende ou não aos requisitos contratuais.

28. A **pesquisa** realizada com fiscais e gestores de fiscalização foi feita de modo eletrônico (software *Limesurvey*), em plataforma do TCU na Internet. A abordagem empregada contemplou o uso de senha de acesso individual aos participantes, bem como o sigilo de sua participação e respostas. Foram consultados todos os servidores indicados como aqueles que atuavam na fiscalização da qualidade da distribuição. De um total de 81 indicados, oitenta enviaram resposta à pesquisa, o que correspondeu a um índice de 98,8% de retorno. Setenta responderam o questionário de modo completo, perfazendo um índice de 86,4% de respostas completas. A aplicação do questionário e a análise das respostas seguiram o definido pela Portaria Segecex 16/5/2010. Os resultados da pesquisa foram apresentados no Apêndice C.

2. Visão geral do objeto

2.1. A qualidade da distribuição de energia elétrica no Brasil

29. A distribuição é o segmento do setor elétrico dedicado à entrega final de energia ao consumidor. De modo geral, o sistema de distribuição compreende o conjunto das instalações e dos



equipamentos elétricos que operam, geralmente, em tensões inferiores a 230 kV, incluindo os sistemas de baixa tensão.

30. Em 2014, o serviço público de distribuição era prestado por mais de cem empresas estatais e privadas que operavam sob o regime de concessão ou de permissão, sendo 63 concessionárias e um conjunto de cooperativas de eletrificação rural enquadradas como permissionárias. O serviço atendia aproximadamente 77 milhões de unidades consumidoras localizadas em mais de 99% dos municípios brasileiros, dos quais 86% eram consumidores residenciais. A receita obtida pelas distribuidoras com o fornecimento de energia elétrica naquele ano, incluídos os tributos, somou aproximadamente R\$ 130 bilhões. Por outro lado, essas mesmas empresas tiveram que repassar aos consumidores, na forma de desconto nas faturas de energia, cerca de R\$ 390 milhões em razão de uma baixa qualidade do serviço.

31. No setor elétrico, o conceito de qualidade comporta três dimensões distintas, todas relacionadas ao serviço público de distribuição. A Aneel possui regulação própria para cada uma dessas dimensões.

32. A dimensão **qualidade do produto** se refere aos aspectos técnicos da tensão elétrica, tais como a conformidade do nível de tensão aos padrões estabelecidos, do fator de potência e das perturbações na forma de onda da tensão. A baixa qualidade do produto é prejudicial aos consumidores, uma vez que expõe seus equipamentos elétricos à ocorrência de falhas que podem levar à redução da vida útil ou até à completa perda do bem em virtude da queima de seus componentes.

33. A dimensão **qualidade do serviço** se relaciona à noção de continuidade. Na prática, é medida pela ausência do serviço motivada por interrupções no fornecimento. Incluem-se nessa dimensão os conhecidos “apagões”, independentemente de seu porte.

34. Por fim, a **qualidade comercial** diz respeito ao atendimento do consumidor. Compreende, assim, o prazo para atendimento a solicitações e reclamações do serviço, a qualidade do atendimento feito por meio telefônico, o tempo gasto no reparo de defeitos e na análise da contestação da conta de energia, dentre outros.

35. Para quantificar a qualidade foram criados indicadores que são monitorados pela Aneel. Alguns deles possuem um valor limite (valor teto). A transgressão desse teto indica a ocorrência de baixa qualidade e abre espaço para a Aneel adotar diversas providências com o intuito de mitigá-la. As providências em caso de transgressão do teto variam de acordo com o indicador.

36. De modo geral, os indicadores de qualidade podem ser usados (1) para formação de *rankings* de qualidade das empresas, em que se destacam ou premiam as distribuidoras melhor colocadas; (2) como gatilho para a aplicação de sanção administrativa à empresa; (3) como critério para compensar financeiramente o consumidor afetado pela baixa qualidade, mediante abatimento no valor de sua fatura; (4) para simples monitoramento do setor elétrico e da qualidade, servindo como informação estratégica para a regulação; ou (5) como uma variável adotada no reajuste da tarifa de energia dos consumidores.

37. Os indicadores mais relevantes e a aplicação mais comum pela Aneel são apresentados na Tabela 1 a seguir.



Tabela 1 – Principais indicadores da qualidade da distribuição e suas aplicações

Aspecto observado	Tipo de indicador	Indicador (**)	Principais aplicações
QUALIDADE DO SERVIÇO	Coletivo	DEC	Subsídio à fiscalização, reajuste tarifário e a outras ações de regulação
	Individual	DIC	Compensação ao consumidor por transgressão do valor limite
		DMIC	Compensação ao consumidor por transgressão do valor limite
		DICRI	Compensação ao consumidor por transgressão do valor limite
	Coletivo	FEC	Subsídio à fiscalização, reajuste tarifário e a outras ações de regulação
	Individual	FIC	Compensação ao consumidor por transgressão do valor limite
Desempenho global da continuidade	Coletivo	DGC	Formação de <i>ranking de continuidade</i>
QUALIDADE DO PRODUTO	Coletivo	DRP _E	Subsídio à fiscalização e à regulação
		DRC _E	Subsídio à fiscalização e à regulação
	Individual	DRP _M	Compensação ao consumidor enquanto durar a transgressão do valor limite
		DRC _M	Compensação ao consumidor enquanto durar a transgressão do valor limite
	Coletivo	ICC	Subsídio à fiscalização e à regulação
QUALIDADE COMERCIAL	Coletivo	IASC	Formação de <i>ranking</i> da qualidade, com premiação de empresas (*)
	Coletivo	DER	Subsídio à fiscalização e à regulação
	Coletivo	FER	Evidência para aplicação de sanção e reajuste tarifário (*)
	Coletivo	INS	Aplicação de sanção por transgressão da meta; subsídio à fiscalização e à regulação; e reajuste tarifário (*)
		Iab	Aplicação de sanção por transgressão da meta; subsídio à fiscalização e à regulação; e reajuste tarifário (*)
		ICO	Aplicação de sanção por transgressão da meta; subsídio à fiscalização e à regulação; e reajuste tarifário (*)

Fonte: Elaboração própria. Módulo 8 do PRODIST, Revisão 4, Aneel. Resolução Normativa Aneel 414/2010 (versão compilada até as alterações promovidas pela REN 626/2014).

(*) Com a aprovação da REN 660/2015, de 28/4/2015, outros cinco indicadores passaram a servir de base para o reajuste tarifário (FER, IASC, INS, Iab e ICO), além do DEC e FEC.

(**) A descrição completa das siglas está disponível na Lista de Siglas, no início deste relatório.

38. Com relação à **qualidade do serviço**, os indicadores mais conhecidos são o DEC (Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora) e o FEC (Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora). O DEC indica o tempo médio, em horas, que os



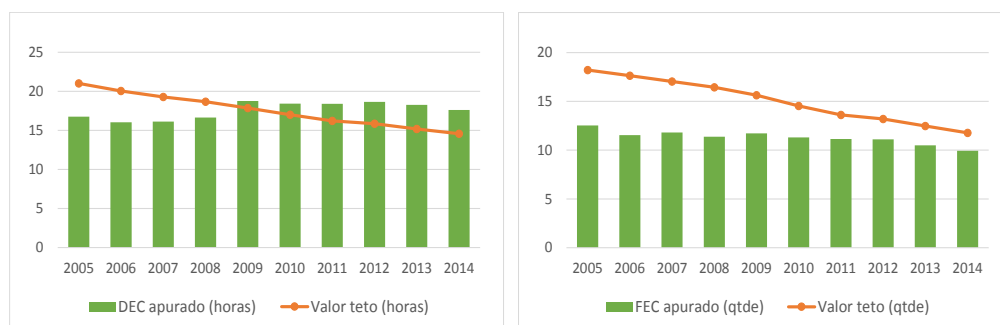
consumidores ficaram sem o fornecimento de energia no período de apuração. O FEC mede a quantidade de vezes em que houve interrupção no fornecimento de energia no período.

39. O exame da trajetória desses indicadores (Gráfico 1) mostra que, desde o ano de 2009, o DEC Brasil tem extrapolado o valor teto. O problema tem se agravado com o distanciamento entre o valor apurado para o indicador e o limite estabelecido para o ano. Entre 2009 e 2014, o DEC Brasil, que antes estava apenas cerca de 5% acima do valor teto, passou a extrapolá-lo em mais de 20%.

40. Até o momento, o FEC Brasil não transgrediu o teto. Apesar de estar em uma situação melhor do que o DEC, seu valor não tem se reduzido com a intensidade que se esperava. Verificou-se, em específico, que ele não tem acompanhado a mesma velocidade de queda anual que foi imposta pela regulamentação para o teto (Gráfico 1).

41. Significa dizer que o risco de uma transgressão futura por esse indicador aumentou nos últimos anos. Entre 2009 e 2014, por exemplo, a folga que o FEC Brasil tinha em relação ao valor limite diminuiu de 25% para menos de 16%.

Gráfico 1 – Evolução do DEC e FEC de Concessionárias, consolidado Brasil (2005 a 2014)



Fonte: Elaboração própria. Dados Aneel (peça 20).

42. O pior desempenho de DEC está na Região Norte (dados Aneel, peça 20). Em 2013, os consumidores daquela região ficaram, em média, 60,74 horas sem energia elétrica. O valor ficou bem acima das 39,86 horas limitadas pela regulamentação para essa mesma região.

43. Assim como ocorre com outros indicadores, os valores do DEC variam bastante entre as regiões. Mesmo levando em conta essa variabilidade, nos últimos dois anos (2013 a 2014), os limites para o DEC regional foram extrapolados em todas as cinco regiões brasileiras (peça 20).

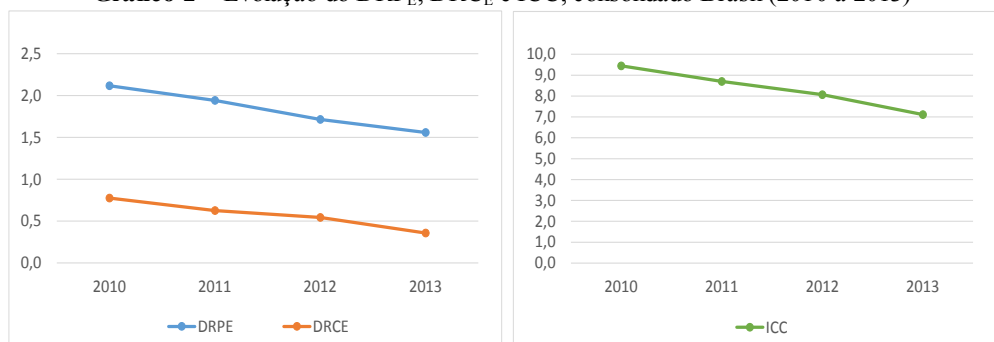
44. Na **qualidade do produto**, os principais indicadores são o DRP (Duração Relativa da Transgressão Máxima de Tensão Precária) e o DRC (Duração Relativa da Transgressão Máxima de Tensão Crítica). São indicadores individuais que medem a duração relativa em que o nível de tensão elétrica que foi fornecida ao consumidor extrapolou níveis considerados precários ou críticos, respectivamente.

45. A partir desses indicadores, a Aneel obtém o DRP_E (Índice de duração relativa da transgressão para tensão precária equivalente) e o DRC_E (Índice de duração relativa da transgressão para tensão crítica equivalente), que são os indicadores equivalentes para um conjunto de consumidores. Com eles, obtêm-se valores com agregação regional e nacional.

46. Além deles, há o ICC (Índice de Unidades Consumidoras com Tensão Crítica), que mede o percentual de consumidores cuja tensão elétrica alcançou níveis críticos, de mais baixo desempenho e, por isso, os menos toleráveis.

47. Avaliando-se os valores obtidos entre 2010 e 2013, conclui-se que, em média, houve melhora no tocante à qualidade do produto. Nesse período, o DRC_E do país foi reduzido em 54%, o DRP_E em 26,3% e o ICC foi reduzido em 24,7%, conforme mostra o Gráfico 2.

48. Salvo algumas exceções, esses indicadores também demonstraram queda na consolidação regional.

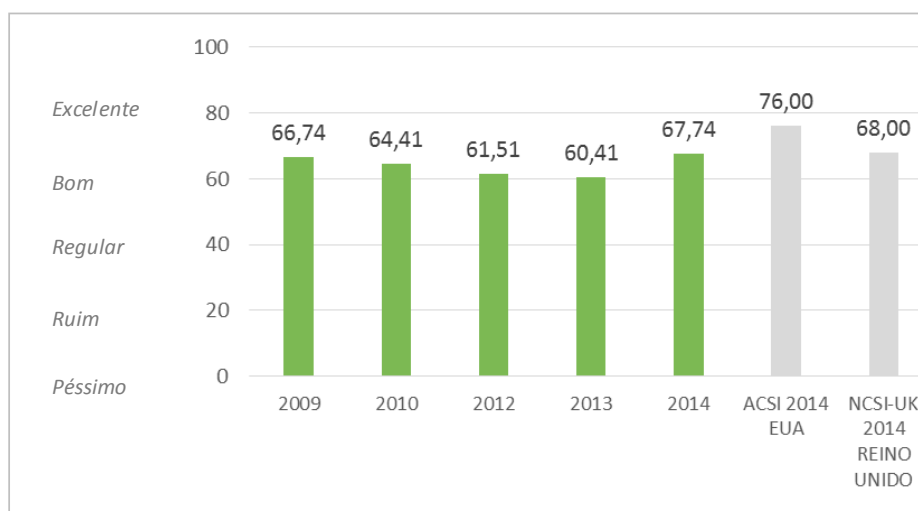
Gráfico 2 – Evolução do DRP_E, DRC_E e ICC, consolidado Brasil (2010 a 2013)¹

Fonte: Elaboração própria com dados da Aneel.

¹ A regulamentação não estabelece valores teto nacionais para esses indicadores.

49.No tocante à **qualidade comercial**, o principal indicador é o IASC (Índice Aneel de Satisfação do Consumidor), medido anualmente pela Aneel por meio de pesquisa junto aos consumidores residenciais, com o objetivo de avaliar o grau de satisfação com os serviços prestados pelas distribuidoras.

50.O Gráfico 3 mostra a evolução anual dos valores do IASC Global, que abrange as cinco regiões brasileiras, além de uma comparação com os valores de índices equivalentes medidos nos Estados Unidos e no Reino Unido. Cabe destacar que a satisfação do consumidor residencial brasileiro voltou a crescer em 2014, um aumento de cerca de 12%, após um período de quatro anos de resultados desfavoráveis. O valor de 2014 indica que os consumidores residenciais classificaram como “bom” o serviço prestado pelas distribuidoras.

Gráfico 3 – Evolução do IASC, consolidado Brasil (2009 a 2014)¹

Fonte: Elaboração própria com dados da Aneel (peça 20).

¹ não há resultado do IASC validado pela Aneel para o ano de 2011.

51.Além de permitir a comparação com outros países, o IASC possibilita a criação de um *ranking* de distribuidores no qual as empresas são classificadas de acordo com o resultado que obtiveram. As melhores colocadas são premiadas pela Aneel e recebem um selo que identifica o reconhecimento dos consumidores pelo seu desempenho, podendo aplicar esse selo nas faturas de energia e em peças de comunicação empresarial.

52.Há ainda outros dois indicadores importantes na dimensão da qualidade comercial: o DER (Duração Equivalente de Reclamação), que mede o tempo médio que a distribuidora leva para



solucionar as reclamações procedentes registradas pelos consumidores, e o FER (Frequência Equivalente de Reclamação), que mede a quantidade de reclamações procedentes a cada mil unidades consumidoras da distribuidora.

53. Sobre esses dois indicadores, cabe ressaltar que consumidores brasileiros fizeram mais de 26 milhões de reclamações contra distribuidoras em 2013. A maioria delas (99,7% do total) foi registrada diretamente na empresa distribuidora e os demais 0,3% foram registrados na Ouvidoria da Aneel. Os assuntos mais reclamados foram variação de consumo/erro de leitura; interrupção no fornecimento (falta de energia); e ressarcimento por danos elétricos (Revista Ouvidoria Setorial em Números, Aneel, 2014, peça 17).

2.2. A fiscalização da Aneel e das agências estaduais conveniadas

54. A Aneel tem sede em Brasília e seu órgão máximo é uma Diretoria Colegiada, formada por um Diretor-Geral e quatro diretores. Além de unidades de assessoramento e de controle de gestão, há dezessete superintendências de processos organizacionais. A presente auditoria englobou fiscalizações exercidas pela Superintendência de Fiscalização de Serviços de Eletricidade (SFE).

55. Entre as atribuições da SFE estão o controle e a fiscalização dos serviços e instalações de transmissão de energia, incluindo a de agentes de operação de sistemas; do cumprimento das obrigações dos contratos de concessão e permissão de distribuição, especialmente quanto à qualidade dos serviços técnicos e comerciais; de programas de governo afetos aos agentes de transmissão e distribuição; de laudos de avaliação de ativos imobilizados em serviço; e a análise de perturbações relevantes no sistema elétrico.

56. A SFE utiliza diferentes meios para cumprir seu dever de fiscalizar. Pode realizá-lo de forma “direta”, mediante equipe própria da Aneel (com ou sem apoio de agentes credenciados), ou “descentralizada”, quando executado pelas agências reguladoras estaduais.

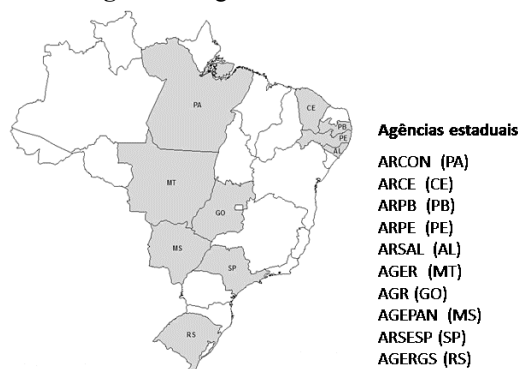
57. Os agentes credenciados que dão apoio à Aneel são consultores, auditores ou empresas especializadas contratados especificamente para este fim. A Aneel faz uso frequente desses profissionais, os quais, por força do Decreto 2.335/1997, estão limitados a obter, analisar e atestar informações ou dados. Nessas fiscalizações, deve haver a presença dos fiscais da Aneel, que lideram o trabalho, visto serem eles os titulares da competência legal de fiscalizar. A escolha de qual credenciado atuará em uma fiscalização da Aneel é feita por sorteio, em sessão pública.

58. Tal como ocorre quando a Aneel decide utilizar agentes credenciados, a descentralização de fiscalizações para agências estaduais constitui essencialmente uma escolha do regulador. A lei não determina que a fiscalização tenha que ser descentralizada para esta ou aquela agência estadual, apenas faculta tal delegação, desde que atendidos alguns critérios.

59. Constatou-se que a Aneel, exercendo essa prerrogativa, delegou, em 2014, atividades complementares de fiscalização para dez agências estaduais localizadas em todas as regiões brasileiras. As agências estaduais são mostradas na Figura 1 a seguir.



Figura 1 - Agências estaduais com contratos de metas firmados com a SFE em 2014



Fonte: Elaboração própria, com dados da Aneel.

60. Na descentralização, a Aneel escolhe quais ações de fiscalização serão delegadas. A delegação é materializada em um “contrato de metas” de vigência anual, firmado entre a SFE e a agência estadual. As fiscalizações são limitadas ao território da respectiva unidade da federação. Além de encarregada de executar a fiscalização, a agência estadual se torna a primeira instância em caso de recurso administrativo.

61. A descentralização da fiscalização tem seus princípios baseados no Decreto-Lei 200/1967 e na Lei 9.427/1996, os quais previram, dentre outros, que a execução da fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica poderia ser descentralizada para agências estaduais que estivessem devidamente capacitadas e que a Aneel deve manter uma avaliação permanente da condução dos convênios que viessem a ser firmados.

62. Por força de inovações promovidas pela Lei 12.111/2009, a Aneel expediu a REN Aneel 417/2010, a qual determinou que Agência passasse a acompanhar os resultados da descentralização e não os meios para alcançá-los, como antes era feito, assim como definiu três instrumentos de avaliação distintos, descritos na Tabela 2.

Tabela 2 - Instrumentos de avaliação na descentralização (REN Aneel 417/2010)

Item avaliado	Objetivo	Dispositivo normativo
Gestão associada do serviço público	apurar o resultado alcançado no âmbito da gestão associada de serviço público (descentralização)	Arts. 1º, VII; 41, II; 41, VII; 64, II; 70, I; 88; 89; 90
Qualidade dos produtos	Assegurar a qualidade dos produtos a serem entregues pelas agências estaduais à Aneel, a título de execução da atividade descentralizada	Arts. 1º, XV; 58, parágrafo único; 63, XIV; 64, IX; 65, III; 66, XVII; 68, I; 76, parágrafo único
Qualificação dos profissionais	Assegurar que o corpo técnico da agência estadual tenha qualificação técnica e administrativa compatível com a atividade descentralizada que executará	Arts. 1º, XX; 30, V; 33, IV; 62, parágrafo único; 65, I

Fonte: Elaboração própria. REN Aneel 417/2010 (versão compilada até as alterações promovidas pela REN 582/2013)

63. No tocante à **força de trabalho de fiscalização**, identificou-se que a SFE possuía, em julho de 2014, **apenas quatorze agentes fiscais** para tratar de todos os assuntos que estivessem relacionados à distribuição de energia elétrica. Um desses assuntos é a qualidade.



64. Dentre as atribuições típicas à atividade fiscal, verificou-se que esse grupo de servidores estava responsável por fiscalizar dezesseis estados e o Distrito Federal, por analisar a manifestação das empresas nos processos administrativos e por subsidiar o planejamento de fiscalizações da SFE.

65. Além dessas atribuições, o grupo de fiscais também desempenhava funções de supervisão e consultoria às agências conveniadas; de treinamento de outros fiscais; de elaboração/revisão de procedimentos e de manuais de fiscalização; de elaboração/revisão de novos regulamentos; de avaliação dos produtos entregues pelas estaduais, para fins de pagamento; de instrução de processos punitivos; e de análise de recursos.

66. A reduzida quantidade de fiscais é evidente, considerando que há mais unidades da federação a serem fiscalizadas do que a própria quantidade de fiscais. O problema tem exigido um grande esforço da SFE no sentido de priorizar adequadamente quais fiscalizações serão realizadas.

67. No caso das dez agências estaduais, a força de trabalho totalizava 65 servidores, dentre fiscais, assessores e gestores. As estaduais com menor força de trabalho possuíam três servidores e a maior delas, encarregada do Estado de São Paulo, possuía dezenove.

68. Quanto aos métodos de fiscalização, verificou-se que a Aneel possui vários “**tipos de fiscalização**” para aferir a qualidade, não havendo um único que abarque todos os aspectos associados ao tema. Além do assunto, eles se diferenciam pela forma de execução, pela origem da demanda e pela periodicidade com que são realizados. Os tipos de fiscalização mais afetos à qualidade foram organizados e descritos pela equipe de auditoria junto ao Apêndice D.

69. Quanto à origem da demanda, a ação fiscal é classificada como “emergencial”, “eventual” ou “periódica”. A fiscalização emergencial é motivada por ocorrência grave que impacte a qualidade ou o atendimento do serviço aos consumidores. A eventual é aquela não rotineira, promovida em razão de uma demanda da Diretoria da Aneel, de suas superintendências ou de entidades externas. A fiscalização periódica é aquela que torna a avaliar determinado aspecto da prestação depois de um tempo pré-determinado.

70. Quanto ao modo de execução, as fiscalizações ainda podem ser classificadas como “remotas” (geralmente, com base em informações disponibilizadas pelos agentes nos sistemas da Aneel) ou de “campo”.

71. Constatou-se, também, que no ano de 2013 foram realizadas 194 fiscalizações sobre a qualidade da distribuição de energia elétrica. O número correspondeu a 11,4% de todas as fiscalizações realizadas pela Aneel e pelas agências estaduais naquele ano (1.699 fiscalizações).

72. De modo geral, a execução das fiscalizações da qualidade segue procedimentos estabelecidos em manuais, os quais buscam uniformizar a atuação dos servidores da Aneel e das agências estaduais. Cerca de metade dos servidores (48,6%), incluindo fiscais e gestores, classificam esses manuais como elementos suficientes para orientar o trabalho de fiscalização (Pesquisa eletrônica, Apêndice C)

73. De acordo com os servidores da Aneel e das agências estaduais, as três principais dificuldades que encontram para fiscalizar a qualidade da distribuição são a grande dispersão geográfica de elementos a fiscalizar; mudanças frequentes de normativos da Aneel; e o fato de que algumas obrigações a serem fiscalizadas são de difícil verificação em campo. Além dessas três, a Pesquisa identificou mais 24 dificuldades associadas à execução da fiscalização.

74. A instrução dos processos de fiscalização segue as disposições estabelecidas na REN Aneel 63/2004, compreendendo a elaboração de um Termo de Notificação (TN) que é apresentado à distribuidora, acompanhado do respectivo Relatório de Fiscalização (RF). Por meio dessa notificação, a distribuidora é informada que deverá regularizar as não-conformidades encontradas na fiscalização, bem como que dispõe de um prazo de quinze dias para apresentar sua manifestação sobre as constatações da fiscalização, inclusive juntando comprovantes que julgar convenientes.

75. Encerrado o prazo, o processo deve ser analisado e decidido em 45 dias pelo Superintendente da SFE ou pela autoridade na agência estadual revestida desse poder. A decisão poderá ser de arquivar



o Terno de Notificação (TN), por ausência de infração, ou lavrar o respectivo Auto de Infração (AI). Em ambos os casos, tal decisão de primeira instância encerra a fase de instrução.

76. Em quatro agências estaduais e na Aneel, mais da metade dos servidores informam não conseguir instruir o processo dentro do prazo de 45 dias. No total das agências, esse valor é de 34,3% (Pesquisa, Apêndice C).

77. Os três principais problemas na instrução de processos que foram apontados pelos servidores foram a dificuldade de acessar/cadastrar informações no sistema eletrônico da Aneel (Sigefis), a grande quantidade de processos a instruir e a acumulação de várias funções pelos servidores das agências. A Pesquisa apurou, no total, 22 problemas enfrentados na instrução processual.

78. Apresentado esse breve panorama sobre a qualidade da distribuição de energia elétrica e a respectiva fiscalização, passa-se a apresentar os achados da auditoria.

3. Achados de Auditoria

Relacionados à execução das fiscalizações e à instrução processual decorrente

79. Apesar da existência dos manuais destinados a orientar a execução das fiscalizações e da existência de um rito formal para a instrução processual decorrente, a auditoria constatou as seguintes deficiências: fiscalização periódica insuficiente, fragilidade do resultado de alguns tipos de fiscalização e demora na tomada de decisão de primeira instância.

80. Os respectivos achados de auditoria são apresentados a seguir.

3.1. Fiscalização periódica insuficiente

81. A análise dos planejamentos de fiscalização indicou que **nenhum** dos tipos de fiscalização sobre a qualidade classificados pela Aneel como de realização periódica consegue ser executado na periodicidade ideal. O fato estimula posturas negligentes das concessionárias no cumprimento das obrigações contratuais e regulamentares.

82. O problema foi verificado em todos os planejamentos de fiscalizações analisados e afetou a totalidade das fiscalizações previstas para ocorrer nos anos de 2012 a 2015.

83. No caso da **fiscalização técnica da qualidade**, por exemplo, a Aneel entende que uma distribuidora deve ser fiscalizada sobre esse assunto a cada dois anos. Ainda assim, verificou-se que em 2013 existiam várias distribuidoras que não eram fiscalizadas há mais de três anos (peça 82, p. 27).

84. Na **fiscalização da qualidade do atendimento comercial**, a periodicidade estabelecida de dois anos também não foi seguida, pois em 2012 havia no mínimo doze distribuidoras que não eram fiscalizadas há mais de três anos (peça 82, p. 29). No ano seguinte, em 2013, o planejamento formulado para o biênio 2014-2015 já indicava que somente as agências estaduais que possuíam poucas distribuidoras sob sua responsabilidade, condição que excluía, portanto, a Aneel, conseguiam realizar a fiscalização a cada dois anos (peça 82, p. 49).

85. A periodicidade da **fiscalização da apuração dos indicadores de continuidade coletivos e individuais** ainda não havia sido estabelecida em 2011. Por isso, não foi feita menção no planejamento das fiscalizações para o exercício de 2012. A periodicidade de quatro anos foi definida no ano seguinte, quando se planejavam as fiscalizações que seriam executadas em 2013. Naquele momento, identificou-se que, apenas citando-se o caso da Aneel, deveriam ser realizadas seis fiscalizações prioritárias sobre o assunto. Mesmo assim, ainda na fase de planejamento, a Aneel antecipou que só conseguiria realizar uma fiscalização (peça 82, p. 38 e 42).

86. Por fim, a **fiscalização de conformidade do nível de tensão** não conseguiu cumprir com a periodicidade ideal, mesmo depois de ter sido ampliada, passando de anual, conforme planejamento para 2012, para uma periodicidade de dois anos, consoante definido no planejamento para 2013. O último desses planejamentos já considerava que dezenove empresas distribuidoras só seriam fiscalizadas no ano de 2015, quando, então, seriam apurados os dados das medições amostrais feitas pelas distribuidoras referentes a três anos anteriores (peça 82, p. 36). No planejamento seguinte, estimou-se que, no biênio de 2014-2015, a Aneel e a Agergs (Agência



Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul) teriam condições, enfim, de observar a periodicidade de dois anos para este tipo de fiscalização (peça 82, p. 59).

87.As informações colhidas na auditoria permitiram concluir que a SFE tem se esforçado para melhor assegurar a realização de fiscalizações na quantidade e no prazo necessários.

88.Apesar disso, preocupa o fato de várias empresas distribuidoras ficarem sem ser fiscalizadas sobre os principais temas da qualidade por um período superior ao desejável.

89.O fato adquire maior relevância quando se percebe que a estratégia de regulação adotada pela Aneel pressupõe uma grande utilização dos dados de indicadores de qualidade. Conforme já descrito na Tabela 1, apenas para os fins desta auditoria foram identificados quase vinte tipos de indicadores.

90.Há indicadores para medir a qualidade do produto, a qualidade do serviço e a qualidade comercial. Grande parte deles é medida para mais de uma abrangência geográfica, buscando reproduzir a realidade do que ocorre nos âmbitos nacional, regional, estadual e, até mesmo, nos limites da área de atendimento de subestações de energia elétrica. Os valores teto de alguns são medidos mensal, trimestral e anualmente.

91.Além de serem vários, esses indicadores são utilizados pela Aneel e pelo setor elétrico para finalidades múltiplas.

92.Eles servem para compensar financeiramente, e de modo quase que imediato, os consumidores que tenham sido afetados por uma má prestação do serviço; para reavaliar e reorientar decisões políticas e regulatórias anteriores; para determinar o valor da tarifa de energia elétrica de 77 milhões de consumidores residenciais e industriais; e para indicar que alguma medida deve ser adotada pela distribuidora para diminuir interrupções de energia, para diminuir perturbações na tensão elétrica ou para melhorar o atendimento telefônico aos consumidores. Isso não é pouco.

93.Ousa-se afirmar que talvez nenhum outro grupo de indicadores do setor elétrico seja utilizado de modo tão abrangente e tão profundo pela regulação.

94.Não fossem eles suficientemente importantes, verifica-se que os indicadores de qualidade assumiram outra responsabilidade de peso mais recentemente. Por meio do Decreto 8.461, publicado no Diário Oficial da União de 3/6/2015, o governo federal elevou os indicadores de qualidade à categoria de parâmetro que condicionará a prorrogação das concessões de distribuição que possuem término previsto entre 2015 e 2017. Em específico, previu que a Aneel deveria regulamentar metas anuais de melhoria contínua da qualidade como exigência para a prorrogação.

95.Em 10 de junho de 2015, por meio da Audiência Pública Aneel 38/2015, a agência divulgou sua proposta de termo aditivo aos contratos de concessão para a prorrogação dessas concessões, em que definiu os indicadores DEC interno e FEC interno como os parâmetros a serem monitorados e fiscalizados pela Aneel.

96.Esse cenário de uso maciço dos indicadores de qualidade impõe, notadamente, que os valores apurados para eles sejam precisos e fidedignos. Em não sendo assim, há risco de que o sofisticado aparato regulatório desenhado pela Aneel e outros órgãos se transforme em uma regulação frágil, amparada em números que não condizem com a realidade dos fatos.

97.Se por um lado a regulação orientada ao uso de indicadores é capaz de economizar tempo e esforço para induzir que os agentes regulados adotem o comportamento desejado, por outro, exige precisão e fidedignidade dos valores que compõem esses índices.

98.As análises feitas pela equipe de auditoria concluíram que a Aneel deve dispensar atenção redobrada a toda e qualquer ação que vise assegurar a conformidade da coleta e apuração dos indicadores de qualidade.

99.As entrevistas com gestores e as análises dos processos de planejamento de fiscalizações permitiram identificar várias razões que dificultaram a realização de fiscalizações de qualidade pela SFE e pelas agências estaduais com a periodicidade ideal. Dentre elas, destaca-se:



- a) a insuficiência de recursos humanos da SFE para fiscalizar, agravada pelo fato de os quatorze agentes fiscais existentes ainda desempenharem uma grande quantidade de outras funções;
- b) a existência de exercícios (ano civil) em que um ou mais tipos de fiscalização se tornaram muito mais prioritários do que os demais e consumiram a maior parte dos recursos humanos disponíveis, como ocorreu com a fiscalização da base de ativos da concessão, da universalização, do programa Luz para Todos, da sub-rogação de CCC e do tema baixa renda;
- c) a solicitação de realização de novas fiscalizações, principalmente originada de órgãos externos, que não estavam contempladas no planejamento de fiscalizações;
- d) a necessidade de realizar fiscalizações demandadas em anos anteriores, mas que estavam em lista de espera; e
- e) alterações regulamentares na sistemática de avaliação da qualidade dos serviços por meio dos indicadores de qualidade, como a que ocorreu em 2012, que exigiu maiores esforços em fiscalizações sobre determinados indicadores de qualidade.

100. Algumas dessas ocorrências são pouco gerenciáveis pela Aneel.

101. Apesar disso, identificou-se medida capaz de minimizar o efeito indesejável das ocorrências relatadas, de modo a assegurar maior eficácia na atividade fiscalizatória concernente à qualidade. Tal medida consiste em adotar novo método de definição da base de remuneração regulatória das distribuidoras, utilizada nos ciclos de revisão tarifária periódica dessas empresas.

102. No terceiro ciclo de revisões tarifárias periódicas das distribuidoras, a Aneel e as agências estaduais precisaram fiscalizar os ativos de todas as distribuidoras dentro de um período de quatro anos. Essas fiscalizações possuíam altíssima prioridade, pois destinavam-se a definir os valores da base de ativos das concessionárias. Sobre essa base incidem as taxas de custo de capital e de depreciação regulatórias, resultando nos montantes de remuneração e de reintegração a serem incorporados na tarifa de energia elétrica.

103. Os resultados das revisões periódicas estavam condicionados à efetiva conclusão de tais fiscalizações. Havia, assim, uma amarra criada pela metodologia da própria Aneel que acabava por determinar que os demais assuntos sob a competência da SFE, como a qualidade da distribuição, ocupassem um segundo plano de importância.

104. Insta destacar que recente auditoria desta Corte (TC 033.824/2013-4) identificou fragilidades na fiscalização relativa à base de remuneração. Dentre as deficiências encontradas, apontaram-se o reduzido número de fiscais responsáveis por essas ações fiscalizatórias e a ausência de critérios objetivos para a definição de valores de alguns componentes da base, o que poderia ocasionar distorção na valoração dos ativos. Essas constatações reforçam o entendimento de que o processo de definição da base de remuneração deve aprimorar-se de modo a depender menos dos resultados da fiscalização.

105. Importa realçar que a metodologia de definição da base de remuneração está em discussão no âmbito da Audiência Pública Aneel 23/2014. Observa-se, portanto, a existência de momento oportuno para que a Agência busque uma forma mais racional de estabelecimento desse item, de forma a comprometer menos sua capacidade de fiscalização. Essa liberação da capacidade fiscalizatória do Regulador beneficiaria a qualidade, uma vez que maior volume de recursos poderiam ser direcionados a esse tema.

106. Dado o exposto, visando assegurar melhores condições para que as fiscalizações sobre a qualidade da distribuição consigam ser realizadas com a periodicidade desejada, propõe-se recomendar à Aneel que aprimore a metodologia de definição da Remuneração de Capital e da Quota de Reintegração Regulatória, a partir do quarto ciclo de revisões tarifárias periódicas, de modo a comprometer menos os recursos humanos e materiais alocados na fiscalização, os quais também são necessários à realização de fiscalizações sobre outros temas importantes, como o da qualidade da distribuição.



3.2. Fragilidade do resultado de fiscalizações

107.A análise dos processos de fiscalização indicou fragilidade dos resultados obtidos em dois tipos de fiscalização sobre a qualidade, realizados entre 2010 e 2014: (i) fiscalização dos “índices de qualidade do teleatendimento” e (ii) fiscalização da “conformidade nos níveis de tensão das medições amostrais (CNT)”.

108.A fragilidade deveu-se a uma dependência, em grande medida, de dados que são produzidos exclusivamente pelas empresas fiscalizadas, sem que sejam apuradas a sua fidedignidade e exatidão.

109.Ambas as fiscalizações são executadas de maneira remota, com base nos dados que são informados pelas distribuidoras para a formação dos respectivos indicadores de qualidade.

110.No caso das **fiscalizações dos índices de qualidade do teleatendimento**, os processos examinados pela auditoria tiveram como objetivo investigar a conformidade dos índices de qualidade do teleatendimento da distribuidora, em relação aos valores teto estabelecidos pela Aneel.

111.De acordo com a REN 414/2010, apenas os índices mensais apurados para os indicadores INS (indicador de Nível de Serviço), IAb (indicador de Abandono) e ICO (Indicador de Chamadas Ocupadas) são considerados para fins de fiscalização e estão sujeitos a penalidades em caso de transgressão do valor teto. Na época, os resultados dos índices diários e anuais para esses indicadores destinavam-se apenas ao monitoramento da qualidade do atendimento telefônico.

112.Assim como ocorre com outros indicadores de qualidade, os resultados dos indicadores de teleatendimento são apurados pelas próprias distribuidoras e encaminhados mensalmente à Aneel, em meio digital. Os dados primários, como relatórios dos equipamentos e programas de computador que dão origem aos dados, devem ser armazenados em sua forma original pelas distribuidoras pelo prazo mínimo de sessenta meses, para eventuais fiscalizações da Aneel.

113.Também não era obrigatória a certificação ISO 9000 do processo de coleta pelas distribuidoras dos dados de seus indicadores.

114.A auditoria concluiu que a única técnica de fiscalização empregada nos 33 processos avaliados foi a comparação entre os valores mensais informados pela distribuidora e o respectivo valor teto definido pela Aneel. Os resultados possíveis da comparação eram a transgressão ou não do valor teto.

115.Quando identificada transgressão, as distribuidoras foram chamadas a se defender. Em algumas defesas, as concessionárias destacaram que os valores dos indicadores que haviam sido usados pelos relatórios de fiscalização não eram os que deveriam ser considerados. Isso porque a empresa havia apresentado à Aneel dados que mereciam retificação, o que foi solicitado pela própria distribuidora ao longo do ano.

116.Apesar de a tramitação em alguns processos ter contado com diligência a outras superintendências para se certificar se houvera uma retificação ou não do indicador, verificou-se que, **em todos os processos**, a apuração dos fatos continuou limitada a um procedimento de mera checagem de valores com aqueles que foram estabelecidos pela norma.

117.Não se identificou, em nenhum caso, procedimento que buscasse assegurar a fidedignidade e exatidão dos dados que integram os indicadores.

118.Tal fragilidade é agravada pelo fato de os planejamentos de fiscalização preverem fiscalizar apenas a “qualidade do teleatendimento” de concessionárias que tenham informado ter transgredido os índices mínimos estabelecidos pela Aneel (peça 82, p. 35 e p. 58). Em outras palavras, a Aneel escolhe fiscalizar apenas as distribuidoras que se autodeclararam infratoras, enquanto os demais casos não são sequer investigados.

119.Com isso, foi previsto fiscalizar em 2013 quatorze distribuidoras, de um total de 46 que se encontravam elegíveis pela regulamentação. Em 2014, seriam fiscalizadas 27 distribuidoras. Em 2015, a Aneel ainda não tinha definido esse número, mas informou que adotaria o mesmo critério.



120. É fácil perceber que o critério adotado pela Aneel funciona como um estímulo para que as distribuidoras informem dados incorretos ou falseados dos indicadores de qualidade com vistas a melhorar sua situação de cumprimento da regulamentação, pois sabem que não serão punidas caso informem estar adimplentes. Ressalta-se que esse risco aumenta a cada ano, à medida que a Aneel repete a forma de selecionar quais empresas serão fiscalizadas sobre o tema “qualidade do teleatendimento”.

121. Além de responsabilizar as distribuidoras que se autodeclararem transgressoras, é preciso que sejam investigados também os outros casos, com vistas a se certificar que os dados que integram os indicadores foram coletados e apurados devidamente pelas empresas. Assim, a fiscalização poderá cumprir, de forma mais adequada, sua função de prevenir condutas violadoras da lei e dos contratos, em consonância com os arts. 4º, XIV, 16, caput e 17, caput, do Decreto 2.335/1997.

122. No caso das **fiscalizações da conformidade nos níveis de tensão das medições amostrais (CNT)**, foram analisados 23 processos administrativos, cujos Relatórios de Fiscalização (RF) indicaram que as fiscalizações tinham o objetivo de apurar, em geral, o seguinte:

- a) se os dados das medições amostrais de nível de tensão foram encaminhados no tempo regulamentar;
- b) se a distribuidora regularizou os níveis de tensão das unidades consumidoras que apresentaram Duração Relativa da Transgressão para Tensão Precária (DRP) e/ou Duração Relativa da Transgressão para Tensão Crítica (DRC) acima dos valores teto; e
- c) se a distribuidora efetuou a compensação financeira aos consumidores, cujos indicadores DRP e/ou DRC ficaram acima dos respectivos tetos, quando os prazos para regularização do nível de tensão não foram observados.

123. As técnicas de fiscalização utilizadas compreenderam: (i) confrontar a data de envio das medições amostrais à Aneel com a data exigida pelo regulamento; (ii) checar visualmente se a forma de onda da tensão elétrica descrita em um gráfico **fornecido pela distribuidora** estava adstrita aos limites caracterizados pelos valores teto do regulamento; (iii) calcular o montante da compensação a que fariam jus os consumidores, os quais, **segundo informado pela distribuidora**, eram aqueles que tinham apresentado DRP e/ou DRC acima do teto; e (iv) conferir visualmente, em cópia de tela de sistema eletrônico **fornecida pela distribuidora**, o montante e a data em que teriam sido efetivamente compensados financeiramente os consumidores que, **segundo informação da distribuidora**, teriam apresentado DRP e/ou DRC acima do teto.

124. Nota-se que, à exceção da confrontação das datas de envio dos dados dos indicadores com aquela prevista em norma, todas as demais técnicas de fiscalização utilizadas constituem um desdobramento daquilo que foi informado pela distribuidora, o que ressalta a dependência dos resultados dessas análises em face da fidedignidade e exatidão dos dados utilizados.

125. Mesmo não tendo buscado se certificar sobre a fidedignidade e exatidão desses dados, a fiscalização conseguiu identificar em alguns casos falhas na compensação financeira aos consumidores. Também identificaram erros e inconsistências na massa de dados das medições amostrais realizadas pela distribuidora, o que veio a ser caracterizado por algumas empresas como falha da concessionária ao extrair ou tratar os dados brutos por ela mesma medidos.

126. O risco de apresentação de dados falhos sobre a conformidade de nível de tensão ficou bastante evidente em vários processos. Isso porque os valores finais dos indicadores informados pelas distribuidoras resultam de uma grande quantidade de medições amostrais, que passam por conversões de formatos numéricos, por cálculos realizados em etapas, pela agregação de outros índices e por um processo de expurgo de leituras da tensão elétrica consideradas não válidas.

127. Pela regulamentação, o conjunto de leituras para gerar os indicadores individuais (DRP e DRC) deve compreender o registro de 1.008 leituras válidas obtidas em intervalos consecutivos de 10 minutos cada, salvo as que eventualmente sejam expurgadas. O expurgo dos valores obtidos em algumas leituras é admitido apenas nos casos em que, comprovadamente, tenha ocorrido interrupção de energia e afundamento ou elevação momentânea de tensão. Nesses casos, mede-se novamente a tensão.



128.O conjunto das leituras efetuadas deve ser armazenado, por no mínimo cinco anos, inclusive os intervalos correspondentes às leituras expurgadas, para efeito de fiscalização.

129.Como os indicadores coletivos resultam de operações matemáticas dos indicadores individuais medidos, eventuais falhas na medição desses últimos afetam também o valor final do DRP_E e do DRC_E .

130.Em um dos processos analisados pela auditoria (processo Ceron, 48500.006149-2012-30), a Agência chegou a constatar falta de zelo da concessionária com o armazenamento e garantia da confiabilidade dos dados encaminhados à Aneel, que abrangia dados de um ano inteiro. No caso, verificou-se que “a informação prestada pela Concessionária se mostrou insuficiente e inadequada, pondo em dúvida a confiabilidade de todas as informações prestadas pela Concessionária no que se refere à conformidade dos níveis de tensão de fornecimento das unidades consumidoras no ano de 2011”.

131.Apesar de os dois tipos de fiscalização ora comentados (“fiscalizações de índices de qualidade do teleatendimento” e “fiscalização CNT”) empregarem técnicas de fiscalização diferentes, constatou-se que os resultados dessas fiscalizações se baseiam fortemente no dado/informação prestado pela empresa fiscalizada, sem que exista um processo de validação/contestação da fidedignidade e exatidão desses dados.

132.O fato é importante porque os indicadores de qualidade das distribuidoras são fonte de informação primária para várias ações de regulação da Aneel, como mencionado no tópico anterior. O uso de indicadores de qualidade para tantas finalidades aumenta sobremaneira a necessidade de que os dados desses índices sejam os mais fidedignos e corretos.

133.Ao se examinar os planejamentos de fiscalização tampouco se identificou, por exemplo, a existência de um outro tipo de fiscalização realizado pela Aneel que se destinasse a compensar eventuais lacunas na apuração de fatos que as fiscalizações da “qualidade do teleatendimento” e de CNT não conseguissem tratar.

134.Importante ressaltar nesse ponto que **não** se está a cogitar que as fiscalizações executadas pela Aneel e pelas agências estaduais conveniadas devam utilizar apenas informações produzidas diretamente por essas agências. Isso não seria razoável.

135.A questão que se impõe é o fato de que, ao menos para os dois tipos de fiscalização mencionados, os resultados são excessivamente dependentes daquilo que é informado pela distribuidora sobre um tema fundamental para o setor elétrico: os indicadores de qualidade.

136.Conforme constatado nos processos de fiscalização analisados, as agências dependem que a distribuidora informe se houve uma transgressão do valor teto, qual foi sua extensão e quem foi o agente/consumidor afetado pela conduta infrativa para, a partir dessa informação, decidir se deve puni-la e qual o rigor da penalidade a ser aplicada.

137.Sem a pretensão de ser exaustivo, verifica-se que **algumas medidas poderiam ter sido tomadas pela Aneel para mitigar os efeitos indesejáveis dessa dependência.**

138.A **primeira** seria empregar técnica de fiscalização adicional às que foram utilizadas nos processos avaliados, que buscasse, especificamente nas fiscalizações de CNT, se certificar se os consumidores afetados pela baixa qualidade foram somente aqueles informados pela distribuidora à Aneel e se os valores de DRP/DRC informados foram medidos pela distribuidora corretamente.

139.A **segunda** medida seria promover, de tempos em tempos, uma fiscalização direta da Aneel/agências estaduais nos sistemas computacionais da distribuidora, visando aferir a forma de a empresa coletar os dados primários dos indicadores de teleatendimento e de CNT. Essa forma de fiscalização poderia ser executada intercaladamente com a execução dos tipos de fiscalização atualmente empregados.

140.A **terceira** medida poderia contemplar a realização de medições eventuais de indicadores de DRP/DRC diretamente pela Aneel ou agências estaduais.



141. Essas três medidas chegaram a ser sugeridas pelos participantes da pesquisa eletrônica (Apêndice C), quando responderam a seguinte pergunta aberta: “em sua opinião, o que poderia ser feito para tornar a fiscalização da qualidade da distribuição ainda mais efetiva?”

142. A modificação na forma de fiscalizar foi uma das respostas mais recorrentes. As mais relevantes sugeriram:

Principais mudanças sugeridas na forma de fiscalização (Pesquisa eletrônica)

I. As Agências deveriam se utilizar de novos recursos tecnológicos que permitam apurar outros elementos que não apenas os disponíveis nos sistemas da distribuidora. Na palavra de um pesquisado, a “fiscalização é muito confiante na fidedignidade dos dados fornecidos pelas concessionárias” e deveriam ser adquiridos “aparelhos para medição de níveis de tensão, visando confirmar as informações prestadas pela Distribuidora (níveis de tensão)”.

II. Intensificar as fiscalizações de processos eletrônicos e sistemas informatizados das Distribuidoras.

III. Disponibilizar recursos computacionais capazes de tratar de forma inteligente a grande massa de dados que é obtida nas fiscalizações. Assim, seria possível detectar não conformidades ou inconsistências na alimentação dos bancos de dados das distribuidoras.

IV. Os métodos e processos de fiscalização precisariam ser reinventados a cada três ou quatro anos, de modo a reduzir efeitos prejudiciais advindos de uma excessiva intimidade das entidades fiscalizadas quanto ao método de fiscalização e de sua capacidade de apuração de fatos.

143. A **quarta** medida para enfrentar problemas de confiabilidade dos dados foi aventada pela própria Aneel quando essa autarquia tencionava estabelecer requisitos mínimos para **o uso de medidores eletrônicos de energia elétrica em unidades consumidoras de baixa tensão**.

144. Em 7 agosto de 2012, a Diretoria da Aneel reconheceu a necessidade de se aprimorar a apuração dos índices de qualidade das distribuidoras e de resolver problemas de confiabilidade de dados, determinando que a Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição (SRD) iniciasse processo específico destinado ao aperfeiçoamento da apuração dos indicadores.

145. A posição foi externada em voto do Diretor da Aneel, Sr. André Pepitone, acolhido pelos demais integrantes do colegiado, que serviu de fundamentação para a aprovação da Resolução Normativa Aneel 502/2012, a qual estabeleceu requisitos técnicos para a implantação de medidores eletrônicos no Brasil (“medidores inteligentes”) (peça 83, p. 18-19):

94. A questão da qualidade do serviço prestado pela distribuidora sempre foi objeto de preocupação da ANEEL. Nos últimos anos, tem-se enfatizado o assunto pelos anseios da sociedade e pela estagnação dos indicadores de continuidade, que, em média, não melhoraram nos últimos anos. Esse cenário pode ser aprimorado com a disseminação das redes inteligentes.

95. Na proposta inicial da AP nº 43/2010, pensou-se em aliar a substituição dos medidores à apuração da qualidade. Nesse sentido, foi sugerido que os medidores deveriam registrar data e hora de início e fim das interrupções. Dessa maneira, poder-se-ia lançar estratégias de redução das interrupções, direcionando ações de melhoria das distribuidoras e de fiscalização do regulador, além de dar mais transparência ao consumidor.

96. No entanto, apesar de ser indubitável a necessidade de se aprimorar a apuração dos indicadores, isso não resolveria os problemas de confiabilidade por si só. A questão é mais abrangente e não deve ser tratada como mera funcionalidade adicional dos medidores.

97. Embora a questão da qualidade não seja o foco específico da Audiência aqui tratada, a ANEEL gerou forte expectativa na sociedade acerca da melhoria na apuração, de modo que não seria adequado postergar a decisão sobre o assunto. Dessa forma, propõe-se a instauração de processo específico para o aprimoramento da apuração dos indicadores de continuidade do serviço.

98. Tem-se que se ter presente no desenvolvimento de tal trabalho que a apuração dos indicadores de continuidade do serviço em local diferente da unidade consumidora possui imprecisões que



devem ser superadas. Ou seja, o consumidor deve ter garantido que os níveis de continuidade do serviço serão apurados de maneira precisa. (grifou-se)

146. A decisão de instaurar um procedimento específico para aprimorar a apuração dos indicadores foi proferida no mesmo momento em que a Aneel, depois de debates intensos ao longo de quatro anos, desistiu de obrigar a troca de todos os medidores existentes pelos modernos medidores eletrônicos. O entendimento foi de que os custos advindos dessa substituição seriam elevados e, em última instância, seriam repassados aos consumidores.

147. A expectativa inicial da Aneel era impor a substituição dos medidores, o que possibilitaria, dentre outras funções, apurar a continuidade do serviço (indicadores DIC, FIC e DMIC) e a conformidade da tensão (DRP e DRC) de modo local, junto às residências brasileiras.

148. O potencial dos medidores eletrônicos para contribuir com a fiscalização e a apuração dos indicadores foi confirmado pelas respostas recebidas na Pesquisa eletrônica realizada nesta auditoria. Cerca de 73% dos servidores que responderam à Pesquisa concordaram que eles poderiam contribuir sensivelmente para o desempenho da fiscalização.

149. Constatou-se, entretanto, que **passados quase três anos da decisão de instaurar processo específico para aprimorar a apuração dos indicadores de qualidade, o projeto ainda não gerou nenhum resultado concreto, não tendo sido sequer submetido a consulta pública.**

150. O projeto chegou a ser incluído na Agenda Regulatória Indicativa da Aneel para o biênio 2012/2013, aprovada pela Portaria Aneel 2.082/2012. Identificado como “atividade 39” daquela agenda, o plano objetivava “avaliar ações de regulação para melhoria da apuração dos indicadores de qualidade” (peça 84, p.8). Porém, não foi concluído.

151. Referido projeto chegou, ainda, a ser remanejado para a agenda regulatória do biênio seguinte (2013-2014) e renumerado como “atividade 44”, conforme Portaria Aneel 2.453/2012, mas não seguiu adiante (peça 84, p. 18). A Agência informou no relatório que detalha o grau de realização da agenda regulatória que “foi aberta a Chamada de P&D Estratégico nº 016/2013, contudo a chamada não foi aprovada pela ANEEL. Atividade será cancelada para priorização de outras atividades”.

152. A partir de então, o projeto não foi mais contemplado nas agendas regulatórias seguintes (biênio 2014-2015, peça 84, p. 22-32; e biênio 2015-2016, peça 85). Com isso, verificou-se que a decisão de aprimorar a apuração dos índices dos indicadores de qualidade acabou, na prática, sendo suspensa pela Aneel.

153. A **quinta** medida chegou a ser implantada no passado pela Aneel e se relacionava à medição da qualidade com o auxílio de registradores automáticos, suportados no âmbito do projeto piloto “Argos”.

154. Na auditoria operacional TC 017.656/2000-4, o TCU já havia apurado que a Aneel havia concluído no ano de 2000 o projeto piloto. Por meio de oitocentos registradores automáticos, ela visava obter acesso direto e automático às informações sobre a qualidade do fornecimento de energia, sem que dependesse de dados encaminhados pelas empresas (Itens 62 a 66 do relatório do Ministro Relator Ubiratan Aguiar, apresentado na Sessão da 2ª Câmara, realizada em 9/10/2001).

155. Em fevereiro de 2001, havia a expectativa de que a próxima fase do projeto instalaria trinta mil registradores, com vistas a apoiar as atividades de fiscalização da Aneel.

156. Contudo, em resposta a diligência feita na presente auditoria, a Aneel informou que o projeto foi desativado no ano de 2005 (peça 78, p. 2) devido a restrições orçamentárias impostas à Aneel, ao término da vida útil das baterias dos equipamentos registradores e a dificuldades de outra natureza. À época da desativação, foi registrado que o projeto tinha servido como experiência útil para que viesse a ser implantado no futuro um sistema mais avançado e com mais recursos tecnológicos.



157. Após a resposta à referida diligência, a Aneel retirou de sua página na Internet o conteúdo que, até 25/5/2015, indicava equivocadamente ao público a existência de um “Sistema Aneel de Monitoração da Qualidade da Energia Elétrica”, baseado no projeto Argos:

Página Inicial - Informações Técnicas - Fiscalização - Monitoramento da Qualidade

É crescente a demanda pela melhoria da qualidade dos serviços de energia elétrica, com os consumidores exigindo uma pronta atuação do órgão regulador, em benefício da sociedade.

Até o momento, o processo de monitoração da qualidade do serviço oferecido pelas concessionárias baseou-se, principalmente, na coleta e no processamento dos dados de interrupção do fornecimento de energia elétrica (DEC e FEC) informados periodicamente pelas empresas a ANEEL.

Os dados são tratados e avaliados pela Agência, que verifica o desempenho das concessionárias.

Agora, está em implantação o Sistema ANEEL de Monitoração da Qualidade da Energia Elétrica, que dará a Agência acesso direto e automático às informações sobre a qualidade do fornecimento, sem que dependa de dados encaminhados pelas empresas. Por via telefônica, o Sistema permite imediata recepção dos dados sobre interrupção e restabelecimento do fornecimento de energia elétrica e conformidade dos níveis de tensão nos pontos em que os equipamentos de monitoração estão instalados. Assim ele mede os indicadores da qualidade do serviço prestado pelas concessionárias de energia.

Com o Sistema, a Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade SFE, faz um acompanhamento da qualidade de modo mais eficaz e, além disso, pode auditar os dados fornecidos pelas concessionárias. Os indicadores calculados pelo Sistema são: os de interrupção (DEC, FEC, DIC e FIC) relativos à duração e à frequência das interrupções, por conjunto de consumidores e por consumidor individual; e os de níveis de tensão (DRP, DRC e ICC) relativos à ocorrência da entrega de energia ao consumidor com tensões fora dos padrões de qualidade definidos pela ANEEL.

Fonte: <http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=83&idPerfil=2&idiomaAtual=0> (consultado em 25/5/2015, grifou-se)

158. Verifica-se, pois, que apesar da implantação de algumas medidas pela Aneel, permanece a necessidade de aprimoramento da apuração dos indicadores de qualidade, em particular no tocante à confiabilidade dos dados.

159. Diante do exposto, e considerando:

- a) a constatação de fragilidade dos resultados das fiscalizações dos “índices de qualidade do teleatendimento” e da fiscalização da “conformidade nos níveis de tensão das medições amostrais (CNT)” nos processos analisados;
- b) que a fragilidade é caracterizada por uma dependência, em grande medida, de dados que são produzidos exclusivamente pelas empresas fiscalizadas, sem que sejam apuradas a sua fidedignidade e exatidão;
- c) que, no caso da “qualidade do teleatendimento”, a fragilidade do resultado da fiscalização é agravada pelo fato de a Aneel ter decidido fiscalizar apenas as distribuidoras que se autodeclaram transgressoras dos índices de qualidade;
- d) que a inexistência e a ausência de fidedignidade dos dados que compõem os indicadores de qualidade põem em risco a boa regulação da Aneel, atualmente baseada no uso intensivo desses indicadores;
- e) que a atividade de fiscalização a cargo da Aneel deve concorrer para a boa regulação do setor elétrico, em observância ao inciso V do art. 16 do Decreto 2.335/1997;
- f) o reconhecimento da Aneel de que é necessário aprimorar a apuração dos dados que integram os indicadores de qualidade das distribuidoras;
- g) que a expectativa da Aneel de expandir o uso de medidores eletrônicos de energia em unidades consumidoras residenciais com capacidade para medição direta de indicadores de continuidade e de



conformidade de tensão acabou sendo prejudicada pela opção regulatória adotada com a aprovação da REN Aneel 502/2012;

h) a suspensão pela Aneel do processo delineado em 2012 e atribuído à Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição (SRD), como alternativa para aprimorar a apuração dos dados dos indicadores de qualidade; e

i) a desativação do Sistema Aneel de Monitoramento da Qualidade da Energia Elétrica, baseado no projeto Argos, que permitiria, entre outros, acesso direto e automático às informações sobre a qualidade do fornecimento, sem que a Aneel dependesse de dados encaminhados pelas empresas;

propõe-se determinar que a Aneel apresente, no prazo de cento e vinte dias, plano de ação contendo a descrição de atividades, responsáveis e respectivos prazos de realização, destinado ao aprimoramento da apuração dos índices de qualidade da distribuição, de modo a aumentar a confiabilidade desses índices; bem como contemple a melhoria do critério para selecionar as empresas distribuidoras a serem fiscalizadas sobre a qualidade do teleatendimento, de modo a assegurar que também sejam fiscalizadas distribuidoras que não tenham informado à Aneel terem transgredido o valor limite dos indicadores de qualidade de teleatendimento.

3.3. Demora na tomada de decisão de primeira instância

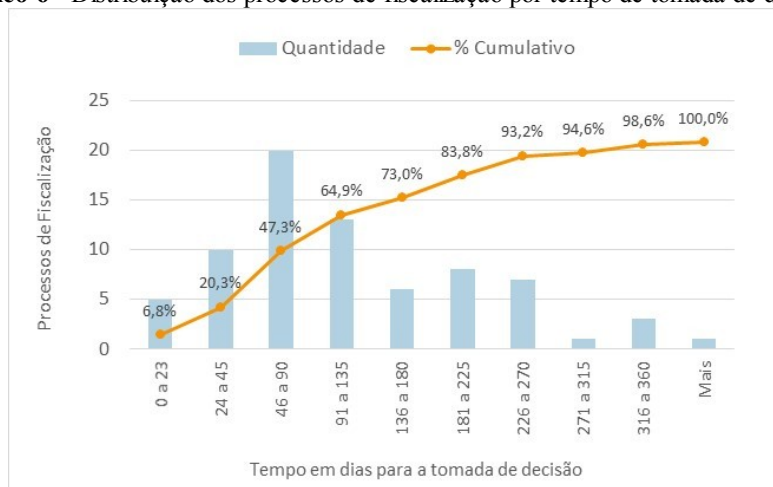
160. Com base em uma amostra de 74 processos, detalhada no Apêndice G, pôde-se avaliar o tempo de tomada de decisão, em primeira instância, referente aos processos de fiscalização da qualidade dos serviços de distribuição de energia elétrica. Da análise realizada, constatou-se que somente em 20,3% dos casos a instrução processual é concluída dentro do prazo determinado pela regulamentação. Gastaram-se, em média, 122 dias para instruir um processo, em oposição aos 45 dias previstos no art. 20 da REN Aneel 63/2004. A instrução mais célere ocorreu em 8 dias e a mais morosa em 384 dias.

161. O tempo de instrução compreende a quantidade de dias entre a data em que a distribuidora protocolou sua manifestação e a data em que a autoridade da Aneel/agência estadual tomou a decisão de primeira instância (aplicação de sanção, determinação de obrigação de fazer/não fazer ou arquivamento dos autos).

162. Observou-se que 52,7% dos processos gastaram mais do que o dobro do prazo regulamentar, 27% gastaram mais do que o triplo do prazo e 16,2% gastaram mais do que quatro vezes esse prazo.

163. Uma distribuição mais detalhada dos processos e seu tempo de instrução são mostrados nos Gráficos 6 e 7 a seguir.

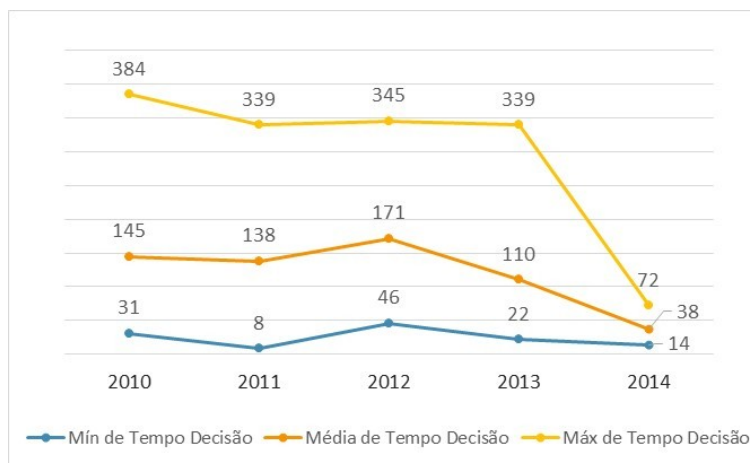
Gráfico 6 - Distribuição dos processos de fiscalização por tempo de tomada de decisão



Fonte: Elaboração própria, com dados da Aneel.



Gráfico 7 - Tempo em dias para tomada de decisão nos processos analisados



Fonte: Elaboração própria, com dados da Aneel.

164. A aparente melhoria nos tempos de instrução (mínimo, médio e máximo) no exercício de 2014, mostrados no Gráfico 7, não significam, necessariamente, que a instrução tem se tornado mais tempestiva. Isso porque a amostra se limitou aos processos existentes à época da análise, realizada em meados daquele ano.

165. A auditoria concluiu que parte da demora na instrução deve-se ao fato de o Sigefis, sistema eletrônico da gestão da fiscalização, não contemplar o registro de datas do processo, de modo a permitir um controle automático de prazos dentro do próprio sistema.

166. O Sigefis não registra a data em que a manifestação da distribuidora foi protocolada na Aneel ou nas agências estaduais. Sem essa data, não se calcula o tempo consumido entre a manifestação e a assinatura da exposição de motivos pelo Superintendente da SFE.

167. A ausência desse registro junto ao Sigefis foi evidenciada nas entrevistas com os representantes da SFE na fase de execução, na apresentação dos módulos desse sistema à equipe de auditoria e em planilha com dados extraídos do Sigefis, fornecida pela Aneel (peça 18, item não digitalizável).

168. Cabe ressaltar que o Sigefis também foi citado na pesquisa realizada na auditoria como fonte das principais dificuldades enfrentadas pela equipe de fiscalização na etapa de instrução processual.

169. Foram mencionados problemas frequentes de indisponibilidade do sistema, tanto nas agências estaduais quanto na Aneel, que podem ter origem no próprio sistema, na conexão remota das agências estaduais aos equipamentos servidores do Sigefis localizados na Aneel ou na capacidade da rede interna de TI da Aneel. Além disso, alguns entrevistados também reportaram lentidão no cadastramento de dados no sistema, atividade cuja realização é exigida nos contratos de metas firmados com as agências conveniadas.

170. No tocante à suficiência dos relatórios gerados atualmente pelo Sigefis, as agências apresentaram posições divergentes. Contudo, na Aneel, 60% dos fiscais classificaram os relatórios atuais como “insuficientes”.

171. Em entrevistas, os representantes da SFE reconheceram que o Sigefis necessitava ser aprimorado e informaram que a Aneel já havia iniciado projeto destinado à modernização e à implementação de ajustes no sistema, que passaria a ser denominado Safira.

172. Quanto à não observância do prazo de 45 dias para a decisão de primeira instância, alguns representantes da Aneel aventaram que o prazo seria do tipo impróprio, portanto de cumprimento não mandatório.



173. Sobre esse ponto, ressalta-se que, mesmo que ele se constitua um prazo impróprio, permanece a sua inquestionável importância como parâmetro de avaliação do desempenho da instrução processual.

174. A fixação de um tempo limite para instrução e decisão em processos é medida ligada à exigência de eficiência administrativa prescrita no caput do art. 37 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo) e ao direito da razoável duração do processo, este assegurado aos administrados por meio do art. 5º, LXXVIII, da Constituição.

175. Aliás, é por meio do estabelecimento de prazos como esse que a Administração Pública Federal vem empreendendo esforços para, à altura da exigência social, responder com mais celeridade nas ações estatais.

176. Cumpre adicionar, também, que a demora na conclusão da instrução e tomada de decisão de primeira instância nos processos de fiscalização da Aneel postergam a abertura do processo sancionatório. Sendo a fiscalização uma etapa obrigatória para punição em caso de infrações, a ausência de um controle mais eficaz e a demora na instrução dos processos pode ocasionar a prescrição da pretensão punitiva estatal prevista no art. 1º da Lei 9.873/1999 (Lei da prescrição).

177. Assinala-se que o não cumprimento do prazo instrucional também foi alvo de preocupação externada pela Auditoria Interna da Aneel (AIN) em seu Relatório PP 16/2012 que avaliou a fiscalização da Aneel, no ano de 2012 (peça 81).

178. O relatório ressaltou a necessidade de maior atenção da SFE quanto ao cumprimento do prazo de 45 dias para instrução, de modo que os atos daquela superintendência ficassem “totalmente aderentes à norma e legislação vigentes”. Tendo em conta os aspectos da prescrição punitiva, recomendou “que a SFE implemente controles internos com vistas a assegurar o tempestivo atendimento aos prazos contidos na REN nº 063/2004, de forma a não incorrer nos limites prescricionais estabelecidos na Lei nº 9.783/1999”.

179. O efeito danoso da demora de instrução estende-se inclusive aos casos em que não se concretiza a hipótese extrema da prescrição, pois a demora para punir infratores reduz significativamente a capacidade educativa da pena e o seu potencial para coibir futuras condutas similares. Também se sabe que, depois da fase instrucional e consequente decisão de primeira instância, o processo pode ser objeto de recursos na esfera administrativa que prolongam ainda mais sua conclusão e corroboram para a diminuição da efetividade de uma pena a ser aplicada.

180. A capacidade educativa da pena deve ser um dos objetivos a serem perseguidos pela Aneel, assim como a prevenção de novas infrações, nos termos do Decreto 2.335/1997. Afinal, um dos traços marcantes do decreto é a determinação de que a fiscalização deva buscar educar agentes do setor elétrico e prevenir condutas violadoras da lei e dos contratos:

Decreto 2.335/1997 (aprova a estrutura regimental da Aneel)

Art. 16. A ação fiscalizadora da ANEEL visará, primordialmente, à educação e orientação dos agentes do setor de energia elétrica, à prevenção de condutas violadoras da lei e dos contratos e à descentralização de atividades complementares aos Estados, com os propósitos de:

I - instruir os agentes e consumidores quanto ao cumprimento de suas obrigações contratuais e regulamentares;

II - fazer cumprir os contratos, as normas e os regulamentos da exploração dos serviços e instalações de energia elétrica;

(...) (grifou-se)

181. Desta forma, seja porque há a oportunidade de implementar melhorias no Sigefis, seja porque cabe à Aneel reduzir os prazos de instrução e decisão nos processos de fiscalização, mostra-se oportuno assegurar que o novo sistema, Safira, incorpore um controle automático de prazos e de alerta aos responsáveis por instruir e decidir.



182. Assim, propõe-se recomendar que a Aneel implemente ações para garantir a tempestividade de análise dos processos de fiscalização da qualidade, de modo a assegurar o cumprimento do prazo de 45 dias estabelecido no art. 20 da Resolução Normativa Aneel 63/2004, reduzir o risco de prescrição da pretensão punitiva previsto no art. 1º da Lei 9.873/1999 e assegurar o caráter educativo da ação, adotando, por exemplo, mecanismos de controle de prazos de análise da manifestação e de proferimento de decisão de primeira instância em seu sistema Sigefis, ou em outro que venha a sucedê-lo.

Relacionados ao planejamento das fiscalizações

183. Apesar da razoável capacidade dos planejamentos de fiscalizações elaborados pela SFE para orientar as atividades e ações do ano seguinte, identificou-se a necessidade de melhoria em três aspectos considerados importantes: tempestividade dos planejamentos, entes consultados para a elaboração e fontes de informação.

184. Os respectivos achados de auditoria são apresentados a seguir.

3.4. Intempestividade crescente dos planejamentos de fiscalizações

185. Ao analisar os três planejamentos formais existentes (2012, 2013 e o bienal 2014-2015), verificou-se que, a cada ano, eles têm se tornado mais intempestivos, tendo em vista o crescente descasamento entre a data de sua conclusão e o período para o qual eles estabelecem as diretrizes de fiscalização.

186. As constatações foram feitas com base nos processos administrativos de planejamento indicados pela Aneel (peça 16) e extraídos pela equipe de auditoria diretamente do sistema eletrônico de gestão documental (SIC) e são mostradas na Tabela 3.

Tabela 3 - Tempestividade dos planejamentos de fiscalizações da SFE (2012 a 2015)

	Planej. 2012	Planej. 2013	Planej. 2014-2015
Autuação do processo administrativo	1/11/2011	2/5/2012	19/4/2013
Conclusão do planejamento ¹	19/1/2012	11/3/2013	21/3/2014
Defasagem entre data do plano e o início do ano de competência	18 dias	69 dias	79 dias

Fonte: Elaboração própria, com base nos Processos Aneel 48500.005614/2011-34, 48500.002530/2012-20, 48500.002629/2013-11

¹ A conclusão do planejamento corresponde à data das Notas Técnicas 14/2012-SFE/Aneel, 45/2013-SFE/Aneel e 27/2014-SFE/Aneel.

187. Como se vê na Tabela, o atraso no primeiro planejamento da SFE era consideravelmente pequeno (da ordem de dias), mas aumentou para mais de dois meses no segundo planejamento e, no último deles, chegou próximo a um trimestre.

188. O fato de o terceiro planejamento ser do tipo bianual poderia dar a entender que, ao menos para o exercício de 2015, o planejamento teria sido concluído com antecedência. No entanto, trata-se de uma antecedência apenas aparente, pois o documento do planejamento, concluído no final de março de 2014, afirma que será necessária uma complementação futura para especificar o quantitativo e definir as empresas que serão fiscalizadas sobre vários assuntos em 2015.

189. A intempestividade crescente dos planejamentos da SFE merece ser alertada, tendo vista o risco de impactar negativamente a fiscalização que é realizada pelas agências estaduais conveniadas, bem como de reduzir a efetividade da fiscalização como um todo.

190. É a partir do levantamento de necessidades de fiscalizações e da confrontação com os recursos humanos disponíveis, feitos no planejamento, que a SFE consegue, por exemplo, dividir



adequadamente quais e quantas fiscalizações serão executadas por ela e pelas agências estaduais. Sem isso, não se pode avançar em um segundo processo, que é a negociação com as dez agências conveniadas estaduais, para especificar quantas, quais, a que preço e quando serão realizadas tais fiscalizações. Sem essa negociação, não se assinam os contratos de metas daquele exercício. E sem um contrato de metas válido, as agências estaduais não têm qualquer autorização legal para realizar fiscalizações em nome da União. O resultado é a redução na quantidade de fiscalizações que poderão ser realizadas no ano.

191. A necessidade de planejamentos da SFE tempestivos se torna mais evidente quando se percebe que, por uma opção estratégica da própria Aneel, não é ela quem executa a grande maioria das fiscalizações da qualidade da distribuição de energia elétrica, mas justamente as agências estaduais (mais de 73% do total).

192. Disso decorre que quanto mais antecipadamente for concluído o planejamento, melhor será a qualidade da negociação nos dez contratos que a Aneel tem que firmar todos os anos com as agências estaduais em nome da União. Além disso, maior será a chance de que as fiscalizações das estaduais possam ocorrer também nos primeiros meses do ano e, assim, ajudar a compensar a dificuldade que a SFE tem, e reconhece, de realizar todas as ações de fiscalização que entende serem necessárias.

193. Cumpre adicionar que a Resolução Normativa Aneel 417/2010 estabelece que os contratos de metas firmados com as agências estaduais terão uma vigência limitada a doze meses, sempre adstrita a um exercício financeiro (art. 86).

194. Como o art. 34 da Lei 4.320/1964 estabelece que o exercício financeiro no Brasil coincidirá com o ano civil, os contratos de metas devem vigorar, no máximo, até 31 de dezembro de cada ano. Assim, de modo a não haver descontinuidades, espera-se que os contratos seguintes passem a vigor em 1º de janeiro, dispondo sobre a forma de execução das fiscalizações, metas, atividades, produtos, meios de apresentação, indicadores de qualidade do contrato, cronograma e valores próprios daquele ano.

195. Outro ponto a ser considerado é que, em decorrência da referida REN 417/2010, (arts. 30 e 33), a Aneel e a SFE têm o compromisso de informar as agências estaduais sobre as ações a serem desenvolvidas no Estado-membro, inclusive sobre as fiscalizações, a fim de que essas agências possam se programar devidamente.

196. Há, pois, várias razões que requerem que o planejamento das fiscalizações seja concluído antes do início do ano civil, ou seja, antes de 1º de janeiro. Mais que isso, entende-se que caberia estabelecer de antemão uma data limite para se concluir o planejamento, a fim de orientar os agentes direta e indiretamente envolvidos na sua elaboração e obter deles o comprometimento necessário com a conclusão tempestiva.

197. Cabe ressaltar que a fixação da data limite tem a capacidade de consolidar alguns avanços já obtidos pela SFE em busca de melhorar a gestão do processo de fiscalização. Dentre esses avanços, cita-se a prática de passar a documentar o planejamento, o qual não existia como um documento formal até 2011; de evidenciar as demandas de fiscalização feitas por órgãos externos e internos; e de realizar, a partir do planejamento para 2013, análises mais estruturadas sobre o grau de realização das fiscalizações planejadas para o ano anterior.

198. Diante do exposto, visando propiciar melhores condições para a negociação dos contratos de metas, ampliar a margem para eventuais ajustes na alocação de quantitativos e no cronograma estimado para a realização de fiscalizações objeto desses contratos, e em observância ao estipulado no art. 34 da Lei 4.320/1964 e nos arts. 30 e 33 da Resolução Normativa Aneel 417/2010, propõe-se recomendar que a Aneel estabeleça rotina de trabalho que fixe data limite capaz de assegurar a conclusão da elaboração do planejamento das fiscalizações da SFE antes de 1º de janeiro do ano para o qual o planejamento se destine.



3.5. Ausência de consulta às agências conveniadas

199. Constatou-se que a SFE **não consulta formalmente** as agências estaduais quanto a demandas por fiscalização ou assuntos prioritários nos respectivos estados, antes de elaborar o planejamento de fiscalizações.

200. Em razão disso, apenas para citar os anos de 2014 e 2015, foi subaproveitado conhecimento importante sobre as peculiaridades de dez estados brasileiros, o que reduz a aptidão da fiscalização da SFE em resolver problemas locais, indo de encontro ao modelo regulatório desenhado pela legislação do setor elétrico, como será evidenciado a seguir.

201. A ausência da consulta prévia e formal às estaduais foi evidenciada em todos os processos de planejamento analisados (2012, 2013 e 2014-2015).

202. O fato foi evidenciado pela ausência de trocas de correspondência com as agências estaduais, de atas de reunião ou outros documentos que indicassem que a articulação tenha sido feita. As notas técnicas caracterizadoras dos planejamentos também não trazem qualquer menção sobre informações que tenham sido coletadas junto às agências estaduais. Trata-se de uma situação bem distinta do tratamento dispensado às superintendências da própria Aneel, as quais foram prévia e sistematicamente consultadas pela SFE, restando registrados nos autos toda essa interação entre as unidades.

203. Há, ao menos, três motivos principais que indicam que a SFE deve conceder mais atenção ao conhecimento das agências estaduais sobre as demandas locais.

204. O **primeiro motivo** é que a decisão política adotada em decreto presidencial e a decisão estratégica da Aneel de descentralizar a fiscalização da distribuição se amparam justamente em uma necessidade de que a fiscalização considere o que se convencionou chamar de “circunstâncias locais” e de “variável local”.

205. É o que se extrai do Decreto 2.335/1997 (arts. 3º, II e 19, I e III do Anexo I do Decreto) e do Regulamento da Aneel que disciplina a descentralização para as agências estaduais (arts. 63 e 64 da Resolução Normativa Aneel 417/2010):

Decreto 2.335/1997 (aprova a estrutura regimental da Aneel)

Art. 3º A ANEEL orientará a execução de suas atividades finalísticas de forma a proporcionar condições favoráveis para que o desenvolvimento do mercado de energia elétrica ocorra com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade, observando as seguintes diretrizes:

(...)

II - regulação e fiscalização realizadas com o caráter de simplicidade e pautadas na livre concorrência entre os agentes, no atendimento às necessidades dos consumidores e no pleno acesso aos serviços de energia elétrica;

(...)

Art. 19. A ANEEL promoverá, em nome da União e nos termos dos arts. 20 a 22 da Lei nº 9.427, de 1996, a descentralização de suas atribuições, mediante delegação, aos Estados e ao Distrito Federal, de atividades complementares de regulação, controle e fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica, com o objetivo de:

I - aproximar a ação reguladora dos agentes, consumidores e demais envolvidos do setor de energia elétrica;

(...)

III - adaptar as ações de regulação, controle e fiscalização às circunstâncias locais. (grifou-se)

Resolução Normativa Aneel 417/2010

Art. 63. Compete à AGÊNCIA [agência estadual]:

(...)



X - propor à ANEEL o aperfeiçoamento de normas e procedimentos de modo a incorporar a variável local na execução das atividades descentralizadas;

(...)

Art. 64. Compete à ANEEL:

IV - manter um canal de articulação constante com a AGÊNCIA, visando ao aperfeiçoamento contínuo de normas e procedimentos de modo a incorporar a variável local na execução das atividades descentralizadas; (grifou-se)

206. A REN Aneel 417/2010 não chegou a explicitar o dever de consultar as agências estaduais ao se elaborar o planejamento de fiscalizações. A ausência do detalhamento é compreensível, considerando-se o caráter de generalidade esperado de normas como essa, que abarcam uma gama de várias atividades e de competências da Aneel passíveis de descentralização, sendo a fiscalização apenas mais uma delas.

207. O regulamento traz, no entanto, uma preocupação nítida, e nesse caso devidamente expressa, de que a Aneel e as agências estaduais devem se articular, a fim de que as atividades descentralizadas incorporem efetivamente a variável local (arts. 63, X e 64, IV).

208. Não fosse bastante a literalidade da norma, o sentido da descentralização é também revelado por meio de publicações da Aneel que apresentam a variável local como um dos pilares que regem a tomada da decisão estratégica de descentralização para as agências estaduais.

209. Uma dessas publicações é o “Caderno Temático Aneel – Descentralização das Atividades”, dezembro de 2013 (<http://www.aneel.gov.br/biblioteca/downloads/livros/caderno-tematico-descentralizacao.pdf>, p. 15, consulta em 20/3/2015), publicado com o intuito de informar sobre as políticas, diretrizes e regulamentos do setor de energia elétrica. Nele, está expresso o modo como as atividades da agência estadual podem contribuir para o processo fiscalizatório:

Caderno Temático Aneel – Descentralização das Atividades, dez. 2013

4 – BENEFÍCIOS ESPERADOS

4.1 – Consumidor e sociedade

(...)

Descentralizados os serviços, o consumidor terá amplas condições de ser compreendido em suas demandas, pois tratará diretamente com uma Agência local (conveniada com a ANEEL), que saberá contextualizar devidamente os seus anseios, críticas e sugestões. E, desse conjunto de informações coletadas, eventualmente poderão resultar aperfeiçoamentos e melhorias que agreguem a variável local aos processos de regulamentação, fiscalização e mediação de conflitos, todos sob responsabilidade da ANEEL. (grifou-se)

210. Entendida a questão, cabe ressaltar que a Aneel empreende ações de articulação com as estaduais, como a realização de reuniões periódicas, a visita dos fiscais da SFE e o treinamento de servidores das estaduais, dentre outros. Entretanto, **não** há evidências nos processos de planejamento analisados de que seja feito uso de dados e de informações resultantes dessa articulação.

211. O **segundo motivo** para uma consulta formal às agências estaduais é a grande quantidade de fiscalizações de qualidade que elas executam. Conforme esclarecem os dados da Tabela 4, elas realizam mais dessas fiscalizações do que a própria Aneel, em um nível de realização que está bem longe de poder ser considerado desprezível.

212. Em 2013, por exemplo, mais de 73% das fiscalizações sobre a qualidade da distribuição foram feitas por essas agências. O número elevado indica, no mínimo, um potencial de elas deterem conhecimentos relevantes sobre as questões práticas da fiscalização e dos problemas mais demandados pela população local.



Tabela 4 – Distribuição das fiscalizações por tema e por agência (2013)

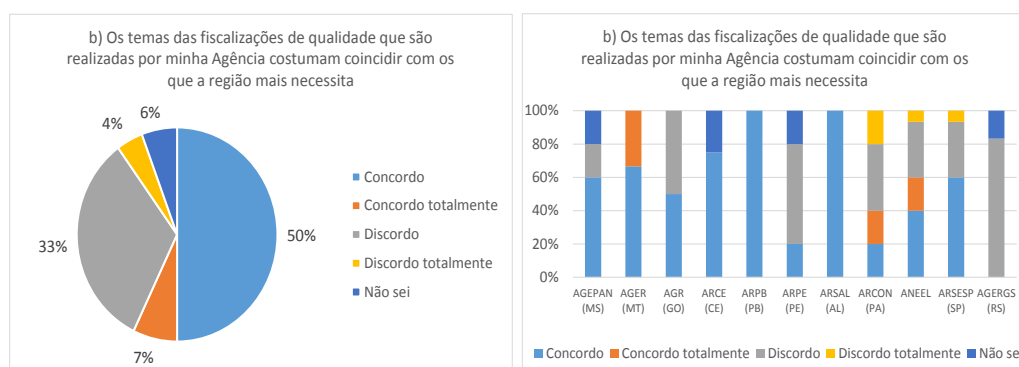
		Aneel		Estaduais		Total	
Temas da qualidade	Qualidade do fornecimento e da comercialização (aspectos técnicos e comerciais)	11	18,0%	50	82,0%	61	23,3%
	Informações e Indicadores de Inadimplência e Atraso	1	2,7%	36	97,3%	37	14,1%
	Indicadores de Teleatendimento	22	61,1%	14	38,9%	36	13,7%
	Conformidade de Nível de Tensão	10	33,3%	20	66,7%	30	11,5%
	Indicadores de Continuidade	3	18,8%	13	81,3%	16	6,1%
	Fator de Potência	5	35,7%	9	64,3%	14	5,3%
	Subtotal	52	26,8%	142	73,2%	194	74,0%
Demais temas	Subclasse Residencial Baixa Renda	12	48,0%	13	52,0%	25	9,5%
	Ativos	19	86,4%	3	13,6%	22	8,4%
	Programa de Universalização	8	47,1%	9	52,9%	17	6,5%
	Outras	3	75,0%	1	25,0%	4	1,5%
	Subtotal	42	61,8%	26	38,2%	68	26,0%
Total		94	35,9%	168	64,1%	262	100,0%

Fonte: Prestação de Contas Ordinária Anual da Aneel, Relatório de Gestão Exercício de 2013 (Adaptado).

213. O **terceiro motivo** é que uma quantidade considerável dos servidores das agências estaduais entendem que os temas de fiscalização de qualidades realizadas pela sua agência **não** costumam coincidir com os que sua região mais necessita.

214. Conforme os dados da pesquisa eletrônica (Apêndice C), metade das agências estaduais possuem mais de 40% de fiscais e gestores que entendem que os temas das fiscalizações de qualidade realizadas pela sua agência **não** costumam coincidir com os que sua região mais necessita (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Compatibilidade entre as ações de fiscalização realizadas e a necessidade local, segundo os servidores da Aneel e das agências estaduais

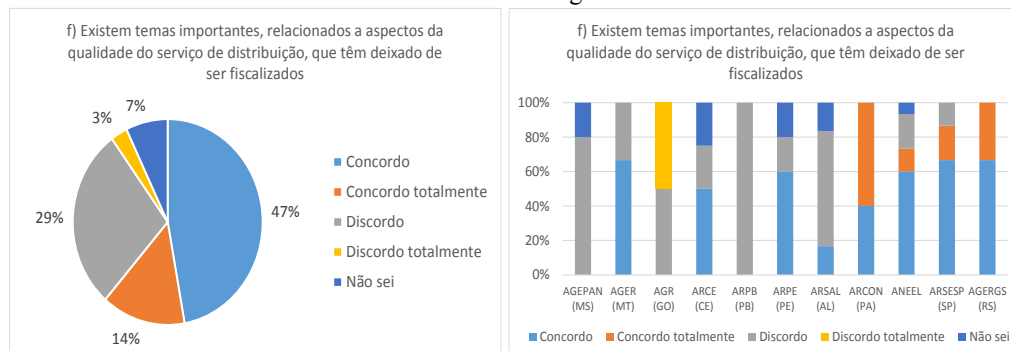


Fonte: elaboração própria. Pesquisa TCU (Apêndice C)

215. Além disso, 61,4% de todos os entrevistados afirmam existir temas importantes da qualidade de distribuição que têm deixado de ser fiscalizados (Gráfico 5).



Gráfico 5– Suficiência da fiscalização de qualidade, sob o enfoque do tema fiscalizado, segundo os servidores da Aneel e das agências estaduais



Fonte: elaboração própria. Pesquisa TCU (Apêndice C)

216. Os dados da pesquisa demonstram que há espaço para que o planejamento de fiscalizações se torne mais preciso, a partir do aproveitamento das nuances e realidades de cada região brasileira, melhorando sua aptidão para resolver problemas.

217. Fundamental ressaltar que não se está a cogitar que a Aneel deva acolher todas as demandas e prioridades de fiscalização que vierem a ser indicadas pelas agências estaduais. Contudo, deve analisá-las e sopesá-las juntamente com os dados recebidos de outras fontes de informação para, enfim, consolidar o planejamento das fiscalizações, tornando-o mais robusto.

218. Com base no exposto, visando incorporar a variável local na execução das atividades descentralizadas, e em observância aos arts. 3º, II e 19, I e III, ambos do Anexo I do Decreto 2.335/1997, e aos arts. 63 e 64 da Resolução Normativa Aneel 417/2010, propõe-se recomendar que a SFE, ao elaborar o planejamento das fiscalizações do segmento de distribuição, consulte prévia e formalmente as agências estaduais conveniadas quanto às principais demandas por fiscalização e quanto à provável priorização na execução dessas fiscalizações.

3.6. Uso de reclamações como subsídio à priorização de fiscalizações

219. A análise da auditoria identificou uma busca consistente da SFE em assegurar que os diversos dados e informações utilizados como insumo à elaboração do planejamento sejam os mais relevantes para a atividade fiscal. Contudo, verificou-se que o planejamento para o biênio 2014-2015 aproveitou uma parcela ínfima do universo dos dados de reclamações dos consumidores disponíveis (apenas 0,3% do total dos dados), já que não foram computadas as reclamações feitas diretamente às empresas distribuidoras, mas tão somente as recebidas na Ouvidoria da Aneel.

220. O referido planejamento adotou um índice da quantidade de reclamações feitas na Ouvidoria da Agência a cada mil consumidores, referentes às vinte empresas distribuidoras mais relevantes, para identificar quais seriam os assuntos prioritários, merecedores de fiscalizações dos tipos “técnica da qualidade” e “comercial” (peça 82, p. 48).

221. Para se ter uma ideia da diferença em se utilizar um ou outro agrupamento de dados, vale ressaltar que, enquanto as reclamações feitas nas distribuidoras totalizaram mais de 26 milhões em todo o ano de 2014, as reclamações feitas na Ouvidoria da Aneel ultrapassaram pouco mais de 87 mil no mesmo período.

222. Ressalta-se que a Agência **não faz uma amostra** das reclamações, o que justificaria a utilização de apenas 0,3% dos dados. Ela apenas utiliza todo o universo de reclamações registradas em sua ouvidoria, desconsiderando o universo de reclamações dirigido diretamente às distribuidoras.

223. Apesar de se originarem de um mesmo conjunto de consumidores brasileiros, espera-se que os resultados da elaboração do planejamento variem, de forma não desprezível, a depender do agrupamento de dados utilizados.



224. A provável variação nos resultados é corroborada pela “Revista Ouvidoria Setorial em Números”, publicada anualmente pela Aneel (peça 17, item não digitalizável). A análise dessa publicação revela que os assuntos mais reclamados não são necessariamente os mesmos, quando se comparam as reclamações feitas nas distribuidoras (em geral, a primeira via de solução escolhida pelo consumidor) e as registradas na Ouvidoria da Aneel (em geral, procurada no caso de insucessos e ausência de solução na reclamação feita na distribuidora).

225. As Tabelas 5 e 6 a seguir indicam uma diferença no *ranking* dos assuntos mais reclamados no país no que se refere à distribuição de energia elétrica, e as variações na quantidade de reclamações sobre determinado assunto ocorridas de um ano para o outro.

Tabela 5 - Reclamações registradas nas distribuidoras em 2013

Reclamações	Reclamações 1º nível ⁽¹⁾			Reclamações Ouvidoria da Distribuidora		
	Qtde	Var. ⁽²⁾	Pro. ⁽³⁾	Qtde	Var. ⁽²⁾	Pro. ⁽³⁾
Reclamação de Interrupção do Fornecimento	22.853.342	5,0%	85,6%	18.352	0,3%	83,4%
Apresentação / Entrega de Contas	640.463	-4,8%	86,5%	5.334	-14,8%	67,0%
Variação de Consumo	557.229	-22,3%	36,1%	13.733	-6,9%	30,6%
Prazos	399.817	-13,4%	64,6%	28.423	-12,0%	67,8%
Danos Elétricos	335.042	10,9%	35,5%	17.188	43,0%	25,2%
Tensão de Fornecimento	260.402	-52,9%	38,4%	15.895	15,4%	73,5%
Erro de Leitura	225.343	-10,3%	72,2%	4.500	7,2%	37,7%
Faturas	204.552	-7,3%	64,5%	8.755	-7,1%	45,9%
Atendimento	128.864	-4,9%	54,3%	13.069	-10,6%	60,9%
Alteração Cadastral	82.771	-14,6%	82,3%	2.509	-8,2%	59,1%
Suspensão Indevida	57.301	-14,0%	66,1%	981	-44,1%	46,0%
Cobrança por Irregularidade	46.641	40,7%	61,1%	5.735	-5,7%	19,8%
Custo de Disponibilidade	2.959	-13,9%	59,5%	37	-54,9%	36,4%
Tarifas	2.715	-61,9%	41,8%	251	-35,0%	30,4%
Indisponibilidade de canais de atend. e serviço de arrecadação	2.123	100,5%	55,5%	537	-40,5%	67,8%
Outros	265.147	-25,7%	56,7%	25.258	-5,3%	65,8%
Total de reclamações	26.064.711	1,6%	82,2%	180.557	-2,1%	57,2%

Fonte: Aneel. Revista Ouvidoria Setorial em Números, ano 2014, aspectos técnicos e comerciais.

(1) As reclamações de 1ª nível correspondem, em geral, ao primeiro contato do consumidor com a distribuidora. Não sendo resolvida, o consumidor reclama junto à Ouvidoria da distribuidora.

(2) “Var” é a variação na quantidade de reclamações comparada com o ano anterior.

(3) “Pro” corresponde ao percentual de procedência das reclamações encerradas no período.



Tabela 6 - Reclamações registradas na Ouvidoria da Aneel em 2013

Reclamações mais registradas em 2013		Var. ^(B)	Pro. ^(B)
Varição de consumo/erro de leitura	12.384	9,1%	30,6%
Interrupção do fornecimento (falta de energia)	12.183	-1,7%	63,1%
Ressarcimento de danos elétricos	9.228	33,1%	18,2%
Ligação	9.200	9,2%	43,4%
Cobrança por irregularidades	3.697	-12,6%	19,4%
Extensão de rede	3.646	34,5%	51,2%
Qualidade do atendimento da concessionária	3.503	-33,9%	41,1%
Flutuação/variação/oscilação de tensão	3.480	21,0%	40,0%
Apresentação e entrega da fatura	2.724	32,3%	36,1%
Cobrança indevida	2.650	0,5%	43,0%
Religação normal	2.638	-13,3%	48,4%
Suspensão indevida do fornecimento	2.617	-5,8%	22,7%
Faturamento por média	2.255	12,3%	34,5%
Alteração de carga	1.922	9,0%	34,9%
Outras	15.670	-3,4%	31,8%
Total de reclamações	87.797	3,6%	37,8%
Densidade de reclamações procedentes⁽¹⁰⁾			4,39

Fonte: Aneel. Revista Ouvidoria Setorial em Números, ano 2014, aspectos técnicos e comerciais.

(1) “Var” é a variação na quantidade de reclamações comparada com o ano anterior.

(2) “Pro” corresponde ao percentual de procedência das reclamações encerradas no período.

(3) A densidade de reclamações procedentes corresponde à quantidade de reclamações procedentes a cada 10 mil unidades consumidoras.

226. As tabelas revelam que, por exemplo, o tema “erro de leitura” está como o agrupamento mais reclamado dentro da ouvidoria da Aneel, embora seja o sexto em número de reclamações dentro das próprias distribuidoras. Desse modo, se o Regulador não escolher e priorizar suas fiscalizações levando em conta todas as informações de que dispõe, pode vir a desconsiderar demandas tidas como relevantes pelos consumidores.

227. Dado o exposto, com vistas a melhorar a precisão do planejamento das fiscalizações, e considerando a grande disponibilidade de informação na Aneel sobre as reclamações de consumidores, propõe-se recomendar que a Aneel, ao se utilizar de dados das reclamações dos consumidores como insumo ao planejamento de fiscalizações, inclua no universo de análise as reclamações feitas diretamente nas empresas distribuidoras, abstendo-se de utilizar unicamente as reclamações que são recebidas em sua Ouvidoria, as quais constituíram, no ano de 2014, apenas 0,3% do total de reclamações disponíveis na Agência.

Relacionado à gestão associada de serviço público (descentralização)

228. A REN Aneel 417/2010 prevê mecanismos destinados à melhoria da gestão associada de serviço público e, consequentemente, da fiscalização que é executada por meio das agências estaduais. Constatou-se, no entanto, que a avaliação prévia da qualificação dos profissionais das agências estaduais não foi implementada adequadamente, apesar de prevista há mais de cinco anos nessa norma.

229. O respectivo achado de auditoria é apresentado a seguir.

3.7. Deficiência na avaliação da qualificação dos profissionais das agências estaduais

230. A auditoria também constatou deficiência na gestão associada de serviço público (descentralização), caracterizada pela ausência de critérios objetivos e do método de avaliação da qualificação técnica e administrativa dos profissionais das agências estaduais que executarão as



fiscalizações delegadas pela SFE, o que contraria o disposto no art. 30, inciso V da REN Aneel 417/2010:

Art. 30. São compromissos da ANEEL:

(...)

V- estabelecer, por meio das Unidades Organizacionais da ANEEL responsáveis pela atividade descentralizada, os critérios de avaliação da qualificação técnica e administrativa dos profissionais da AGÊNCIA estadual; e

(...)

231. Questionada pela equipe de auditoria, a SFE informou que “os profissionais são aprovados se tiverem formação e/ou experiência compatível com as atividades a serem exercidas”, apesar de não ter um documento formal que estabeleça esses critérios (peça 80, anexo, Memorando 1439/2013-SFE/ANEEL).

232. Ainda assim, verificou-se que a unidade organizacional não possui definidas quais são, de fato, a formação e a experiência necessárias (e portanto compatíveis) com o exercício das atividades a serem descentralizadas via contrato de metas. Como consequência, têm sido utilizados critérios de avaliação subjetivos que, além de dificultar a atividade do agente avaliador, aumentam o risco de equívocos na aprovação ou rejeição de profissionais.

233. Também não foram identificados os documentos por meio dos quais teriam sido realizadas as avaliações para o exercício de 2014, apesar de requeridos à Aneel (peça 34). A Agência optou por fornecer, alternativamente, memorandos e ofícios que apenas informaram o resultado final da avaliação a outra superintendência da Autarquia (peça 80, anexo, Memorando 1439/2013-SFE/ANEEL, p-3-135).

234. A análise desses documentos comprovou que todos os profissionais que foram indicados pelas dez agências estaduais para realizar fiscalizações em 2014 foram aprovados, à exceção de um deles.

235. Esse caso excepcional de rejeição é ilustrativo dos riscos advindos de se adotar critérios de avaliação que não são suficientemente claros e que não estão descritos em um documento formal.

236. No referido caso, a justificativa que foi utilizada pelo avaliador **não** coincidiu com nenhum dos critérios de avaliação que haviam sido informados pela SFE à equipe de auditoria. A evidência está descrita no Memorando 1.439/2013-SFE/ANEEL (peça 80, anexo, p. 94), que atestou o seguinte:

(...)

Informamos que as Declarações de Capacitações Técnicas (DCTs) da ARPB constantes das páginas relacionadas no Memorando Circular nº 0023/2013-SLC/ANEEL estão aprovadas, com exceção da servidora [nome], que é alocada apenas na Ouvidoria da ARPB. (grifou-se)

237. Esta foi a única justificativa para rejeitar a profissional: a sua área de lotação na agência estadual.

238. Percebe-se, com facilidade, que o critério não guardou nenhuma relação com os requisitos de “formação e/ou experiência compatível” que haviam sido mencionados como os usualmente adotados e que constituiriam os parâmetros de avaliação.

239. Não foi possível empreender análise da situação oposta, em que a quase totalidade dos candidatos a executar atividades descentralizadas foram aprovados. O parâmetro utilizado para o aceite desses profissionais não foi encontrado, pois, conforme já mencionado, a Aneel não forneceu os documentos em que teriam sido realizadas as respectivas avaliações, mas somente seu resultado final.



240. Pela mesma razão, também **não** foi possível averiguar qual foi o tratamento atribuído à qualificação técnica e à qualificação administrativa, dois aspectos distintos da qualificação profissional que foram exigidos no art. 30 da REN Aneel 417/2010.

241. Concluiu-se, assim, que cabem aperfeiçoamentos ao processo de avaliação feita pela SFE da qualificação dos profissionais das agências estaduais, de modo a se reduzir o risco de que venham a ser aceitos profissionais que não atendam a necessidade de se fiscalizar a distribuição de energia elétrica ou de rejeitá-los, ainda que, nesse último caso, detenham as competências e habilidades necessárias.

242. Dado o exposto, propõe-se determinar que a Aneel estabeleça, em até 90 dias, critérios objetivos para avaliação da qualificação técnica e administrativa dos profissionais das agências estaduais que venham a firmar contratos de metas de descentralização de atividades de competência da SFE, de modo a cumprir o estabelecido no inciso V do art. 30 da REN Aneel 417/2010.

4. Análise dos comentários dos gestores

243. Em conformidade com o item 145 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, a versão preliminar deste relatório (peça 86) foi remetida à Aneel, por meio do Ofício 298/2015-TCU/SeinfraElétrica (peça 87), com a finalidade de obter os comentários dos respectivos gestores acerca do teor das constatações efetuadas no presente trabalho e seus respectivos desdobramentos.

244. A Agência manifestou-se mediante o Ofício 69/2015-AIN/ANEEL (peça 90) e trouxe alegações acerca do resumo do relatório e de cada constatação de auditoria. Assim, a análise dos comentários dar-se-á por item, de modo a abarcar todos os pontos anotados pelo gestor.

245. A SFE entendeu que, em linhas gerais, as constatações da equipe de auditoria refletiram as dificuldades e os desafios enfrentados pela área de fiscalização da Agência (peça 90 p. 2). Alegou, contudo, que o resumo do relatório preliminar não teria retratado com fidelidade o descrito ao longo do corpo do documento, pois apresentou os problemas encontrados sem apontar também as limitações com que se defronta a SFE.

246. Em virtude disso, a leitura isolada do resumo poderia, na opinião do gestor, levar o leitor a impressões divergentes daquelas decorrentes da leitura completa do documento. Por esse motivo, a SFE sugeriu a alteração do resumo, incluindo-se descrição sucinta da conjuntura dos fatos e indicando os desafios e as constatações de boas práticas da Superintendência.

247. Tal sugestão foi acatada, pois entende-se que ela tem capacidade de aprimorar o texto e a exata exposição e análise dos fatos. Assim, o resumo foi modificado de modo a incluir breve menção às boas práticas da Aneel, das limitações, dos desafios e das principais causas encontradas.

248. **Quanto à intempestividade crescente dos planejamentos**, a SFE alegou que, embora as notas técnicas relativas ao planejamento das fiscalizações para o ano seguinte venham sendo concluídas dentro do primeiro trimestre do ano a que se refere o planejamento, existem evidências nos processos fornecidos ao TCU de sua conclusão antes do final do ano. Isso porque “o sorteio das atividades e das equipes de fiscais responsáveis acontece, normalmente, durante o mês de dezembro” (peça 90, p. 3).

249. Para a Superintendência, as notas técnicas constituem formalização de planejamento já concluído, e sua finalização tardia decorre “da necessidade de se levar em consideração o fechamento das ações de fiscalização iniciadas nos últimos meses do ano anterior” e da obrigação de “se considerar o efeito dos rotineiros cortes orçamentários que atingem os órgãos da administração pública nos primeiros meses do ano” (peça 90, p. 3).

250. Apesar das informações supra, a SFE afirmou que tomará “as medidas necessárias para seguir a recomendação exarada de que a nota técnica de planejamento das atividades de fiscalização seja emitida antes do início do ano a que se refere” (peça 90, p. 3).

251. A esse respeito, entende-se conveniente manter tal recomendação, porquanto a formalização do planejamento em período anterior ao começo do ano de competência colabora para



a transparência e robustez da atuação da SFE. Ademais, eventuais adequações na execução de fiscalizações que decorram de cortes orçamentários podem ser realizadas no decorrer do ano, visto que a mera emissão de nota técnica não engessa o planejamento.

252. **Em relação à ausência de consulta às agências conveniadas**, a Superintendência descreveu o processo de planejamento de fiscalizações, em nada diferindo do que fora relatado neste relatório. A SFE argumentou, contudo, que realiza tratativas com as agências estaduais por telefone e e-mail, e que “o envio de propostas de termos de referência por ofício mostra-se moroso e pouco eficiente” (peça 90, p. 4).

253. Resgata-se, porém, que os processos de planejamento não trazem qualquer registro dessa interação entre a Aneel e as conveniadas e, tampouco, do aproveitamento sistematizado das contribuições advindas dessa articulação, conforme apontado na sessão de achados. Acerca disso, importante ressaltar que o objetivo da recomendação constante do relatório preliminar não se resume a buscar a formalização desse contato dentro dos processos. A finalidade da recomendação é incentivar a Agência Federal a absorver e utilizar, na priorização das questões a serem atacadas mediante fiscalização, o conhecimento local acumulado pelas agências estaduais. Os próprios normativos que regem a descentralização das atividades da Aneel apontam para esse caminho, consoante demonstrado neste relatório.

254. Ademais, a SFE conclui nessa mesma linha de entendimento, ao informar que acatará a recomendação e passará a “formalizar o processo de consulta às agências reguladoras estaduais no âmbito do processo de planejamento das atividades de fiscalização” (peça 90, p. 4).

255. **Sobre o uso de reclamações como subsídio à priorização de fiscalizações**, a SFE entendeu que “a consideração exclusiva dos dados registrados no Sistema de Gestão de Ouvidoria (SGO) não diminui a eficácia do processo de escolha dos alvos de fiscalização” (peça 90, p. 4). Isso porque, em sua visão, “a recorrência dos temas registrados no SGO indica haver razoável alinhamento com os principais tópicos apontados nos sistemas de atendimento das concessionárias” (peça 90, p. 5).

256. Alegou ainda aquela superintendência que “os registros de reclamação registrados no SGO tendem a ser mais consistentes, dado que são registrados por funcionários da própria Aneel e posteriormente tratados pela equipe de servidores da Superintendência de Mediação Administrativa” (peça 90, p. 5). Além disso, informou que estaria finalizando seu programa de georreferenciamento dos registros do SGO, que “permitirá a visualização espacial das reclamações registradas no sistema de ouvidoria e será utilizado para orientar a fiscalização” (peça 90, p. 5).

257. Por fim, em que pese os argumentos esposados, a Superintendência concluiu que observará a recomendação do TCU sobre o ponto em tela.

258. Acerca do assunto, cabe ressaltar que a Aneel não demonstrou como a recorrência de temas registrados no SGO, elemento que foi suscitado na manifestação daquela Agência, explicaria ou representaria os principais tópicos apontados nos sistemas de atendimento das concessionárias.

259. Diferentemente disso, a comparação dos dados apresentados nas Tabelas 4 e 5 do relatório de auditoria apontou que existe diferença no *ranking* de temas mais reclamados na Aneel e nas distribuidoras. A diferença ganha relevância ao se atentar que se trata de mais de 26 milhões de reclamações registradas nas distribuidoras, em contraposição às cerca de 87 mil registradas na Aneel.

260. Importante resgatar que o objetivo da recomendação proposta é aumentar a precisão do processo de escolha dos alvos de fiscalização.

261. Aliás, conforme se depreende dos comentários apresentados no parágrafo 275 deste relatório, a SFE reconhece que ainda há espaço para aprimorar o uso de reclamações como subsídio para a priorização das fiscalizações e que esse aprimoramento passará pelo melhor aproveitamento de informações existentes nos vários canais de comunicação com os consumidores.

262. Corrobora esse entendimento iniciativa da Superintendência de avançar, no futuro próximo, com o uso de técnicas de inteligência analítica em relação às reclamações feitas pelos



consumidores não só à Aneel, mas também aos outros dois canais de comunicação: os *call centers* (CTAs) e as ouvidorias das distribuidoras.

263. Desse modo, entende-se conveniente manter a recomendação proposta.

264. **Quanto à inadequação da seleção de empresas a serem fiscalizadas sobre o tema qualidade do teleatendimento**, a Aneel indicou que o TCU “aponta corretamente o critério utilizado por nós, que está baseado no ordenamento das concessionárias (...) com os maiores desvios entre os limites regulados para o serviço de teleatendimento” (peça 90, p. 5).

265. A SFE acrescentou que os dados associados ao desempenho do teleatendimento são recebidos e tratados por outra superintendência, a SMA, mas que isso não diminui sua concordância em relação à necessidade de se “estabelecer metodologia que permita melhorar a auditoria do processo de levantamento dos dados realizado pela concessionária” (peça 90, p. 5).

266. A SFE entendeu, contudo, que a determinação proposta não deveria restringir-se à modificação da forma como são selecionadas as empresas a serem fiscalizadas, mas propiciar uma “revisão do marco regulatório com vistas a tornar mais transparente o processo de apuração dos indicadores de teleatendimento” (peça 90, p. 6). Em vista disso, a Superintendência sugeriu que a determinação fosse alterada de modo a alinhar-se àquela associada ao item 3.2 deste relatório.

267. Como esse assunto foi abordado em outro ponto do relatório, sob a ótica da fragilidade dos resultados da fiscalização, optou-se por reunir tal deficiência ao achado contido no referido item 3.2, sem prejuízo ao conteúdo inicialmente proposto. Nesse sentido, alinharam-se as duas propostas de encaminhamento, indo ao encontro da sugestão feita pela SFE.

268. **Acerca da demora na tomada de decisão em primeira instância**, a Superintendência ressaltou entendimento de que o prazo de 45 dias para emissão dos autos de infração, embora previsto na REN Aneel 063/2004, é impróprio e, por isso, seu descumprimento não acarreta vício processual.

269. A SFE registrou, ainda, que está trabalhando para revisar os métodos de instrução processual, por meio da emissão de procedimentos e manuais de fiscalização e da criação de procedimentos expeditos de fiscalização, entre outras atividades.

270. Por fim, destacou que a inexistência, no Sigefis, de registro da data de manifestação do agente não inviabiliza o controle de prazos, pois existe ferramenta computacional que permite a pesquisa dessa informação diretamente no banco de dados daquele sistema. Não obstante, a SFE informou que a possibilidade de registro dessa data já está prevista nos documentos que norteiam o desenvolvimento do novo sistema Safira, substituto do Sigefis.

271. Ante as observações feitas pela SFE, alterou-se o foco da proposta de encaminhamento para a solução do problema da intempestividade de análise dos processos de fiscalização da qualidade, deixando a proposta de implementação de mecanismos no Sigefis apenas como um exemplo de ação que a Aneel poderá adotar.

272. **No que tange à fragilidade do resultado de fiscalizações**, a SFE informou que “o processo de coleta e geração dos dados para apuração dos indicadores de qualidade do atendimento telefônico deverá ser certificado de acordo com as normas da Organização Internacional para Normalização (*International Organization for Standardization*) ISO 9000 até dezembro de 2015, que dotará de maior segurança a apuração desses indicadores” (peça 90, p. 7).

273. Apresentou, ainda, entendimento de que a fiscalização da conformidade dos níveis de tensão atende aos objetivos propostos. Para a Superintendência, “a necessidade de aumento da confiabilidade dos indicadores de conformidade deve ser percebida como o resultado esperado da evolução natural e necessária do processo regulatório” (peça 90, p. 7).

274. Sobre o entendimento mencionado acima, vale esclarecer que a SFE não trouxe explicações adicionais para sustentar sua visão de que a fiscalização de conformidade atende seus objetivos. Ficam mantidas, portanto, as conclusões apontadas anteriormente neste relatório quanto à fragilidade desse tipo de ação fiscalizatória.



275. A Superintendência indicou também que está em fase de estudos a “implementação de técnicas de inteligência analítica aplicadas às reclamações dos consumidores nos três canais de comunicação: Central de Teleatendimento das distribuidoras (CAT), Ouvidoria das distribuidoras e Ouvidoria da Aneel, que permitirão o estabelecimento de critérios de avaliação do comportamento das reclamações registradas *versus* o desempenho dos indicadores de qualidade” (peça 90, p. 7). Essas técnicas confrontarão as percepções dos consumidores quanto à qualidade do serviço prestado e o desempenho declarado pelas distribuidoras, aumentando a confiabilidade da apuração dos indicadores.

276. Finalmente, acerca da determinação proposta, a SFE sugere “alterar o texto, enfatizando que o plano de ação seja destinado à adoção de medidas regulatórias visando garantir a confiabilidade dos indicadores de qualidade de serviço” (peça 90, p. 7).

277. A respeito da sugestão supra, importante perceber que o presente trabalho se debruçou sobre a análise dos processos de fiscalização e, a partir das evidências ali encontradas, bem como das constatações da própria Agência, concluiu que a apuração dos indicadores carece de aprimoramentos, a fim de, dentre outros, reduzir a dependência de informações produzidas unilateralmente pelas distribuidoras. Isso porque tais indicadores são a base de grande parte da regulamentação da Autarquia para o setor, sendo portanto imprescindível sua confiabilidade, precisão e exatidão.

278. Ocorre que esta auditoria não colheu informações suficientes que justificassem o direcionamento da determinação em tela exclusivamente para a adoção de medidas regulatórias. Desse modo, será incumbência da própria Aneel, quando da elaboração do plano de trabalho, indicar o que deve mudar, seja em relação a elementos regulatórios, a procedimentos de fiscalização, ou mesmo a outros extratos da atuação da Agência, para alcançar a finalidade de aprimorar a apuração dos indicadores de qualidade. Em razão disso, entende-se que o teor da determinação proposta deve ser mantido, ressalvado o alinhamento mencionado no parágrafo 267.

279. Por fim, **sobre a fiscalização periódica insuficiente e sobre as deficiências na gestão associada do serviço público**, a SFE concordou com as constatações e propostas contidas no relatório preliminar, as quais foram, portanto, mantidas.

5. Conclusão

280. Trabalhos anteriores do TCU identificaram deterioração significativa da qualidade do serviço de distribuição de energia elétrica, cuja fiscalização é atribuição legal da Aneel, conforme o art. 2º da Lei 9.427/1996.

281. Dessa forma, a presente auditoria teve como objetivo avaliar a fiscalização da Aneel acerca da qualidade da prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica. Foi avaliado, ainda, o controle de resultados que essa Agência exerce sobre as fiscalizações que são executadas por dez órgãos reguladores estaduais, em decorrência de convênios firmados com a União. Concluiu-se que a Aneel apresenta deficiências no planejamento e na execução das fiscalizações, bem como na avaliação da qualificação dos profissionais das agências estaduais de regulação.

282. Destaca-se que a Superintendência da Aneel responsável pela referida fiscalização, a SFE, tem implantado diversas melhorias no processo de trabalho. Com efeito, os gestores conseguiram melhorar o planejamento das fiscalizações com a formalização e documentação do processo a partir do ano de 2012; com avaliações mais estruturadas e documentadas sobre o grau de realização das fiscalizações planejadas, a partir de 2013; e com o aproveitamento de informações de outras superintendências e das reclamações de consumidores à ouvidoria da Agência como insumo para a priorização das fiscalizações. Verificou-se, também, que aquela unidade tem se esforçado para adotar critérios de priorização mais precisos e dispor de procedimentos de fiscalização consolidados em manuais elaborados pela própria SFE.

283. Não obstante, foram também encontradas oportunidades de melhoria nos processos dessa Superintendência, ao efetuar comparação entre seus procedimentos com a legislação e normativos pertinentes.



284. No que tange à execução da fiscalização e à instrução dos processos fiscalizatórios, a auditoria apontou que a SFE não realiza nenhum dos diversos tipos de fiscalização afetos à qualidade na periodicidade estabelecida pela própria Superintendência como ideal. As principais razões encontradas foram: (i) a insuficiência de recursos humanos; (ii) a existência de outras fiscalizações prioritárias não relacionadas diretamente à qualidade, como a fiscalização da base de ativos, da universalização, do programa Luz para Todos, da sub-rogação da CCC e do tema baixa renda; (iii) o passivo de fiscalizações pendentes de anos anteriores; (iv) as demandas externas imprevistas, como ordens judiciais e solicitações do Ministério Público; e (v) as alterações regulares na sistemática de avaliação de alguns indicadores de qualidade.

285. Identificou-se, também, que há fragilidade do resultado das fiscalizações destinadas a aferir a “qualidade do teleatendimento das concessionárias a consumidores” e nas destinadas a verificar a “conformidade nos níveis de tensão elétrica” (CNT). No primeiro tipo de fiscalização, constatou-se que há apenas a comparação dos índices de teleatendimento informados pelas próprias distribuidoras com os limites regulatórios, sem buscar se certificar da exatidão, correção e fidedignidade do índice de teleatendimento supostamente obtido pela entidade fiscalizada. Já para as fiscalizações de CNT, embora a investigação da Aneel ocorra de modo mais aprofundado, observou-se dependência integral de dados fornecidos pelas próprias entidades fiscalizadas, sem a existência de ferramentas que mitigassem essa dependência.

286. Ademais, detectou-se que somente as concessionárias que se declaravam transgressoras de limites regulatórios eram escolhidas para serem fiscalizadas acerca da “qualidade do teleatendimento”. Esse critério de escolha, além de permitir e incentivar a atuação oportunista de distribuidoras, mediante o envio de informações falseadas à Aneel, vai de encontro à função de prevenção de condutas violadoras, atribuída à fiscalização pelo art. 4º do Decreto 2.335/1997.

287. Em vista disso, concluiu-se ser imprescindível aumentar a confiabilidade dos dados dos indicadores de qualidade, especialmente porque o processo regulatório da Aneel é fortemente baseado nesses índices. A alta direção da Agência também já reconheceu o fato, mas iniciativas internas nesse sentido acabaram não prosperando e foram simplesmente canceladas ou suspensas sem prazo certo de retorno. Considerou-se oportuno, portanto, fixar prazo para que a Aneel elabore plano de trabalho com o intuito de aprimorar a apuração dos indicadores de qualidade, de modo a aumentar-lhes a confiabilidade.

288. Por fim, constatou-se que há grande demora na análise da defesa apresentada por empresas autuadas como infratoras e na respectiva tomada de decisão pela autoridade da Aneel ou da agência estadual. A demora atingiu 80% dos 74 processos de fiscalização avaliados, sendo que mais da metade deles ultrapassaram o dobro do prazo de 45 dias estabelecido pela regulamentação e 27% ultrapassaram mais do que o triplo desse prazo. Essa demora posterga a abertura de processos sancionatórios e a aplicação de sanções a infratores, o que reduz o efeito pedagógico da pena e aumenta o risco da impossibilidade de sancionamento pelo Estado, em razão da prescrição prevista na Lei 9.873/1999.

289. Quanto ao planejamento das fiscalizações, observou-se uma crescente intempestividade da conclusão dos processos instaurados com este fim. O último processo de planejamento realizado pela Aneel (referente ao biênio 2014-2015) foi concluído e devidamente formalizado 79 dias após o início do período para o qual desejava fixar metas e estabelecer diretrizes. Tal descasamento, além de prejudicar a atuação da Aneel, pode comprometer a ação das agências estaduais, pois suas fiscalizações são definidas nos referidos processos de planejamento.

290. Identificou-se, também, que as agências estaduais conveniadas não são consultadas formalmente quanto a demandas por fiscalização ou assuntos prioritários nos respectivos estados. Em função da ausência dessa consulta, a Aneel perde importante conhecimento sobre as necessidades e peculiaridades locais de dez estados brasileiros. O fato chama a atenção porque a decisão estratégica da Aneel de delegar as fiscalizações aos estados foi justificada em lei, decreto e resolução da Agência com base na necessidade de aproximar a fiscalização do setor elétrico às circunstâncias locais.



291. Verificou-se, ainda, que, apesar de dispor de dados das reclamações de consumidores nas distribuidoras, que totalizam mais de 26 milhões por ano, a Aneel emprega apenas as reclamações registradas na ouvidoria da própria agência como subsídio para a priorização das fiscalizações, as quais se resumem a cerca de 88 mil. Esse fato também ganha realce porque nem sempre houve correspondência entre os itens mais questionados pelos consumidores em ambos os canais de comunicação.

292. No que concerne à descentralização das fiscalizações, verificou-se que a SFE não estabeleceu critérios de avaliação da qualificação técnica e administrativa dos profissionais das agências estaduais conveniadas, não obstante a expressa previsão no art. 30 da REN Aneel 417/2010. A consequência disso foi a utilização de critérios subjetivos para avaliação da qualificação dos fiscais dos órgãos reguladores conveniados, o que dificulta a tomada de decisão pelos servidores encarregados dessa avaliação e frustra o objetivo previsto na Lei 12.111/2009 de aprimorar a gestão associada de serviço público, em benefício da União e do usuário dos serviços públicos de energia elétrica. Em 2014, um profissional de agência estadual acabou sendo rejeitado pela Aneel por motivo que não se relaciona à sua qualificação.

293. O aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização adotados pela Aneel se mostra importante por dois motivos principais. O primeiro é porque, ao lado do processo regulatório, caracterizado pela criação de regras e de regulamentos, a fiscalização é uma das ferramentas de que o Estado dispõe para romper com o atual processo de deterioração da qualidade do serviço de distribuição prestado no Brasil. O segundo motivo, e não menos importante, é que o êxito dessa mesma regulação também depende de dados confiáveis, e a garantia dessa confiabilidade tem sido confiada à fiscalização, no tocante à qualidade.

294. As principais ações indicadas pelo TCU para a melhoria da atuação da Aneel na fiscalização da qualidade foram: o aprimoramento da metodologia de definição da remuneração de capital e da quota de reintegração regulatória; o aperfeiçoamento da fiscalização de forma a reduzir sua dependência das informações fornecidas pelas próprias entidades fiscalizadas e a melhorar os critérios de seleção de empresas a serem fiscalizadas; a implantação de ações para garantir a tempestividade de análise dos processos de fiscalização, como, por exemplo, o controle de prazos no sistema integrado afeto à fiscalização; a definição de rotina de trabalho que fixe data limite para a elaboração do planejamento das fiscalizações; a consulta prévia e formal às agências estaduais quando do planejamento das fiscalizações; a inclusão dos dados das reclamações de consumidores feitas diretamente às empresas distribuidoras como insumo ao planejamento das fiscalizações e abstenção do uso exclusivo das reclamações feitas à Aneel; e o estabelecimento de critérios objetivos para a avaliação da qualidade técnica e administrativa de profissionais das agências estaduais conveniadas.

295. Espera-se que a adoção das recomendações e determinações propostas contribua para o aperfeiçoamento dos procedimentos de fiscalização dos serviços de energia elétrica e, particularmente, traga melhorias na qualidade dos serviços prestados ao consumidor.

6. Proposta de encaminhamento

296. Ante o exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Vital do Rêgo, com as seguintes propostas:

296.1 **determinar** à Aneel, com fulcro no art. 250, inciso II, do RITCU c/c o art. 16 do Decreto 2.335/1997, que:

296.1.1 apresente, em até 120 dias, plano de ação contendo a descrição de atividades, responsáveis e respectivos prazos de realização, destinado ao aprimoramento da apuração dos indicadores de qualidade do serviço público de distribuição de energia elétrica, de modo a aumentar a confiabilidade desses índices (Achado 3.2);

296.1.2 contemple, no plano supracitado, a melhoria do critério de seleção das empresas distribuidoras a serem fiscalizadas sobre a qualidade do teleatendimento, de modo a assegurar que também sejam fiscalizadas concessionárias que não tenham informado à Aneel terem transgredido o valor limite dos indicadores de qualidade de teleatendimento (Achado 3.2); e



296.1.3 estabeleça, em até 90 dias, critérios objetivos para avaliar a qualificação técnica e administrativa dos profissionais das agências estaduais que venham a firmar contratos de metas de descentralização de atividades de competência da SFE, de forma a cumprir o estabelecido no inciso V do art. 30 da Resolução Normativa Aneel 417/2010 (Achado 3.7).

296.2 **recomendar** à Aneel, com fulcro no art. 250, inciso III, do RITCU, que:

296.2.1 aprimore a metodologia de definição da Remuneração de Capital e da Quota de Reintegração Regulatória, a partir do quarto ciclo de revisões tarifárias periódicas, de modo a comprometer menos os recursos humanos e materiais alocados na fiscalização, os quais também são necessários à realização de fiscalizações sobre outros temas importantes, como o da qualidade da distribuição (Achado 3.1);

296.2.2 implemente ações para garantir a tempestividade de análise dos processos de fiscalização da qualidade, de modo a assegurar o cumprimento do prazo de 45 dias estabelecido no art. 20 da Resolução Normativa Aneel 63/2004, reduzir o risco da prescrição da pretensão punitiva prevista no art. 1º da Lei 9.873/1999 e assegurar o caráter educativo da ação, adotando, por exemplo, mecanismos de controle de prazos de análise da manifestação e de proferimento de decisão de primeira instância em seu sistema Sigefis, ou em outro que venha a sucedê-lo (Achado 3.3);

296.2.3 estabeleça rotina de trabalho de forma a fixar data limite capaz de assegurar a conclusão da elaboração do planejamento das fiscalizações da SFE antes de 1º de janeiro do ano para o qual o planejamento se destine (Achado 3.4);

296.2.4 ao elaborar o planejamento das fiscalizações a serem realizadas nos exercícios posteriores, consulte prévia e formalmente as agências estaduais conveniadas quanto às principais demandas por fiscalização e à provável priorização na execução dessas fiscalizações, na visão daquelas agências (Achado 3.5); e

296.2.5 ao se utilizar de dados das reclamações dos consumidores como insumo ao planejamento de fiscalizações, inclua no universo de análise as reclamações feitas diretamente às empresas distribuidoras, abstendo-se de utilizar unicamente as reclamações que são recebidas na Ouvidoria da Aneel, as quais constituem, segundo números de 2014, apenas 0,3% do total dos dados de reclamações disponíveis na Agência (Achado 3.6);

296.3 remeter cópia do relatório, voto e acórdão oriundos da decisão a ser exarada pelo Tribunal aos seguintes destinatários:

(a) Casa Civil;

(b) Ministério de Minas e Energia;

(c) Controladoria-Geral da União;

(d) 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;

(e) Presidente da Câmara dos Deputados, com proposta de encaminhamento aos seguintes parlamentares e comissões desta Casa: Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço e Deputado Federal Eduardo da Fonte, em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 909/2015-TCU-Plenário; Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e Deputado Federal Glauber Braga, em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 617/2015-TCU-Plenário; e Comissão de Defesa do Consumidor, em cumprimento ao item 9.3 do Acórdão 2.314/2014-TCU-Plenário; e

(f) Presidente do Senado Federal, com proposta de encaminhamento à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso e às Comissões de Serviços de Infraestrutura e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal;

296.4 autorizar a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica a autuar processo de monitoramento com a finalidade de verificar o atendimento e implantação das determinações e recomendações efetuadas; e

296.5 arquivar o presente processo, por ter cumprido o fim para o qual foi constituído, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TC 013.046/2014-4

É o relatório.



VOTO

A auditoria operacional que trago ao conhecimento de meus pares, autorizada pelo Despacho de 12/5/2014 do então Exmo. Ministro José Jorge (TC 011.416/2014-9), foi realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica) na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e objetivou avaliar os mecanismos adotados pela referida agência reguladora e agências conveniadas para fiscalizar a qualidade na prestação do serviço de distribuição de energia elétrica, bem como para estimular a sua melhoria.

2. O escopo da auditoria foi definido de forma a abranger as ações de fiscalização da Aneel executadas de janeiro de 2010 a junho de 2014, englobando também o controle de resultados que a Aneel exerce sobre as fiscalizações que são executadas de maneira descentralizada por dez agências reguladoras estaduais, em decorrência de convênios firmados com a União.

3. A atividade punitiva da Aneel sobre as empresas distribuidoras de energia elétrica não fez parte do escopo. Considerando a grande abrangência do tema e a existência de características processuais e operacionais próprias, a unidade técnica entendeu que a referida atividade, caso venha a ser avaliada pelo TCU, merece trabalho específico.

4. Dentre os procedimentos inicialmente planejados pela equipe de auditoria constava a aplicação da técnica de observação direta durante fiscalizações da Aneel junto às distribuidoras de energia elétrica. A equipe de auditoria trouxe ao meu conhecimento resistência da Aneel na aplicação de tal técnica, sob a alegação de suposta invasão de competência legal (peça 40), de modo que expedi despacho determinando que a agência reguladora permitisse a aplicação da referida técnica, por considerar improcedente os argumentos apresentados (peça 52).

5. A jurisdicionada interpôs agravo com pedido de efeito suspensivo (peça 57). Antes de minha decisão de mérito, a unidade técnica destacou que a aplicação daquela técnica não era mais conveniente e oportuna, visto que os demais procedimentos de auditoria já haviam sido concluídos, tendo sido detectadas importantes oportunidades de melhorias no processo de fiscalização da Aneel (peça 65). Dessa forma, uma vez que o procedimento não seria mais aplicado, emiti despacho considerando que o agravo interposto perdeu o seu objeto, sem prejuízo de que a técnica pudesse ser utilizada em futuros trabalhos deste Tribunal (peça 71).

6. A versão preliminar do relatório de auditoria foi submetida à Aneel para comentários (peça 90), sendo que a sua versão final já incorpora os ajustes propostos pela agência que foram considerados pertinentes pela unidade técnica, cabendo ressaltar que a agência demonstrou concordância com quase a totalidade das determinações e recomendações propostas pela unidade técnica.

7. A versão final, reproduzida no relatório que precede este voto, apresentou diagnóstico da qualidade da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica no país, apontou melhorias no processo de trabalho da Aneel nos últimos anos e identificou oportunidades de melhoria junto à entidade auditada, o que se passa a tratar nessa ordem.

II

8. A distribuição é o segmento do setor elétrico dedicado à entrega final de energia ao consumidor. De modo geral, o sistema de distribuição compreende o conjunto das instalações e dos equipamentos elétricos que operam, geralmente, em tensões inferiores a 230 kV, incluindo os sistemas de baixa tensão.

9. Em 2014, o serviço público de distribuição era prestado por mais de cem empresas estatais e privadas que operavam sob o regime de concessão ou de permissão, sendo 63 concessionárias e um conjunto de cooperativas de eletrificação rural enquadradas como permissionárias.



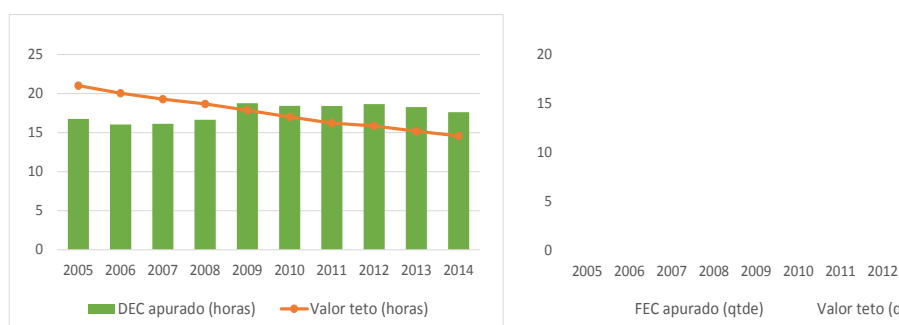
10. O diagnóstico da unidade técnica baseou-se principalmente em indicadores monitorados pela Aneel para analisar e quantificar a qualidade da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica.

11. Em apertada síntese, os indicadores de qualidade podem ser usados: i) para formação de rankings de qualidade das empresas, em que se destacam ou premiam as distribuidoras melhores colocadas; ii) como gatilho para a aplicação de sanção administrativa à empresa; iii) como critério para compensar financeiramente o consumidor afetado pela baixa qualidade, mediante abatimento no valor de sua fatura; iv) para simples monitoramento do setor elétrico e da qualidade, servindo como informação estratégica para a regulação; ou v) como uma variável adotada no reajuste da tarifa de energia dos consumidores.

12. O resultado da análise dos indicadores demonstra deficiências na qualidade da prestação desse serviço no país. A título exemplificativo, cito o DEC (Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora), indicador de qualidade do serviço que mede a quantidade, em média, de horas que os consumidores ficam sem energia elétrica durante determinado período: mensal, trimestral ou anual.

13. Conforme apontado pela equipe de auditoria, desde 2009, o DEC Brasil extrapola o valor limite (teto). O problema vem se agravando ao longo dos últimos anos. Entre 2009 e 2014, o DEC Brasil, que antes estava apenas cerca de 5% acima do valor teto, passou a extrapolá-lo em mais de 20%.

Figura 1 – Evolução do DEC consolidado Brasil (2005 a 2014)



Fonte: dados da Aneel (peça 20).

14. Mesmo levando em conta a variabilidade desse indicador nas diferentes regiões do país, a unidade técnica observou que os limites do DEC regional foram extrapolados em todas as cinco regiões brasileiras em 2013 e 2014, sendo a Região Norte a que apresentou o pior desempenho nesse indicador.

15. Ressalto que este Tribunal, em ações de controle anteriores, também identificou deficiências na qualidade da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica, a exemplo do Acórdão 3.354/2012-TCU-Plenário (TC 017.542/2011-1) e do Acórdão 7.415/2013-TCU-2ª Câmara (TC 041.957/2012-1).

III

16. Analisando o processo de trabalho da Aneel sobre o tema de fiscalização da qualidade de prestação do serviço de distribuição de energia elétrica, a unidade técnica mencionou as seguintes melhorias nos últimos anos: formalização dos processos de planejamento das ações a partir de 2012; avaliações mais estruturadas sobre o grau de realização das ações planejadas a partir de 2013; aproveitamento de informações de outras superintendências da Aneel e das reclamações de



consumidores à ouvidoria da agência para o planejamento; adoção de critérios de priorização mais precisos; e elaboração de manuais com procedimentos de fiscalização.

IV

17. Por outro lado, foram constatados sete achados de auditoria que indicam oportunidades de melhorias na atuação da entidade auditada, quais sejam: i) fiscalização periódica insuficiente; ii) fragilidade do resultado de alguns tipos de fiscalização; iii) demora na tomada de decisão de primeira instância; iv) intempestividade crescente dos planejamentos de fiscalizações; v) ausência de consulta às agências conveniadas; vi) uso exclusivo de reclamações da Ouvidoria da Aneel como subsídio à priorização de fiscalizações; e vii) deficiência na avaliação da qualificação dos profissionais das agências estaduais.

18. Os três primeiros achados estão relacionados à execução das fiscalizações e às instruções processuais delas decorrentes, os três seguintes concernentes ao planejamento das fiscalizações e o último relativo à gestão associada de serviço público (descentralização da fiscalização).

V

19. No achado de fiscalização periódica insuficiente, a equipe de auditoria detectou que a Aneel, por meio da Superintendência de Fiscalização de Serviços de Eletricidade (SFE), não realiza as fiscalizações na periodicidade que a própria SFE estabelece como ideal. No caso da fiscalização técnica da qualidade, um dos nove tipos de fiscalização feitas pela Aneel em relação à qualidade, várias empresas distribuidoras ficaram sem ser fiscalizadas durante mais de três anos, período superior ao considerado desejável por essa agência. Tal situação foi verificada em todos os planejamentos de fiscalizações analisados e afetou a totalidade dos tipos de fiscalizações periódicas previstas para ocorrer nos anos de 2012 a 2015.

20. As principais causas identificadas foram: i) a insuficiência de recursos humanos; ii) a existência de outras fiscalizações prioritárias não relacionadas diretamente à qualidade, como a fiscalização da base de ativos, da universalização, do programa Luz para Todos, da sub-rogação da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC) e do tema baixa renda; iii) o passivo de fiscalizações pendentes de anos anteriores; iv) as demandas externas imprevistas, como ordens judiciais e solicitações do Ministério Público; e v) as alterações regulares na sistemática de avaliação de alguns indicadores de qualidade.

21. Em relação à insuficiência de recursos humanos, a unidade técnica relatou que a SFE possuía, em julho de 2014, apenas quatorze agentes fiscais para tratar de todos os assuntos que estivessem relacionados à distribuição de energia elétrica, sendo que um dos assuntos é o da qualidade da prestação desse serviço. Na época, esse grupo de servidores estava responsável por fiscalizar dezesseis estados e o Distrito Federal, bem como analisar a manifestação das empresas nos processos administrativos e subsidiar o planejamento de fiscalizações da SFE.

22. No caso das dez agências estaduais, a força de trabalho totalizava 65 servidores, dentre fiscais, assessores e gestores. As agências estaduais com menor força de trabalho possuíam três servidores e a maior delas, encarregada do Estado de São Paulo, possuía dezenove.

23. Considero que a questão da insuficiência de recursos humanos na Aneel também está atrelada à enorme quantidade de funções que lhe são atribuídas. Além de regular e fiscalizar um setor de alta complexidade, com ampla extensão territorial e pluralidade de agentes, dedica parte de seus recursos humanos para realizar atividades que, em tese, são atípicas de uma agência reguladora, uma vez que atua como poder concedente das concessões dos serviços públicos de energia elétrica, sendo responsável por promover os respectivos leilões de concessão, em decorrência da delegação de competência estabelecida no Decreto 4.932/2003, alterado pelo Decreto 4.970/2004.



24. Dessa forma, convém ressaltar que algumas dessas causas são decorrentes de fatores externos, difíceis de serem gerenciados exclusivamente pela Aneel. Mesmo assim, a unidade técnica vislumbrou a possibilidade de a agência reguladora minimizar o efeito indesejável de ao menos um desses fatores, por meio da adoção de novo método de definição da base de remuneração regulatória das distribuidoras, utilizada nos ciclos de revisão tarifária periódica dessas empresas.

25. No terceiro ciclo de revisões tarifárias periódicas das distribuidoras, a Aneel e as agências estaduais precisaram fiscalizar os ativos de todas as distribuidoras dentro de um período de quatro anos. Os resultados das revisões tarifárias estavam condicionados à efetiva conclusão de tais fiscalizações, de modo que os demais assuntos sob a competência da SFE, como a qualidade da distribuição, passaram a ocupar um segundo plano de importância.

26. A unidade técnica também ressaltou que, em recente auditoria no âmbito do TC 033.824/2013-4, esta Corte de Contas constatou fragilidades na fiscalização relativa à base de remuneração. Dessa forma, como proposta de encaminhamento, considerou adequado recomendar que a agência reguladora buscasse uma forma mais racional para atingimento da finalidade almejada no próximo ciclo de revisões, a exemplo de aprimorar a metodologia de definição da Remuneração de Capital e da Quota de Reintegração Regulatória, de maneira a comprometer menos a capacidade de fiscalização. Ressalto que a Aneel, em seus comentários acerca do relatório preliminar de auditoria, concordou com a referida recomendação.

27. Considerando que a fiscalização tem um importante papel para exigir e incentivar a melhoria na qualidade do serviço em comento, entendo pertinente a oportunidade de melhoria proposta pela unidade técnica.

VI

28. Em relação ao achado de fragilidade do resultado de alguns tipos de fiscalização, a unidade técnica detalhou indícios de fragilidade nos resultados de dois dos tipos de fiscalização empregados pela Aneel sobre a qualidade do serviço de distribuição, quais sejam: fiscalização dos índices de qualidade do teleatendimento e fiscalização da conformidade nos níveis de tensão das medições amostrais (CNT).

29. Na fiscalização relacionada ao teleatendimento, os dados são produzidos exclusivamente pelas empresas fiscalizadas, sem que sejam adotados procedimentos pela Aneel para conferir a sua exatidão, correção e fidedignidade, havendo apenas a comparação dos índices de teleatendimento informados pelas próprias distribuidoras com os correspondentes limites regulatórios.

30. A equipe de auditoria também destacou que somente as concessionárias que se declaravam transgressoras de limites regulatórios eram escolhidas para serem fiscalizadas acerca desse índice. Esse critério de escolha, aparentemente frágil, uma vez que se baseia em informações enviadas pelas distribuidoras e não aferidas pela Aneel, contraria a função de prevenir condutas violadoras, atribuída à sua fiscalização pelos arts. 4º, XIV, 16 e 17 do Anexo I do Decreto 2.335/1997.

31. No caso das fiscalizações de CNT, embora a investigação da Aneel ocorra de modo mais aprofundado, há dependência integral de dados fornecidos pelas próprias distribuidoras, sem a existência de mecanismos que mitigassem essa dependência.

32. Considero de extrema importância aumentar a confiabilidade dos dados dos indicadores de qualidade, visto que eles constituem fonte de informação primária para várias ações de regulação da Aneel servindo, por exemplo, para reorientar decisões políticas, estimular as distribuidoras a melhorar a qualidade do serviço, determinar o valor da tarifa e recompensar financeiramente os consumidores afetados com a má prestação do serviço.

33. Por conseguinte, coaduno com a proposta da unidade técnica de se fixar prazo para que a Aneel elabore plano de trabalho com o intuito de aprimorar a apuração dos indicadores de qualidade,



especialmente aqueles referentes à qualidade do teleatendimento e à conformidade nos níveis de tensão das medições amostrais (CNT), com vistas a aumentar-lhes a confiabilidade, de maneira a atender os objetivos do referido decreto.

VII

34. No achado referente à demora na tomada de decisão de primeira instância, constatou-se grande demora na análise da defesa apresentada por distribuidoras autuadas como infradoras e na respectiva tomada de decisão pela autoridade da Aneel ou pela agência estadual conveniada.

35. A demora atingiu 80% dos 74 processos de fiscalização avaliados, sendo que mais da metade deles ultrapassaram o dobro do prazo de 45 dias estabelecido no art. 20 da Resolução Normativa da Aneel 63/2004 e 27% ultrapassaram o triplo desse prazo. A média do prazo detectado pela equipe de auditoria foi de 122 dias.

36. O prazo contempla a quantidade de dias entre a data em que a distribuidora protocolou sua manifestação e a data em que a autoridade da Aneel/agência estadual tomou a decisão de primeira instância.

37. A extrapolação do referido prazo posterga a abertura de processos sancionatórios e a aplicação de sanções a infratores, o que reduz o efeito pedagógico da pena e aumenta o risco da impossibilidade de sancionamento pelo Estado, em razão da prescrição prevista na Lei 9.873/1999, o que vai de encontro ao princípio da eficiência administrativa, prescrita no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 9.784/1999.

38. As causas dessa extrapolação são semelhantes às mencionadas no achado de fiscalização periódica insuficiente, incluindo algumas deficiências relacionadas ao Sigefis, sistema eletrônico da gestão da fiscalização.

39. A equipe de auditoria verificou que o referido sistema não contempla o registro de datas do processo e, conseqüentemente, não permite um controle automático de prazos dentro do próprio sistema. Durante as entrevistas realizadas, alguns servidores da Aneel e das agências estaduais conveniadas também mencionaram problemas frequentes de indisponibilidade do sistema e lentidão para o cadastramento de dados. Representantes da SFE/Aneel reconheceram que o Sigefis necessitava ser aprimorado e informaram que a agência já havia iniciado projeto destinado à modernização do sistema, que passaria a ser denominado Safira.

40. Diante disso, acompanho a proposta da unidade técnica de recomendar que a Aneel implemente ações para garantir a tempestividade da análise dos processos de fiscalização da qualidade, adotando, por exemplo, mecanismos de controle de prazos de análise da manifestação e de proferimento de decisão de primeira instância em seu sistema Sigefis, ou em outro que venha a sucedê-lo.

VIII

41. No achado relativo à intempestividade crescente dos planejamentos de fiscalizações, a unidade técnica identificou crescente descompasso entre as datas de conclusão dos planejamentos e as datas de início das execuções das fiscalizações correspondentes (início do ano de competência). As defasagens foram de dezoito dias em 2012, 69 dias em 2013 e 79 dias no biênio 2014-2015.

42. Isso significa que o planejamento das fiscalizações de 2013, por exemplo, somente foi concluído em março desse ano, de modo que a execução das fiscalizações ficou prejudicada nos meses de janeiro, fevereiro e início de março.

43. Cabe salientar que o fato de o planejamento de 2014-2015 ser do tipo bianual poderia dar a entender que, ao menos para o exercício de 2015, o planejamento teria sido concluído com antecedência. Entretanto, trata-se de uma antecedência apenas aparente, pois o documento do



planejamento, concluído no final de março de 2014, afirmou que seria necessária uma complementação futura, em 2015, para especificar o quantitativo e definir as empresas que seriam fiscalizadas sobre vários assuntos.

44. Esses descompassos trazem riscos de impacto prejudicial na quantidade e qualidade das fiscalizações realizadas pela Aneel e pelas dez agências estaduais conveniadas, razão pela qual considero pertinente acompanhar a proposta da unidade técnica de recomendar que a agência reguladora estabeleça rotina de trabalho que assegure a conclusão do planejamento antes do início do ano de exercício a que se destina.

IX

45. No tocante ao achado de ausência de consulta às agências conveniadas, constatou-se que a SFE não consulta formalmente as agências estaduais quanto às demandas por fiscalização ou assuntos prioritários nos respectivos estados antes de elaborar o planejamento de fiscalizações, conforme ficou evidenciado nos processos de planejamento analisados pela equipe de auditoria (2012, 2013 e 2014-2015).

46. Percebo que tal consulta prévia poderia contribuir para um planejamento mais eficiente das fiscalizações sobre a qualidade da prestação do serviço, por agregar maior conhecimento sobre as necessidades e peculiaridades locais dos estados onde estão localizadas as agências conveniadas. Até mesmo porque a decisão estratégica de delegar a fiscalização aos estados foi justificada com base na importância de adequar a fiscalização do setor às circunstâncias locais, conforme disposto no art. 19, incisos I e III, do Anexo I do Decreto 2.335/1997 e arts. 63 e 64 da Resolução Normativa Aneel 417/2010, razão pela qual entendo coerente a proposta da unidade técnica de recomendar à Aneel que efetue a referida consulta quando da elaboração do planejamento das fiscalizações.

X

47. Quanto ao achado relacionado ao uso de reclamações como subsídio à priorização de fiscalizações, constatou-se que a Aneel utiliza apenas as reclamações registradas na sua própria ouvidoria como subsídio para tal priorização, as quais totalizam aproximadamente 88 mil por ano. Dessa forma, a agência reguladora deixa de considerar dados de reclamações de consumidores nas distribuidoras, que perfazem mais de 26 milhões por ano.

48. Considerando que a unidade técnica identificou que nem sempre houve correspondência entre os itens mais questionados pelos consumidores em ambos os canais de comunicação, coadunado com a sua proposta de recomendar que a Aneel passe a incluir as reclamações das distribuidoras no seu universo de análise, com vistas a aprimorar o processo de planejamento e priorização das fiscalizações.

XI

49. O último achado é relativo à descentralização das fiscalizações. As agências estaduais conveniadas que exercem a fiscalização de maneira descentralizada devem avaliar os profissionais disponíveis e somente designar aqueles com qualificação técnica e administrativa adequada para desempenhar essa atividade. Conforme o disposto no art. 30, inciso V, da Resolução Normativa Aneel 417/2010, compete à Aneel estabelecer os critérios de avaliação que as agências conveniadas deverão observar para designação dos profissionais que poderão efetuar as fiscalizações.

50. A unidade técnica detectou que esses critérios não foram estabelecidos pela Aneel, em descumprimento ao disposto no normativo. Isso dificulta a tomada de decisão pelos servidores das agências conveniadas encarregados dessa avaliação e permite a utilização de critérios subjetivos, podendo acarretar a designação de profissional sem a qualificação necessária para conduzir a fiscalização ou, de maneira inversa, resultar na rejeição de profissional com qualificação adequada.

51. Considero que a eficiência e efetividade da fiscalização depende, dentre outros aspectos, da adequada qualificação do fiscal frente ao objeto a ser fiscalizado. Dessa forma, tendo em vista que o



supracitado normativo dispõe expressamente que é compromisso da Aneel estabelecer tais critérios de avaliação, coaduno com a proposta da unidade técnica de fixar prazo para que a agência reguladora adote os procedimentos necessários para o seu efetivo cumprimento.

X

52. Considero que o trabalho conduzido pela SeinfraElétrica contribuirá para a melhoria do desempenho da Administração Pública, por meio do fortalecimento da governança da entidade auditada.

53. Entendo que a adoção dos encaminhamentos propostos contribuirá para o aperfeiçoamento dos procedimentos de fiscalização dos serviços de distribuição de energia elétrica e, conseqüentemente, trará melhorias na qualidade dos serviços prestados ao consumidor.

54. Além disso, considero oportuno e conveniente encaminhar cópia do relatório, voto e acórdão da decisão que vier a ser proferida pelo Plenário deste Tribunal ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério de Minas e Energia (MME) e à Casa Civil, para conhecimento das importantes constatações desta auditoria operacional.

Em vista de todo o exposto, acompanhando em essência o encaminhamento proposto pela unidade técnica, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha o Acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de março de 2016.

VITAL DO RÊGO
Relator



ACÓRDÃO Nº 651/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.046/2014-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria Operacional.
3. Responsável: Romeu Donizete Rufino (143.921.601-06).
4. Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Elétrica (SeinfraElétrica).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria operacional, realizada na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), destinada a avaliar os mecanismos adotados pela referida agência reguladora e agências conveniadas para fiscalizar a qualidade da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica;

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

9.1 determinar à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e o art. 16 do Decreto 2.335/1997, que:

9.1.1 apresente, em até 120 (cento e vinte) dias, plano de ação contendo a descrição de atividades, responsáveis e respectivos prazos de realização, destinado ao aprimoramento da apuração dos indicadores de qualidade do serviço público de distribuição de energia elétrica, notadamente aqueles referentes à qualidade do teleatendimento e à conformidade nos níveis de tensão das medições amostrais (CNT), de modo a aumentar a confiabilidade desses índices;

9.1.2 contemple, no plano supracitado, a melhoria do critério de seleção das empresas distribuidoras a serem fiscalizadas sobre a qualidade do teleatendimento, bem como da aferição da fidedignidade dos dados referentes a esse indicador, encaminhados à Aneel pelas distribuidoras; e

9.1.3 estabeleça, em até 90 (noventa) dias, critérios objetivos para que as agências estaduais conveniadas possam avaliar adequadamente a qualificação técnica e administrativa dos profissionais que venham a exercer as atividades descentralizadas de fiscalização de competência da Superintendência de Fiscalização de Serviços de Eletricidade da Aneel, de forma a cumprir o estabelecido no art. 30, inciso V, da Resolução Normativa Aneel 417/2010;

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

9.2.1 aprimore a metodologia de definição da Remuneração de Capital e da Quota de Reintegração Regulatória, a partir do quarto ciclo de revisões tarifárias periódicas, de modo a comprometer menos os recursos humanos e materiais alocados na fiscalização, os quais também são necessários à realização de fiscalizações sobre outros temas importantes, como o da qualidade da distribuição de energia elétrica;

9.2.2 implemente ações para garantir a tempestividade de análise dos processos de fiscalização da qualidade, de modo a assegurar o cumprimento do prazo de 45 dias estabelecido no art. 20 da Resolução Normativa Aneel 63/2004, reduzir o risco da prescrição da pretensão punitiva prevista no art. 1º da Lei 9.873/1999 e assegurar o caráter educativo da ação, adotando, por exemplo, mecanismos



de controle de prazos de análise da manifestação e de proferimento de decisão de primeira instância em seu sistema Sigefis, ou em outro sistema que venha a sucedê-lo;

9.2.3 estabelecer rotina de trabalho de forma a fixar data limite capaz de assegurar a conclusão da elaboração do planejamento das fiscalizações da Superintendência de Fiscalização de Serviços de Eletricidade (SFE) antes de 1º de janeiro do ano para o qual o planejamento se destine;

9.2.4 ao elaborar o planejamento das fiscalizações a serem realizadas nos exercícios posteriores, consulte prévia e formalmente as agências estaduais conveniadas quanto às principais demandas por fiscalização e à provável priorização na execução dessas fiscalizações, na visão daquelas agências; e

9.2.5 ao se utilizar de dados das reclamações dos consumidores como insumo ao planejamento de fiscalizações, inclua no universo de análise as reclamações feitas diretamente às empresas distribuidoras, abstendo-se de utilizar unicamente as reclamações recebidas pela Ouvidoria da Aneel;

9.3 remeter cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, aos seguintes destinatários:

9.3.1 Casa Civil da Presidência da República;

9.3.2 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.3.3 Ministério de Minas e Energia;

9.3.4 Controladoria-Geral da União;

9.3.5 Câmara dos Deputados, bem como aos seguintes parlamentares e comissões desta Casa: Comissão de Defesa do Consumidor e Deputado Irmão Lázaro, em cumprimento ao item 9.1.3 do Acórdão 286/2016-TCU-Plenário e item 9.3 do Acórdão 2.314/2014-TCU-Plenário; Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço e Deputado Federal Eduardo da Fonte, em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 909/2015-TCU-Plenário; Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e Deputado Federal Glauber Braga, em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 617/2015-TCU-Plenário; e

9.3.6 Senado Federal, bem como à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso e às Comissões de Serviços de Infraestrutura e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal;

9.4 determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica que realize o monitoramento do presente acórdão, com a finalidade de verificar o atendimento e implantação das determinações e recomendações efetuadas; e

9.5 arquivar o presente processo, por ter cumprido o fim para o qual foi constituído, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 9/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/3/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0651-09/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler e Vital do Rêgo (Relator).

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

TC 013.046/2014-4

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

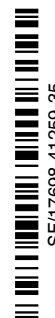
Procuradora-Geral, em exercício

Às Comissões de Serviços de Infraestrutura; de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle.

3

PARECER Nº , DE 2017

Da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, sobre a Proposta de Fiscalização e Controle nº 2, de 2016, de autoria do Senador Lindbergh Farias, relativa ao plano de desinvestimentos da Petrobras, estabelecido no Plano de Negócios e Gestão – PNG 2017-2021.



Relator: Senador **FLEXA RIBEIRO**

I – RELATÓRIO

Está sendo submetida à apreciação desta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor a Proposta de Fiscalização e Controle nº 2, de 2016, de autoria do Senador Lindbergh Farias, relativa ao plano de desinvestimentos da Petrobras, estabelecido no Plano de Negócios e Gestão – PNG 2017-2021.

Para dar uma ideia da magnitude dos desinvestimentos, o autor abre a Proposta com a informação de que *estão previstas vendas de ativos de US\$ 19,5 bilhões em 2017 e 2018. Para os anos de 2015 e 2016, as vendas de ativos previstas foram de US\$ 15,1 bilhões.*

A Proposta de Fiscalização e Controle cita três importantes alienações aprovadas até setembro de 2016:

- Venda da subsidiária integral Nova Transportadora do Sudeste (NTS), proprietária e operadora dos gasodutos de transporte da Região Sudeste, para consórcio liderado pela empresa Brookfield e que incluirá fundos soberanos da China e de Singapura.

- Alienação de parcela da participação na subsidiária Petrobras Distribuidora (BR DISTRIBUIDORA), com manutenção de 49% do capital votante.
- Venda da participação de 66% no bloco exploratório BM-S-8 para a Statoil Brasil Óleo e Gás Ltda. Um dos poços comprovou a descoberta de petróleo de boa qualidade, em reservatórios carbonáticos com excelentes características.

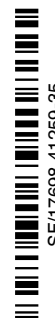
A Proposta também faz menção às vendas já concluídas desde 2015: ativos na Argentina no valor de US\$ 101 milhões; 49% da Gaspetro, no valor de US\$ 540 milhões; ativos na Colômbia no valor de US\$ 92 milhões. São também enumeradas as seguintes vendas, já aprovadas: 67,19% da Petrobras Argentina (PESA), no valor de US\$ 897 milhões; 100% da Petrobras Chile Distribución (PCD), no valor de US\$ 464 milhões; e a Liquigás Distribuidora, no valor de US\$ 2,5 – US\$ 3 bilhões.

O Senador Lindbergh Farias compreende as dificuldades enfrentadas pela estatal, mas discorda da ênfase dada pelo Presidente da Petrobras à necessidade de reduzir a “alavancagem”. Decorrem dessa ênfase o aumento das amortizações, a redução dos investimentos e o plano de desinvestimento. Na Justificação da proposta, contesta as alienações já aprovadas:

Os desinvestimentos e parcerias no valor da ordem de US\$ 19 bilhões representam a venda de ativos, muitos deles estratégicos para a Petrobras e para o País, em um momento em que os ativos do setor estão desvalorizados em razão dos baixos preços do petróleo.

A privatização da BR Distribuidora e da Nova Transportadora do Sudeste – NTS e a venda de Carcará podem significar abrir mão de ativos rentáveis e estratégicos para a Petrobras e para o Estado.

Tudo indica que não há necessidade de se vender esses e outros ativos. Em vez de se gerar recursos de US\$ 19 bilhões com a venda de ativos, esse valor de US\$ 19 bilhões poderia ser oriundo



SF/17698.41259-35

da redução das amortizações e despesas financeiras que totalizam o elevadíssimo valor de US\$ 105 bilhões.

.....

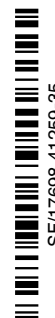
O PNG 2017-2021 indica uma visão de curto prazo e equivocada até do ponto de vista financeiro, pois ativos como a BR Distribuidora e a NTS apresentam taxas de rentabilidade maiores que as taxas de captação e de rolagem da dívida. Representa o predomínio de visão financeira de curto prazo sobre a visão de construção de um País soberano e tecnologicamente avançado, com condições de resgatar a grande dívida social hoje existente.

.....

A empresa estatal integrada, com participação estratégica em todo o território nacional, proprietária e operadora de oleodutos, gasodutos, terminais, refinarias, fábricas de fertilizantes, unidades petroquímicas, plantas de biocombustíveis e termelétricas pode ser desintegrada pelo PNG 2017-2021.

O novo plano da Petrobras não se mostra “estratégico para o Brasil”. Ele indica o fim do principal projeto nacional, criado em 1953, por iniciativa do então Presidente Getúlio Vargas, que contou com o apoio de amplos segmentos sociais e políticos.

Como as operações envolvem interesses estratégicos do País, o Senador Lindbergh Farias propõe uma fiscalização para averiguar, inicialmente, a legalidade das alienações em andamento. Sugere que pelo menos algumas das alienações deveriam ser enquadradas no Programa Nacional de Desestatização e sujeitas aos procedimentos legais estabelecidos na Lei nº 9.491, de 1997. Questiona também a razão de as operações não seguirem as exigências estabelecidas na Lei nº 8.666, de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Por fim, considera que o Decreto 2.745, de 1998, que aprova o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS, exorbita o que estava previsto no art. 67 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a chamada “Lei do Petróleo”.



SF/17698.41259-35

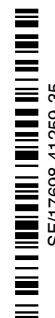
Os questionamentos do Senador também dizem respeito ao impacto das alienações no papel estratégico da Petrobras nos diversos setores, bem como a possíveis danos ao erário em virtude de esses ativos terem rentabilidade maior do que as reservas mantidas pelo País.

A proposta de Fiscalização e Controle conclui com uma série de perguntas a respeito das três negociações acima citadas.

Em relação à alienação da Nova Transportadora do Sudeste – NTS, indaga-se se essa venda é considerada uma desestatização e se foram seguidos os procedimentos legais estabelecidos na Lei nº 9.491, de 1997, que trata da Desestatização. Há uma pergunta sobre a importância desses gasodutos para manter o papel estratégico da Petrobras na área de transporte de gás natural. Outra preocupação é com o risco de se sair de um monopólio estatal para um monopólio privado no transporte de gás natural na Região Sudeste. Por fim, levanta-se a hipótese de que poderia ser mais rentável para o País investir, na compra da NTS, parte de suas reservas, atualmente aplicadas em títulos do tesouro dos Estados Unidos.

No tocante à alienação da BR Distribuidora, são feitas as mesmas indagações com relação ao cumprimento das exigências contidas na Lei nº 9.491, de 1997. Questiona-se se a perda do controle do capital votante da BR Distribuidora é compatível com a verticalização da Petrobras, que sempre adotou o lema “Do poço ao posto”. Há também a mesma preocupação com o papel estratégico da BR Distribuidora no Sistema Petrobras e com o risco de danos ao erário.

Os questionamentos relativos à alienação da participação da Petrobras no BM-S-8, sobretudo a jazida de Carcará, estão centrados no embasamento jurídico para a venda. Indaga-se se o processo foi feito de acordo com a Lei nº 8.666, de 1993, ou com a Lei nº 9.478, de 1997. Pergunta-se também qual a posição do Tribunal de Contas da União em relação ao Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobras. Por fim, indaga-se sobre os custos de produção da Statoil. Se estes forem mais altos do que seriam os custos da Petrobras, há o receio de que haja danos ao erário, em razão do menor pagamento de participação especial e do menor excedente em óleo da União, o que pode reduzir as receitas destinadas às áreas de educação pública e saúde.



II – ANÁLISE

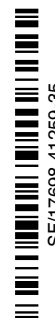
Compete à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, nos termos do art. 102-A, I, do Regimento Interno do Senado Federal, exercer a fiscalização e o controle de atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta. A Proposição atende também às regras dispostas no art. 102-B.

A Proposta de Fiscalização e Controle questiona o Plano de Desinvestimentos da Petrobras (PND) sob três principais aspectos. O primeiro é o da legalidade das alienações. O segundo é o de que as alienações podem comprometer o papel estratégico da Petrobras nos diversos setores. O terceiro é o de que a venda desses ativos, considerados mais rentáveis do que as reservas mantidas pelo País, pode causar prejuízos ao erário.

A legalidade é questionada por duas principais razões. A primeira é a de que, como a Nova Transportadora do Sudeste – NTS e a BR Distribuidora são subsidiárias integrais da Petrobras, a venda desses ativos deveria seguir o disposto na Lei nº 9.491, de 1997, que *trata dos procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização*.

A segunda razão é a de que a alienação da participação da Petrobras no BM-S-8 deveria seguir os procedimentos previstos na Lei nº 8.666, de 1993, que *institui normas para licitações e contratos da Administração Pública*, e não os contidos na Lei nº 9.478, de 1997, e no Decreto nº 2.745, de 1998. O argumento é o de que a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que trata do estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, dispõe, no § 3º do seu art. 91, que permanecem regidos pela legislação anterior procedimentos licitatórios e contratos iniciados ou celebrados até 24 meses após a entrada em vigência dessa Lei. Assim, as alienações realizadas por empresas estatais deveriam ocorrer nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, até 29 de junho de 2018.

Adicionalmente, mesmo que fosse aceita a possibilidade de as alienações serem feitas no âmbito do art. 67 da Lei nº 9.478 (revogado pela



SF/17698.41259-35

Lei 13.301, de 2016) e do Decreto nº 2.745, de 1998, que regulamenta o art. 67 e traz o anexo com o Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, considera-se que o Decreto exorbita a sua competência posto que o art. 67 da Lei nº 9.478, de 1997, só se refere a contratos para aquisição de bens e serviços e não a alienações.

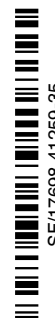
A Petrobras, em resposta aos questionamentos contidos na Proposta de Fiscalização, preparou, em agosto de 2016, Nota Técnica que responde a algumas das preocupações do Senador Lindbergh Farias.

Com relação à submissão das operações de desinvestimento da Petrobras às normas do Programa Nacional de Desestatização (PND), a Nota Técnica rejeita essa posição com o seguinte argumento:

O PND foi criado pela Lei 8.031/1990 no contexto de uma reforma geral do papel do Estado na economia. Atualmente, o PND está disciplinado na Lei 9.491/1997 e consiste em um programa eminentemente conjuntural, voltado à revisão do papel do Estado na economia, ao saneamento das finanças públicas e à atração de investidores privados para setores relevantes da economia nacional. Ou seja, não deve ser confundido com a decisão empresarial pontual de uma estatal de diminuir sua participação em determinadas áreas do negócio.

Acrescenta que a empresa observa o disposto no art. 173 da Constituição Federal, que estabelece que as sociedades de economia mista deverão exercer suas atividades em caráter de livre competição com outras empresas e que deverão atuar em consonância com a lei que estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. No caso, a Nota defende que a Lei nº 9.478, de 1997, a chamada Lei do Petróleo, foi editada especificamente para estabelecer princípios e diretrizes para a atuação da Petrobras e confere tratamento específico com relação às participações societárias da estatal. A Nota cita os arts. 63 e 64 da Lei 9.478:

Art. 63. A PETROBRÁS e suas subsidiárias ficam autorizadas a formar consórcios com empresas nacionais ou estrangeiras, na condição ou não de empresa líder, objetivando expandir atividades, reunir tecnologias e ampliar investimentos aplicados à indústria do petróleo.



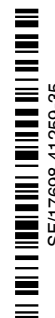
Art. 64. Para o estrito cumprimento de atividades de seu objeto social que integrem a indústria do petróleo, fica a PETROBRÁS autorizada a constituir subsidiárias, as quais poderão associar-se, majoritária ou minoritariamente, a outras empresas.

Se a ordem jurídica autoriza a constituição de subsidiárias e parcerias, naturalmente permite a sua desconstituição, em razão do princípio da simetria, sem necessidade de nova lei autorizativa. Portanto, não há o que se falar em submissão dos desinvestimentos da Petrobras ao Plano Nacional de Desestatização - PND.

Nesse contexto, vale lembrar que a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, que cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, representa uma remodelação do Programa Nacional de Desestatização e prevê a inclusão, nesse programa, *de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização*. Sendo assim, não é questão simples determinar se determinada alienação deve ou não ser considerada uma desestatização.

A Nota continua salientando que a área técnica do TCU (TC 013.056.2016.6) se manifestou expressamente quanto à não aplicação do PND às operações de desinvestimento da Petrobras. Reafirma, também, que, não obstante esse entendimento,

a Sistemática para desinvestimentos de Ativos e Empresas do Sistema Petrobras foi elaborado com fundamento no Regulamento/Decreto, consagrando-se a realização de um processo competitivo compatível com a modalidade licitatória Convite, recomendando-se a sua aplicação mesmo nos casos em que o certame seja dispensável, sempre que isto seja possível. Com isso, se buscou assegurar a possibilidade de obtenção da proposta mais vantajosa para a Companhia, sem prejuízo da observância dos princípios constitucionais da Administração Pública. A Sistemática foi avalizada não só por experts em direito administrativo e constitucional, mas também pela área técnica da ex-Controladoria Geral da União (CGU, atualmente denominada “Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle”). Esta expediu relatório preliminar de auditoria nº 201503747, no qual, embora tenha



SF/17698.41259-35

identificado inadequações formais na sua aplicação e pontos de melhoria, foi contundente em suas avaliações favoráveis em geral.

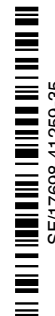
Quanto ao argumento de que deveriam ser seguidos os procedimentos previstos na Lei nº 8.666, de 1993, a Nota Técnica rebate afirmando que a legislação anterior a que faz referência a nº Lei 13.303 é, no caso da Petrobras, a Lei do Petróleo. Sendo assim, o Decreto nº 2.745, fundamentado no art. 67 da Lei nº 9.478, pode regulamentar o processo licitatório simplificado previsto naquele artigo.

A Proposta de Fiscalização argumenta ainda que o Decreto não poderia tratar de alienações posto que o art. 67 da Lei nº 9.478 só se refere a contratações. A Nota Técnica da Petrobras rejeita esse argumento ao afirmar que a Constituição, ao tratar da lei que estabelecerá o estatuto jurídico das estatais, atribui a ela a competência para dispor sobre *compras e alienações* (art. 173, §1º, III). Portanto, o Decreto não exorbitou seu poder de regulamentação. Além disso, o ato de alienar é decorrente do ato de adquirir. A Nota acrescenta que essa posição está amparada por diversas decisões do Supremo Tribunal Federal como, por exemplo, a MS/26410 – Medida Cautelar em Mandado de Segurança.

Acrescenta a Petrobras que o novo *Estatuto das Estatais (Lei nº 13.303)*, que veio disciplinar as licitações e contratos no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista, estabeleceu, em seu art. 28, §§ 3º e 4º, a dispensa de licitação nas hipóteses de formação e extinção de parcerias, desde que justificada a inviabilidade de processo competitivo, em situações definidas como oportunidades de negócios em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares.

A segunda linha de questionamento da proposta de Fiscalização e Controle é a de que as alienações podem comprometer o papel estratégico da Petrobras nos diversos setores. Apesar de se tratar de tema de enorme relevância, a Nota Técnica da Petrobras não se pronuncia a respeito.

O terceiro questionamento é o de que o PNG 2017-2021 e o plano de desinvestimentos nele contido refletem *uma visão de curto prazo e equivocada até do ponto de vista financeiro, pois ativos como a BR*



SF/17698.41259-35

Distribuidora e a NTS apresentam taxas de rentabilidade maiores que as taxas de captação e de rolagem da dívida.

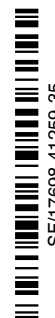
A Nota da Petrobras não entra nesse mérito, o que é compreensível, posto que envolve questões de política macroeconômica e de estratégias de desenvolvimento nacional que ultrapassam em muito os horizontes da Petrobras. A estatal limita-se a enfatizar que o plano de desinvestimentos é fundamental para a recuperação da empresa. O grande objetivo é o de reduzir o endividamento – e permitir à empresa realizar seus investimentos – sem a necessidade de novas captações.

Na visão da estatal, se os projetos de desinvestimentos forem descontinuados, será necessária a captação de recursos adicionais de US\$ 27 bilhões no período 2017-2021 e a Petrobras manterá o mesmo nível elevado de exposição ao risco – com consequências graves para seus investimentos, seu valor de mercado, viabilidade financeira e, conseqüentemente, custo de captação de recursos.

Em conclusão, embora a Nota Técnica da Petrobras tenha elucidado vários pontos, sobretudo no que tange à legalidade das alienações realizadas, há que se reconhecer que diversas questões permanecem sem resposta e alguns elementos da argumentação podem estar sujeitos a interpretações divergentes.

Um dos principais é a caracterização das alienações da NTS e da BR Distribuidora. Estas operações podem ser interpretadas como exemplos de desestatização, à luz do § 1º do art. 2º da Lei nº 9.491, de 1997, como defende o autor da proposta de fiscalização. Também podem ser enquadradas como medidas de desestatização, nos termos da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, que cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI. Ou, como quer a Petrobras, podem ser encaradas como procedimentos empresariais próprios de qualquer empresa que atue em um mercado competitivo.

Como a Nota não tratou dos questionamentos relativos ao impacto das alienações no papel estratégico da Petrobras nem tampouco da conveniência, ou não, de o País investir parte de suas reservas na compra desses ativos, ao invés de vendê-los a terceiros, julgamos que algumas das perguntas feitas no âmbito da Proposta de Fiscalização e Controle



SF/17698.41259-35

permanecem sem uma resposta satisfatória. No entanto, como o TCU já vem exercendo regularmente sua atividade de controle sobre o Programa de Desinvestimentos da Petrobras, consideramos mais conveniente transformar a Proposta de Fiscalização e Controle nº 2 em Requerimento de Informações dirigido ao Ministro de Estado de Minas e Energia.

III – VOTO

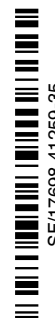
Em face do exposto, somos pela transformação da Proposta de Fiscalização e Controle nº 2 no Requerimento de Informações apresentado a seguir, que incorpora as perguntas listadas ao final da Justificação à Proposta de Fiscalização e Controle.

REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES Nº , DE 2017

Nos termos do disposto no art. 50, § 2º, da Constituição Federal, combinado com o art. 216 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), requeiro que sejam solicitados ao Ministro de Estado de Minas e Energia os seguintes esclarecimentos sobre o plano de desinvestimentos da Petrobras.

Em relação à venda da Nova Transportadora do Sudeste – NTS:

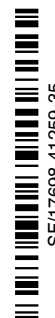
1. A Nova Transportadora do Sudeste – NTS é uma subsidiária integral da Petrobras?
2. Foi concluída a venda do controle do capital votante?
3. Essa venda é considerada uma desestatização?
4. Foram seguidos os procedimentos legais estabelecidos na Lei no 9.491, de 1997?



5. Os gasodutos da Região Sudeste são importantes para manter o papel estratégico da Petrobras na área de transporte de gás natural?
6. Esses gasodutos são operacional e financeiramente importantes para a própria Petrobras e estratégicos para o País?
7. Com a venda da NTS, corre-se o risco de se sair de um monopólio estatal para um monopólio privado no transporte de gás natural na Região Sudeste?
8. Se o Estado brasileiro, a partir da aplicação de uma ínfima parte de suas reservas internacionais, comprasse total ou parcialmente a NTS, em vez de um consórcio com a participação de fundos soberanos da China e Singapura, não haveria maior ganho para o erário?
9. Os gasodutos da Região Sudeste apresentam maior rentabilidade que os títulos do tesouro dos Estados Unidos, principais ativos onde estão aplicadas as reservas internacionais do Brasil?

Em relação à venda da BR Distribuidora;

1. A BR Distribuidora é uma subsidiária integral da Petrobras?
2. Está em andamento a venda do controle do capital votante?
3. Esse processo é considerado uma desestatização?
4. Estão sendo seguidos os procedimentos legais estabelecidos na Lei no 9.491, de 1997?
5. A BR Distribuidora tem um papel estratégico no Sistema Petrobras e no País?
6. A perda do controle do capital votante da BR Distribuidora é compatível com a verticalização da Petrobras, que sempre adotou o lema “Do poço ao posto”?
7. A venda da BR Distribuidora não causaria danos ao erário?



SF/17698.41259-35

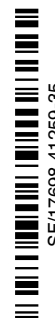
Em relação a Carcará e outras alienações:

1. A alienação da participação da Petrobras no BM-S-8 foi feita de acordo com a Lei no 8.666, de 1993 ou com a Lei no 9.478, de 1997?
2. Há amparo legal para se realizar alienação de ativos com base na Lei no 9.478, de 1997?
3. Qual a posição do TCU em relação ao Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobras?
4. A Statoil terá custos de produção inferiores aos da Petrobras, líder mundial em operação em águas profundas e com grande infraestrutura na Bacia de Santos, onde já perfurou mais de 200 poços no horizonte geológico do Pré-Sal?
5. Se a Statoil tiver maior custo de produção que a Petrobras, isso representará danos ao erário, em razão do menor pagamento de participação especial e do menor excedente em óleo da União?
6. A venda de Carcará para a Statoil pode reduzir as receitas destinadas às áreas de educação pública e saúde?
7. As outras alienações foram ou estão sendo feitas de acordo com a Lei nº 8.666, de 1993?

JUSTIFICAÇÃO

A Proposta de Fiscalização e Controle nº 2, de 2016, de autoria do Senador Lindbergh Farias, solicita uma série de esclarecimentos relativos ao plano de desinvestimentos da Petrobras, estabelecido no Plano de Negócios e Gestão – PNG 2017-2021.

O Senador se preocupa com o grande volume de vendas de ativo já aprovadas, da ordem de US\$ 19,5 bilhões em 2017 e 2018, e discorda da ênfase dada pela Petrobras à necessidade de reduzir a



SF/17698.41259-35

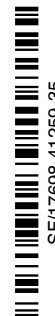
“alavancagem”, o que implica em aumento das amortizações, redução dos investimentos e plano de desinvestimento.

Como essa vendas envolvem interesses estratégicos do País, o Senador Lindbergh Farias propõe uma fiscalização para averiguar a legalidade das alienações em andamento, seu impacto no papel estratégico da Petrobras nos diversos setores, bem como possíveis danos ao erário em virtude de esses ativos terem rentabilidade maior do que as reservas mantidas pelo País.

Alguns dos questionamentos levantados foram respondidos pela Petrobras em Nota Técnica de agosto de 2016. Muitos dos questionamentos permanecem, contudo, sem uma resposta satisfatória. Como o TCU já vem exercendo regularmente sua atividade de controle sobre o Programa de Desinvestimentos da Petrobras, consideramos mais conveniente transformar a Proposta de Fiscalização e Controle nº 2 em Requerimento de Informações dirigido ao Ministro de Estado de Minas e Energia, aproveitando as perguntas listadas ao final da Justificação à Proposta de Fiscalização.

Sala da Comissão,

Senador FLEXA RIBEIRO



VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre a Proposta de Fiscalização e Controle (PFS) nº 2, de 2016, do Senador Lindbergh Farias, que *apresenta proposta, nos termos dos arts. 102-A e 102-B, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, para realizar atos de fiscalização e controle relativos ao plano de desinvestimentos da Petrobras, estabelecido no Plano de Negócios e Gestão - PNG 2017-2021.*



I – RELATÓRIO

Submete-se à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) a Proposta de Fiscalização e Controle (PFS) nº 2, de 2016, que trata do plano de desinvestimentos da Petrobras, estabelecido no Plano de Negócios e Gestão – PNG 2017-2021.

A PFS aborda algumas alienações de ativos, como: a) a venda da Nova Transportadora do Sudeste (NTS), proprietária e operadora dos gasodutos de transporte da Região Sudeste; b) a alienação de parcela da participação na subsidiária Petrobras Distribuidora, com manutenção de 49% do capital votante; e c) a alienação da participação no bloco exploratório BM-S-8 para a Statoil Brasil Óleo e Gás Ltda.

Cita, ainda, as vendas dos ativos da Petrobras na Argentina (US\$ 101 milhões), na Colômbia (US\$ 92 milhões), e de 49% da Gaspetro (US\$ 540 milhões). Além disso, já foram aprovadas as vendas de 67,19% da Petrobras Argentina, de 100% da Petrobras Chile Distribución e da Liquigás Distribuidora.

A PFS em discussão releva que o novo plano da estatal não tem demonstrado ser “estratégico para o País”, representando a falência do principal projeto nacional desde a sua criação pelo então Presidente Getúlio Vargas.

Tais operações adotadas pelo corpo diretivo da Petrobras envolvem interesses estratégicos do País. Por isso, propus uma fiscalização para averiguar, inicialmente, a legalidade das alienações em andamento.

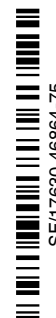
A Proposta de Fiscalização e Controle é enfática no questionamento às operações citadas a seguir.

Quanto à NTS, indaga se sua alienação é considerada uma desestatização e se, por consequência, foram seguidos os procedimentos legais estabelecidos na Lei nº 9.491, de 1997, que trata do Plano Nacional de Desestatização (PND). Em relação ao papel estratégico da NTS, infere-se sobre o risco de migrar de um monopólio para outro, só que sob tutela de capital privado.

Sobre a BR Distribuidora, igualmente questiona-se seu enquadramento no PND e, também, se a perda do controle do capital ordinário é compatível com a estratégia de verticalização do setor até então seguida pelo País, por meio da Petrobras.

Quanto ao bloco BM-S-8, onde se localiza o prospecto de Carcará, indaga-se se a alienação seguiu a Lei nº 8.666, de 1993, ou a Lei nº 9.478, de 1997, e questiona-se a legalidade do processo.

Primordialmente, cabe remeter ao Tribunal de Contas da União (TCU) a proposta de fiscalização quanto à legalidade dos atos em face das modificações legais recentes a que foram submetidas as estatais, especialmente pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que, dentre outros aperfeiçoamentos, revogou o dispositivo nefasto da Lei do Petróleo que vinha sendo utilizado para a realização de venda de ativos sem o consentimento do Congresso Nacional.



Por fim, a PFS faz alusão ao impacto das alienações e seus potenciais danos ao País em virtude de esses ativos terem rentabilidade maior do que as polpudas reservas mantidas pelo País.

II – ANÁLISE

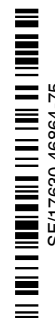
A presente Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) tem competência para exercer a fiscalização e o controle de atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, nos termos do art. 102-A, I, do Regimento Interno do Senado Federal.

A PFS nº 2, de 2016, traz para apreciação dessa CTFC demanda de fiscalização de relevante interesse público, que é o Plano de Desinvestimentos da Petrobras.

Trata-se de averiguar o atendimento ao quesito constitucional da legalidade das alienações que estão dilapidando o patrimônio de uma das principais estatais brasileiras. Além disso, a PFS questiona se tais vendas podem comprometer o papel estratégico da Petrobras nos diversos setores em que atua. Por fim, pede que se avalie se a rentabilidade desses ativos é maior do que aquela obtida pelas reservas mantidas pelo País.

Acerca da legalidade, duas principais razões são abordadas. A primeira é a de que a NTS e a BR Distribuidora são subsidiárias integrais da Petrobras e a venda desses ativos deveria seguir o disposto na Lei nº 9.491, de 1997, que *trata dos procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização*.

Ao mesmo tempo, a PFS solicita que o TCU averigue se o processo de desinvestimento da estatal no bloco BM-S-8 está de acordo com a Lei nº 8.666, de 1993, que *institui normas para licitações e contratos da Administração Pública*, e não com a Lei nº 9.478, de 1997, e o Decreto nº 2.745, de 1998. O argumento é o de que a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que trata do estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de



SF/17630.46864-75

economia mista e de suas subsidiárias, dispõe, no § 3º do seu art. 91, que permanecem regidos pela legislação anterior procedimentos licitatórios e contratos iniciados ou celebrados até 24 meses após a entrada em vigência dessa Lei. Assim, as alienações realizadas por empresas estatais deveriam ocorrer nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, até 29 de junho de 2018.

Quanto à legalidade das alienações, deve-se trazer à discussão que o assunto é deveras complexo, especialmente em face da utilização pela estatal de dispositivo controverso para realização das operações de venda de ativos. A Lei nº 9.478, de 1997, estabeleceu dispositivo que permitia à Petrobras utilizar processo licitatório simplificado para aquisição de bens e serviços, e apenas isso.

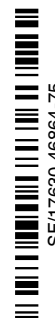
Recentemente, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.303, de 2016, que trata do estatuto das empresas estatais, sob suas diversas formas jurídicas. Essa lei, sabiamente, revogou aqueles dispositivos que tratavam do processo simplificado supramencionado. Em seu art. 28, o referido arcabouço legal prevê a dispensa de licitação, caso haja inviabilidade de procedimento competitivo.

Todavia, em nenhum caso citado pela PFS houve tal justificativa de inviabilidade. Pelo contrário, a estatal utilizou de subterfúgios legais para cometer atos eivados de discricionariedade, com relevante prejuízo para seu principal acionista, o Brasil.

Ainda, o Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016, que regulamentou a Lei nº 13.303, de 2016, não previu a realização dos atos que vêm sendo praticados pelos dirigentes da Petrobras, especialmente na alienação de seus ativos.

Ou seja, não há, explicitamente, dispositivo legal e infralegal que dê suporte para a venda desses ativos, da forma como vem sendo realizada.

Não há outra escolha senão acatar a PFS nº 2, de 2016, para que possamos esclarecer definitivamente os fatos então apresentados.



III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle nº 2, de 2016.

Sala da Comissão,

Senadora Vanessa Grazziotin
PCdoB/Amazonas



SF/17630.46864-75

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE N.º , DE 2016

Senhor Presidente:

Com fulcro nos arts. 102-A e 102-B, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, apresentamos Proposta de Fiscalização e Controle à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle para realizar atos de fiscalização e controle relativos ao plano de desinvestimentos da Petrobras, estabelecido no Plano de Negócios e Gestão – PNG 2017-2021.

Estão previstas vendas de ativos de US\$ 19,5 bilhões em 2017 e 2018. Para os anos de 2015 e 2016, as vendas de ativos previstas foram de US\$ 15,1 bilhões. Algumas vendas, já divulgadas pela Petrobras referentes ao PNG 2017-2021 e planos anteriores, são descritas a seguir.

No dia 8 de setembro de 2016, a Petrobras, por meio de Fato Relevante, informou que concluiu as negociações com o consórcio liderado pela empresa Brookfield para a venda de sua subsidiária integral Nova Transportadora do Sudeste – NTS. Segundo divulgado na imprensa, participariam desse consórcio fundos soberanos da China e de Singapura. A NTS é proprietária e operadora dos gasodutos de transporte da Região Sudeste.

Por meio de Fato Relevante, a Petrobras informou, em 22 de julho de 2016, que seu Conselho de Administração aprovou alteração do modelo de alienação de participação em sua subsidiária Petrobras Distribuidora – BR Distribuidora. O novo processo buscará parceiros com os quais a Petrobras



SF/16958.48620-04

compartilhará o controle da distribuidora, mas a participação da estatal no capital votante será de 49%.

A Petrobras, por meio de Fato Relevante, informou em 29 de julho de 2016, que seu Conselho de Administração aprovou a venda da participação no bloco exploratório BM-S-8, de 66%, para a Statoil Brasil Óleo e Gás LTDA. A Petrobras, por meio de Comunicado de 28 de setembro de 2015, informou que a perfuração do terceiro poço na área de Carcará confirmou a descoberta de petróleo leve nos reservatórios do Pré-Sal. Esse poço comprovou a descoberta de petróleo de boa qualidade, em reservatórios carbonáticos com excelentes características. O poço constatou uma expressiva coluna de 318 metros de óleo, não tendo atingido o contato óleo/água dessa acumulação. Quando da perfuração do segundo poço, a Petrobras havia informado que o potencial de produção do poço era equivalente aos resultados alcançados pelos melhores poços produtores do Pré-Sal da Bacia de Santos. Registre-se que os melhores poços dessa área produzem mais de 40 mil barris por dia de petróleo equivalente, produção muitíssimo acima dos padrões mundiais.

A Statoil, em Comunicado do dia 29 de julho de 2016, informou que o prospecto de Carcará apresenta volumes recuperáveis de 700 milhões a 1,3 bilhão de barris e que ela está bem posicionada para ser a futura operadora após a unitização da jazida, uma vez ela se estende por área da União. Dessa forma, os volumes recuperáveis do futuro campo de Carcará podem ser muito superiores a esses informados pela Statoil.

Desde 2015, foram concluídas as seguintes vendas de ativos pela Petrobras:

- ativos na Argentina para a Companhia Geral de Combustíveis (CGC): US\$ 101 milhões;



SF/16958.48620-04

- 49% da subsidiária Gaspetro, vendida para a Mitsui Gás e Energia do Brasil: US\$ 540 milhões;
- ajuste de preço da petroquímica Innova, vendida à Videolar, e ativos na Colômbia: US\$ 92 milhões.

Já foram aprovadas as seguintes vendas:

- 67,19% na Petrobras Argentina (PESA), vendida para a Pampa Energía: US\$ 897 milhões;
- 100% da Petrobras Chile Distribución (PCD), vendida para a Souther Cross Group: US\$ 464 milhões.
- Liquigás Distribuidora, ao grupo Ultra: US\$2,5 – US\$3 bilhões

Estariam em fase de negociação vendas relacionadas aos seguintes ativos:

- Companhia Petroquímica de Pernambuco (PetroquímicaSuape);
- Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco (Citepe);
- terminais de gás natural liquefeito – GNL e termelétricas associadas;
- campos de petróleo e gás em terra e em águas rasas (Projeto Topázio);
- 51% do capital votante da BR Distribuidora.

A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, dispõe em seu art. 67, que os contratos celebrados pela Petrobras para aquisição de bens e serviços, devem ser precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em Decreto do Presidente da República.

Com o objetivo de regulamentar esse artigo, foi publicado o Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998, que tem como anexo único o Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras.

O Capítulo VIII desse anexo trata da licitação para alienação, apesar de o art. 67 da Lei nº 9.478/1997 tratar somente de aquisição.



SF/16958.48620-04

Também é importante ressaltar que o anexo do Decreto nº 2.745/1998 não prevê limite de valor para licitações na modalidade convite, ao contrário da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Essa Lei deve ser aplicada às contratações das empresas estatais até que a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entre em vigor.

Nos termos do § 3º do art. 91 da Lei nº 13.303/2016, permanecem regidos pela legislação anterior procedimentos licitatórios e contratos iniciados ou celebrados até 24 meses após a entrada em vigência dessa Lei. Assim, as alienações realizadas por empresas estatais devem ocorrer nos termos da Lei nº 8.666/1993 até 29 de junho de 2018.

Com relação à desestatização, a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, assim a define em seu art. 2º:

“§ 1º Considera-se desestatização:

a) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade;

b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.

c) a transferência ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis da União, nos termos desta Lei. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.161-35, de 2001)

§ 2º Aplicam-se os dispositivos desta Lei, no que couber, às participações minoritárias diretas e indiretas da União no capital social de quaisquer outras sociedades e às ações excedentes à participação acionária detida pela União representativa do mínimo necessário à manutenção do controle acionário da Petróleo Brasileiro



SF/16958.48620-04

S.A. - Petrobrás, nos termos do artigo 62 da Lei nº 9.478, de 06.08.97.”

Nos termos do art. 6º, I, da Lei nº 9.491/1997, compete ao Conselho Nacional de Desestatização – CND recomendar ao Presidente da República a inclusão de empresas e de serviços públicos no Programa Nacional de Desestatização – PND.

A partir da inclusão no PND, as ações de empresas devem ser depositadas, no prazo improrrogável de cinco dias, no Fundo Nacional de Desestatização, que é administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, designado Gestor do Fundo, conforme disposto nos arts. 10 e 17 da Lei 9.491/1997.

O art. 18 dessa Lei estabelece as competências do Gestor do Fundo, *in verbis*:

“Art. 18. Compete ao Gestor do Fundo:

I - fornecer apoio administrativo e operacional, necessário ao funcionamento do Conselho Nacional de Desestatização, aí se incluindo os serviços de secretaria;

II - divulgar os processos de desestatização, bem como prestar todas as informações que vierem a ser solicitadas pelos poderes competentes;

III - constituir grupos de trabalho, integrados por funcionários do BNDES e suas subsidiárias e por servidores da Administração direta ou indireta requisitados nos termos da alínea "d" do § 4º do art. 6º, desta Lei, para o fim de prover apoio técnico à implementação das desestatizações;

IV - promover a contratação de consultoria, auditoria e outros serviços especializados necessários à execução das desestatizações;

V - submeter ao Presidente do Conselho Nacional de Desestatização as matérias de que trata o inciso II do art. 6º, desta Lei;



SF/16958.48620-04

VI - promover a articulação com o sistema de distribuição de valores mobiliários e as Bolsas de Valores;

VII - selecionar e cadastrar empresas de reconhecida reputação e tradicional atuação na negociação de capital, transferência de controle acionário, venda e arrendamento de ativos;

VIII - preparar a documentação dos processos de desestatização, para apreciação do Tribunal de Contas da União;

IX - submeter ao Presidente do Conselho outras matérias de interesse do Programa Nacional de Desestatização.

Parágrafo único. Na contratação dos serviços a que se refere o inciso IV deste artigo, poderá o Gestor do Fundo estabelecer, alternativa ou cumulativamente, na composição da remuneração dos contratados, pagamento a preço fixo ou comissionado, sempre mediante licitação.”

A publicidade e a transparência relativas à alienação do controle acionário são garantidas nos termos do art. 11 da Lei nº 9.491/1997, *in verbis*:

“Art. 11. Para salvaguarda do conhecimento público das condições em que se processará a alienação do controle acionário da empresa, inclusive instituição financeira incluída no Programa Nacional de Desestatização, assim como de sua situação econômica, financeira e operacional, será dada ampla divulgação das informações necessárias, mediante a publicação de edital, no Diário Oficial da União e em jornais de notória circulação nacional, do qual constarão, pelo menos, os seguintes elementos:

a) justificativa da privatização, indicando o percentual do capital social da empresa a ser alienado;

b) data e ato que determinou a constituição da empresa originariamente estatal ou, se estatizada, data, ato e motivos que determinaram sua estatização;

c) passivo das sociedades de curto e de longo prazo;

d) situação econômico-financeira da sociedade, especificando lucros ou prejuízos, endividamento interno e externo, nos cinco últimos exercícios;



SF/16958.48620-04

e) pagamento de dividendos à União ou a sociedades por essa controladas direta ou indiretamente, e aporte de recursos à conta capital, providos direta ou indiretamente pela União, nos últimos quinze anos;

f) sumário dos estudos de avaliação;

g) critério de fixação do valor de alienação, com base nos estudos de avaliação;

h) modelagem de venda e valor mínimo da participação a ser alienada;

i) a indicação, se for o caso, de que será criada ação de classe especial e os poderes nela compreendidos.”

Os arts. 30 a 32 do Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998, que regulamenta a Lei nº 9.491/1997, dispõem sobre os procedimentos de avaliação, nos seguintes termos:

“SEÇÃO II

Dos Procedimentos de Avaliação

Art. 30. A determinação do preço mínimo dos ativos incluídos no PND, para desestatização mediante as modalidades operacionais previstas no art. 7º deste Decreto, levará em consideração os estudos elaborados com base na análise detalhada das condições de mercado, da situação econômico-financeira e das perspectivas de rentabilidade da sociedade.

§ 1º Os estudos a que se refere o *caput* deste artigo deverão indicar o valor econômico da empresa bem como outros parâmetros que venham a ser julgados necessários à fixação do valor de alienação.

§ 2º O valor de liquidação da sociedade objeto de desestatização somente deverá ser calculado para os efeitos do § 1º deste artigo nos casos em que for adequado recomendar a liquidação da sociedade.

§ 3º Para os efeitos do disposto neste artigo, considera-se valor econômico da empresa aquele calculado a partir da projeção do seu fluxo de caixa operacional, ajustado pelos valores dos direitos e obrigações não vinculados às suas atividades operacionais, bem como pelos valores que reflitam contingências e outros efeitos.



SF/16958.48620-04

§ 4º As ações de sociedade incluída no PND ofertadas a empregados e ao público em geral, mediante distribuição no mercado acionário, bem como em bloco de ações que forem a leilão, poderão ter preços e condições diferenciados daquelas objeto da alienação do controle acionário ou da oferta de bloco estratégico.

§ 5º Para os efeitos do disposto no parágrafo anterior, o CND deverá fixar o preço mínimo das demais ações a serem ofertadas, de forma a compensar a redução no valor das ações objeto das ofertas especiais.

§ 6º Nas ofertas ao público em geral, quando as ações objeto de alienação forem de espécies ou classes diferentes ou quando as mesmas já forem negociadas em bolsas de valores, poderá o CND fixar o preço mínimo por outros critérios, considerando as características dos valores mobiliários objeto de cada oferta.

§ 7º Poderá o CND recorrer a outros critérios para fixação do preço mínimo no caso das ações que remanescerem no FND por prazo superior a doze meses contados da data da alienação do controle ou bloco estratégico das ações de emissão da empresa desestatizada.

§ 8º Na fixação do preço mínimo de alienação de participação societária em sociedade concessionária ou permissionária de serviços públicos ou de bens do seu ativo patrimonial, serão levados em conta os critérios de fixação e revisão tarifária e outras condições previstas nos atos de concessão ou permissão existentes ou que vierem a ser expedidos.

§ 9º- A competência prevista nos §§ 5º, 6º e 7º deste artigo, no caso de instituições financeiras, é do CMN, por proposta do Banco Central do Brasil.

Art. 31. O preço mínimo será fixado com base em estudos de avaliação, elaborados por duas empresas contratadas mediante licitação pública promovida pelo Gestor do FND ou pelos órgãos responsáveis de que tratam o § 1º do art. 10 e o art. 13 deste Decreto.

§ 1º Havendo divergência quanto ao preço mínimo recomendado nas avaliações, superior a vinte por cento, será facultado ao CND determinar a contratação de terceiro avaliador, para se manifestar, em até sessenta dias, sobre as avaliações, hipótese em que o respectivo estudo também servirá de base para a determinação do preço mínimo.



SF/16958.48620-04

§ 2º Na hipótese de contratação de terceiro avaliador, o órgão contratante colocará à disposição do contratado toda a documentação referente aos estudos e serviços já elaborados.

§ 3º O CND poderá determinar a revisão dos estudos de avaliação, no caso de eventos relevantes ocorridos após a elaboração dos mesmos.

Art. 32. O preço mínimo de alienação, aprovado pelo CND, será submetido à homologação do órgão de deliberação competente da empresa titular das ações ou quotas incluídas no PND.

§ 1º A Resolução do CND que aprovar as condições gerais de desestatização será utilizada pelo representante do titular das ações ou bens como instrução de voto para deliberação do órgão competente a que alude o *caput* deste artigo.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica aos casos de alienação de ações, bens ou direitos quando diretamente detidos pela União.”

O Decreto 2.594/1998 também dispõe sobre auditorias externas, em sua Seção V, transcrita a seguir:

“SEÇÃO V

Das Auditorias Externas

Art. 21. O FND será auditado por auditor externo independente, registrado na Comissão de Valores Mobiliários - CVM, que será contratado mediante licitação pública promovida pelo Gestor do FND.

Parágrafo único. O auditor externo do FND prestará, por escrito, os esclarecimentos sobre o seu parecer que forem solicitados pelo CND e, quando convocado, comparecerá às suas reuniões.

Art. 22. Os processos de desestatização serão auditados, a partir da publicação do respectivo edital, por auditor externo independente, registrado na CVM.

§ 1º Em cada processo de desestatização será feita licitação pública para a contratação de auditor externo independente.

§ 2º Ao auditor externo independente competirá verificar e atestar a lisura e a observância das regras estabelecidas no edital de alienação, prestar os demais serviços previstos no respectivo contrato



SF/16958.48620-04

e apresentar, ao final do processo, relatório que será submetido à apreciação do CND.

§ 3º O CND poderá, conforme o caso, determinar a contratação de auditor para o acompanhamento de outras fases do processo de desestatização, anteriores à publicação do edital.”

Registre-se que os arts. 28 e 29 da Lei nº 9.491/1997 garantem aos empregados e aposentados a possibilidade de eles adquirirem parte das ações das empresas privatizadas, nos seguintes termos:

“Art. 28. Aos empregados e aposentados de empresas controladas, direta ou indiretamente pela União, incluídas no Programa Nacional de Desestatização, é assegurada a oferta de parte das ações representativas de seu capital, segundo os princípios estabelecidos nesta Lei e condições específicas a serem aprovadas pelo Conselho Nacional de Desestatização, inclusive quanto à: (Redação dada pela Lei nº 9.700, de 1998)

I - disponibilidade posterior das ações;

II - quantidade a ser individualmente adquirida.

Parágrafo único. A oferta de que trata o caput deste artigo será de, pelo menos, 10 % (dez por cento) das ações do capital social detidas, direta ou indiretamente, pela União, podendo tal percentual mínimo ser revisto pelo Conselho Nacional de Desestatização, caso o mesmo seja incompatível com o modelo de desestatização aprovado.

Art. 29. A participação dos empregados na aquisição de ações far-se-á, opcionalmente, por intermédio de clube de investimento que constituirão para representá-los legalmente, inclusive como substituto processual, observada a regulamentação baixada pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM.”

Com relação à nulidade da transferência de ações, o art. 23 da Lei nº 9.491/1997 assim dispõe:

“Art. 23. Será nula de pleno direito a venda, a subscrição ou a transferência de ações que impliquem infringência desta Lei.”



SF/16958.48620-04

JUSTIFICAÇÃO

O PNG 2017-2021 prevê uma geração operacional de caixa, após dividendos, de US\$ 158 bilhões. Essa geração decorre principalmente da venda de derivados ao mercado interno.

Dessa forma, todos os brasileiros, direta ou indiretamente, serão os responsáveis por essa geração de caixa de US\$ 158 bilhões de 2017 a 2021. É fundamental que esses recursos sejam aplicados com transparência, pois trata-se de uma empresa estatal e estratégica para o desenvolvimento nacional, que, na prática, detém o monopólio do refino, dos dutos e dos terminais do País.

A geração de caixa da Petrobras depende da política de preços, principalmente da gasolina e do óleo diesel. No dia 14 de outubro de 2016, a Petrobras divulgou sua política de preços, que tem como base a paridade com o mercado internacional, incluindo custos como frete de navios, custos internos de transporte e taxas portuárias, além de uma margem que será praticada para remunerar riscos inerentes à operação, como, por exemplo, volatilidade da taxa de câmbio e dos preços sobre estadias em portos e lucro, além de tributos. A Diretoria Executiva da Petrobras definiu, também, que a empresa não praticará preços abaixo dessa paridade internacional.

A partir dessa política, as distribuidoras tenderão a pagar para a Petrobras um preço maior que as distribuidoras pagam aos refinadores nos Estados Unidos e em países da Europa, onde os preços são definidos apenas pelo mercado.



SF/16958.48620-04

Durante a divulgação do PNG 2017-2021, o Presidente da Petrobras, Sr. Pedro Parente, foi enfático quanto à necessidade de reduzir a “alavancagem” da empresa. Dessa ênfase do plano, decorrem o aumento das amortizações, a redução dos investimentos e o plano de desinvestimento.

De acordo com o PNG 2017-2021, haverá uma redução da relação Dívida Líquida/EBITDA¹, chamada de alavancagem, de 5,3 em 2015 para 2,5 em 2018. De 2017 a 2021, haverá amortizações de US\$ 73 bilhões. Essas amortizações representam 58,9% do endividamento atual de US\$ 124 bilhões, sendo da mesma ordem de grandeza dos investimentos previstos para o período, estimados em US\$ 74 bilhões.

Em relação ao plano anterior, houve uma redução na previsão de investimentos de 25%. A Petrobras manteve seu foco na área de exploração e produção – E&P. Do investimento total de US\$ 74 bilhões, US\$ 60,6 bilhões serão destinados à área de E&P. Do total destinado à área de E&P, 11% serão aplicados na área de exploração. A maior parcela dos recursos, 76%, será destinada ao desenvolvimento da produção.

O PNG 2017-2021 tem como foco o desenvolvimento da produção de áreas da província do Pré-Sal. Têm destaque no PNG 2017-2021 as áreas da cessão onerosa. Das 16 unidades de produção a serem instaladas no Pré-Sal, 10 serão instaladas em áreas da cessão onerosa. Essas áreas foram objeto do Contrato de Cessão Onerosa, assinado em 2010, e de autorização do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, em 2014, para contratação direta da Petrobras. Apenas 3 unidades terão foco no Pós-Sal da Bacia de Campos.

¹ *Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization* (Lucro antes dos juros, tributos, depreciação e amortização).



Na área de refino e gás natural – RGN, estão planejados investimentos de US\$ 12,4 bilhões. Na subárea de Refino, Transporte e Comercialização – RTC, os investimentos de capital serão de apenas US\$ 3,1 bilhões; na subárea de Gás e Energia – G&E, os investimentos de capital serão de apenas US\$ 3 bilhões. A maior parte dos investimentos em refino e gás natural, de US\$ 8,4 bilhões, será apenas para continuidade operacional.

Não estão previstos investimentos de refino no Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj, cuja execução física já atingiu 82%; no segundo trem de refino da Abreu e Lima (Refinaria do Nordeste – RNEST); e nas novas plantas de fertilizantes.

O PNG 2017-2021 prevê venda de ativos de US\$ 19,5 bilhões em 2017 e 2018. Para os anos de 2015 e 2016, as vendas de ativos previstas foram de US\$ 15,1 bilhões.

Conforme mostrado na Figura 1, o PNG 2017-2021 prevê que a Petrobras terá uma fonte de recursos de US\$ 179 bilhões de 2017 a 2021, assim distribuída:

- geração de caixa operacional, após dividendos: US\$ 158 bilhões;
- parcerias e desinvestimentos: US\$ 19 bilhões;
- uso do caixa: US\$ 2 bilhões.

Essa fonte de recursos será utilizada da seguinte forma:

- investimentos: US\$ 74 bilhões;
- amortizações: US\$ 73 bilhões;
- despesas financeiras: US\$ 35 bilhões.

Os desinvestimentos e parcerias no valor da ordem de US\$ 19 bilhões representam a venda de ativos, muitos deles estratégicos para a Petrobras e para o País, em um momento em que os ativos do setor estão desvalorizados em razão dos baixos preços do petróleo.



SF/16958.48620-04

A privatização da BR Distribuidora e da Nova Transportadora do Sudeste – NTS e a venda de Carcará podem significar abrir mão de ativos rentáveis e estratégicos para a Petrobras e para o Estado.

Tudo indica que não há necessidade de se vender esses e outros ativos. Em vez de se gerar recursos de US\$ 19 bilhões com a venda de ativos, esse valor de US\$ 19 bilhões poderia ser oriundo da redução das amortizações e despesas financeiras que totalizam o elevadíssimo valor de US\$ 105 bilhões.

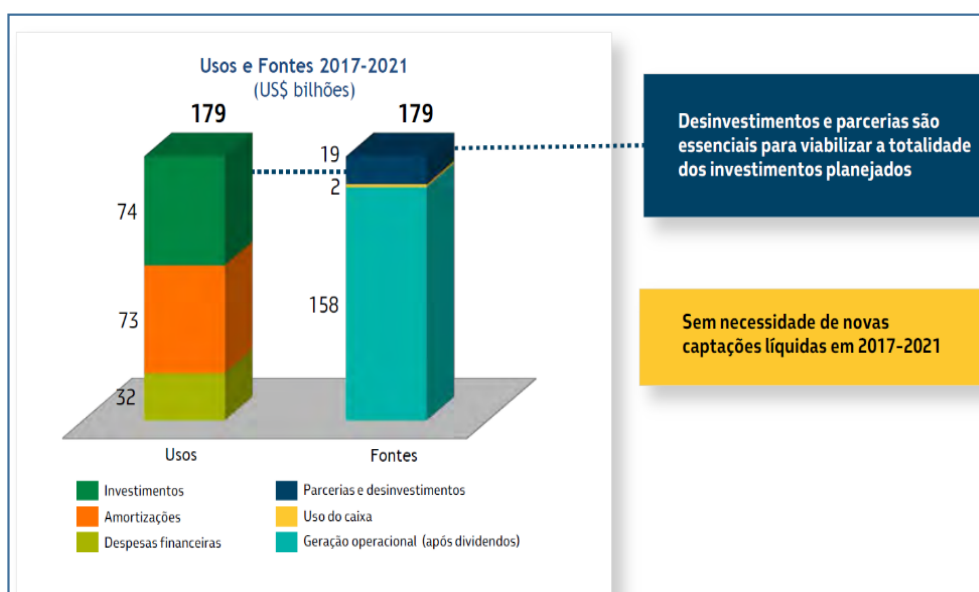


Figura 1 – Usos e fontes de recursos

O total de amortizações e despesas financeiras poderia ser reduzido de US\$ 105 bilhões para US\$ 82 bilhões, sendo preservados os ativos da Petrobras considerados estratégicos.

O custo de captação ou rolagem da dívida de 8,6% ao ano decorrente dessa redução de US\$ 19 bilhões nas amortizações e despesas financeiras, apesar de alto, é muito menor que a rentabilidade de ativos estratégicos como a BR Distribuidora e a NTS, onde os investimentos já foram realizados.

Não se tem notícia da venda de gasodutos e da perda do controle acionário em distribuidoras de grandes empresas como a Shell, Total, BP e ExxonMobil. As empresas distribuidoras são fundamentais para todas as petrolíferas mundiais tanto do ponto de vista financeiro quanto estratégico, inclusive para as petrolíferas privadas. É a partir das distribuidoras que as empresas mostram sua marca para o grande público.

Também grande é a redução nos investimentos da Petrobras. O PNG 2017-2021 estima investimentos de apenas US\$ 74 bilhões em cinco anos, o que representa um corte de 25% em relação ao plano anterior. Registre-se, para fins de comparação, que a Petrobras investiu US\$ 209 bilhões no período de cinco anos de 2010 a 2014. Ou seja, o investimento previsto no PNG 2017-2021 é quase três vezes menor que o ocorrido de 2010 a 2014.

Além de baixos, o novo plano da Petrobras mostra uma forte concentração dos investimentos na área de E&P. Dos US\$ 74 bilhões a serem investidos, 82% serão destinados à essa área. São previstos baixíssimos investimentos em refino e uma questionável de venda de ativos. Registre-se, ainda, que as áreas de petroquímica, energia elétrica, fertilizantes e biocombustíveis são praticamente ignoradas pelo PNG 2017-2021.

O cenário do PNG 2017-2021 indica grandes dificuldades para a expansão do parque de refino por parte da Petrobras. A ANP previu um salto na dependência de importações de combustíveis nos próximos 14 anos. A dependência externa de combustíveis para motores de ciclo Otto (gasolina e etanol) poderia passar dos atuais 32 mil barris por dia – mbd para 198 mbd em 2026 e para 408 mbd em 2030. As importações totais poderiam chegar, em 2025, a 1 milhão de barris de derivados por dia.

O PNG 2017-2021 indica uma visão de curto prazo e equivocada até do ponto de vista financeiro, pois ativos como a BR Distribuidora e a NTS apresentam taxas de rentabilidade maiores que as taxas de captação e de rolagem da dívida.



SF/16958.48620-04

Sinaliza também para a criação de uma empresa de exploração e produção, com foco nas áreas já descobertas do Pré-Sal, e a privatização ou venda de participação em outras áreas. Essa “Petrobras do Pré-Sal”, nesse diapasão, pode vir a ser privatizada, até por um alto valor para os acionistas, uma vez que a empresa já garantiu os direitos relativos às principais áreas do Pré-Sal e que os sistemas de produção já estarão instalados.

Essa privatização representaria um grande retrocesso para o País; seria o predomínio de visão financeira de curto prazo sobre a visão de construção de um País soberano e tecnologicamente avançado, com condições de resgatar a grande dívida social hoje existente.

A empresa estatal integrada, com participação estratégica em todo o território nacional, proprietária e operadora de oleodutos, gasodutos, terminais, refinarias, fábricas de fertilizantes, unidades petroquímicas, plantas de biocombustíveis e termelétricas pode ser desintegrada pelo PNG 2017-2021.

O novo plano da Petrobrás não se mostra “estratégico para o Brasil”. Ele indica o fim do principal projeto nacional, criado em 1953, por iniciativa do então Presidente Getúlio Vargas, que contou com o apoio de amplos segmentos sociais e políticos.

A Tabela 1, mostrada a seguir, resume os desinvestimentos realizados e a serem realizados pela Petrobras, bem como o montante de recursos envolvidos nos negócios já concluídos.

Tabela 1 Desinvestimentos realizados e a serem realizados pela Petrobras

Empreendimento	Situação	Montante
Nova Transportadora do Sudeste (NTS)	Venda de 90% das ações da empresa. Concluída.	US\$ 5,2 bilhões
Carcará - Bloco Exploratório BM-S-8.	Venda de sua participação (66%) em Carcará. Concluída.	US\$ 2,5 bilhões
Petrobras Argentina (PESA)	Venda da sua participação de 67,19% na empresa. Concluída.	US\$ 897 milhões



SF/16958.48620-04

Petrobras Chile Distribuidora (PCD)	Venda de sua participação de 100% na empresa. Concluída.	US\$ 464 milhões
Petrobras Distribuidora - BR	Venda de 51% do capital votante da empresa. Em andamento.	Sem divulgação de estimativa de valor.
Liquigás Distribuidora S.A.	Venda da subsidiária integral. Em andamento ao Grupo Ultra.	Estimativa de valor: de US\$2,5- US\$3 bilhões.
Companhia Petroquímica de Pernambuco (Petroquímica de Suape) e Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco (Citepe)	Negociações em andamento com a empresa Alpek.	Sem divulgação de estimativa de valor.
Cessão de direitos de exploração em águas rasas nos estados do Ceará e Sergipe (Caioba, Camorim, Dourado, Guaricema, Tatuí, Curimã, Espada, Atum e Xaréu	Em andamento.	Sem divulgação de estimativa de valor.
Venda dos Campos de Baúna e Tartaruga Verde	Em negociação com a empresa Karoon Gas Australia.	Sem divulgação de estimativa de valor.



SF/16958.48620-04

É importante, então, que os atos de fiscalização e controle ora propostos possam contemplar as questões relativas ao plano de desinvestimentos a seguir descritas.

Nova Transportadora do Sudeste – NTS

- A Nova Transportadora do Sudeste – NTS é uma subsidiária integral da Petrobras?
- Foi concluída a venda do controle do capital votante?
- Essa venda é considerada uma desestatização?
- Foram seguidos os procedimentos legais estabelecidos na Lei nº 9.491/1997?
- Os gasodutos da Região Sudeste são importantes para manter o papel estratégico da Petrobras na área de transporte de gás natural?
- Esses gasodutos são operacional e financeiramente importantes para a própria Petrobras e estratégicos para o País?
- Com a venda da NTS, corre-se o risco de se sair de um monopólio estatal para um monopólio privado no transporte de gás natural na Região Sudeste?
- Se o Estado brasileiro, a partir da aplicação de uma ínfima parte de suas reservas internacionais, comprasse total ou parcialmente a NTS, em vez de um consórcio com a participação de fundos soberanos da China e Singapura, não haveria maior ganho para o erário?
- Os gasodutos da Região Sudeste apresentam maior rentabilidade que os títulos do tesouro dos Estados Unidos, principais ativos onde estão aplicadas as reservas internacionais do Brasil?

BR Distribuidora

- A BR Distribuidora é uma subsidiária integral da Petrobras?

- Está em andamento a venda do controle do capital votante?
- Esse processo é considerado uma desestatização?
- Estão sendo seguidos os procedimentos legais estabelecidos na Lei nº 9.491/1997?
- A BR Distribuidora tem um papel estratégico no Sistema Petrobras e no País?
- A perda do controle do capital votante da BR Distribuidora é compatível com a verticalização da Petrobras que sempre adotou o lema “Do poço ao posto”?
- A venda da BR Distribuidora não causaria danos ao erário?



SF/16958.48620-04

Carcará e outras alienações

- A alienação da participação da Petrobras no BM-S-8 foi feita de acordo com a Lei nº 8.666/1993 ou com a Lei nº 9.478/1997?
- Há amparo legal para se realizar alienação de ativos com base na Lei nº 9.478/1997?
- Qual a posição do TCU em relação ao Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobras?
- A Statoil terá custos de produção inferiores aos da Petrobras, líder mundial em operação em águas profundas e com grande infraestrutura na Bacia de Santos, onde já perfurou mais de 200 poços no horizonte geológico do Pré-Sal?
- Se a Statoil tiver maior custo de produção que a Petrobras, isso representará danos ao erário, em razão do menor pagamento de participação especial e do menor excedente em óleo da União?
- A venda de Carcará para a Statoil pode reduzir as receitas destinadas às áreas de educação pública e saúde?
- As outras alienações foram ou estão sendo feitas de acordo com a Lei nº 8.666/1993?

É importante que esses questionamentos sejam respondidos a partir dos atos de fiscalização e controle ora propostos. No entanto, outros questionamentos relativos plano de desinvestimentos, assim como qualquer questão relativa à venda de ativos a partir de 2015, podem e devem ser incluídos no escopo da fiscalização e controle ora proposta.

Diante do exposto, é fundamental que esta Comissão aprove a proposta de fiscalização e controle ora apresentada. A partir dos atos de fiscalização e controle aqui sugeridos, esta Comissão poderá ter melhor visão sobre o futuro da Petrobras, maior e mais estratégica empresa do País.

Sala da Comissão, em de de 2016.

SENADOR Lindbergh Farias



4



SENADOR SÉRGIO PETECÃO

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 48, de 2017, do Deputado Luis Tibé, que *acrescenta dispositivo à Lei nº 10.962, de 11 de outubro de 2004, que dispõe sobre a oferta e as formas de afiação de preços de produtos e serviços para o consumidor.*



SF/17523.79238-06

Relator: Senador **SÉRGIO PETECÃO**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 48, de 2017 (Projeto de Lei nº 2.096, de 2011, na origem), é formado por três artigos. O art. 1º estabelece o objeto da proposição, qual seja, *regular as condições de informação do preço de bens e serviços ao consumidor, no comércio eletrônico.*

Para tanto, o art. 2º do PLC acrescenta o inciso III ao art. 2º da Lei nº 10.962, de 11 de outubro de 2004, de modo tornar obrigatório que, na oferta de produtos e serviços por meio eletrônico, a exposição do preço, de modo ostensivo e claramente legível, junto à imagem do produto ou descrição do serviço.

O art. 3º do PLC que a lei decorrente do presente projeto, caso aprovado, entrará em vigor na data de sua publicação.

Não foram apresentadas emendas.



SENADOR SÉRGIO PETECÃO

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-A, III, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) opinar sobre assuntos pertinentes à defesa do consumidor, como é o caso.

No que se refere à constitucionalidade da proposição, observa-se que a União é competente para legislar a respeito de direito do consumidor, a teor do art. 24, V, da Constituição Federal (CF) e do art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

A proposição observa o disposto no art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, no sentido de que o primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação.

Quanto à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que a escolha por um projeto de lei ordinária revela-se correta, pois a matéria não está reservada pela CF à lei complementar.

A matéria veiculada não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF) nem está no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expresso nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

No que concerne à juridicidade, a proposição se afigura irretocável, porquanto: i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; ii) a matéria nela vertida inova o ordenamento jurídico; iii) possui o atributo da generalidade; iv) se afigura dotada de potencial coercitividade; e v) se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Não há ressalvas à técnica legislativa.

No mérito, somos favoráveis ao PLC.

É verdade que em vários *sites* na Rede Mundial de Computadores (Internet) são ofertados produtos ou serviços sem os correspondentes preços





SENADOR SÉRGIO PETECÃO

visíveis, ostensivos ou sem a devida clareza. A proposição impõe essa obrigação, de modo que o consumidor poderá saber qual o exato preço do produto ou serviço imediatamente, podendo contratar com mais segurança.

Sabemos que o consumidor é a parte mais fraca na relação contratual, devendo ser protegida. O rápido avanço da tecnologia tornou a relação consumerista obsoleta, razão pela qual são necessárias modificações.

Além disso, é preciso conceder mais segurança jurídica aos contratos, inclusive aos que são celebrados por meio eletrônico, de modo a reduzir o número de ações e processos judiciais, cujo alto volume sobrecarrega o Poder Judiciário, tornando mais lenta a prestação judicial. Ao estabelecermos regras para tornar mais clara a contratação de produtos e serviços por meio eletrônico, estamos contribuindo para aumentar o nível de segurança jurídica dos contratos celebrados no nosso País.

Assim, a proposição em análise contribui para a proteção do consumidor, é benéfica para a sociedade, devendo ser aprovada.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 48, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DA CÂMARA

Nº 48, DE 2017

(nº 2.096/2011, na Câmara dos Deputados)

Acrescenta dispositivo à Lei nº 10.962, de 11 de outubro de 2004, que dispõe sobre a oferta e as formas de afixação de preços de produtos e serviços para o consumidor.

AUTORIA: Câmara dos Deputados

DOCUMENTOS:

- [Texto do projeto de lei da Câmara](#)
- [Legislação citada](#)
- [Projeto original](#)

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=912121&filename=PL-2096-2011



[Página da matéria](#)

Acrescenta dispositivo à Lei nº 10.962, de 11 de outubro de 2004, que dispõe sobre a oferta e as formas de afixação de preços de produtos e serviços para o consumidor.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 10.962, de 11 de outubro de 2004, para regular as condições de informação do preço de bens e serviços ao consumidor, no comércio eletrônico.

Art. 2º O art. 2º da Lei nº 10.962, de 11 de outubro de 2004, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso III:

“Art. 2º
.....

III - no comércio eletrônico, mediante divulgação ostensiva do preço à vista, junto à imagem do produto ou descrição do serviço, em caracteres facilmente legíveis com tamanho de fonte não inferior a doze.

..... ” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, de maio de 2017.

RODRIGO MAIA
Presidente

LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 10.962, de 11 de Outubro de 2004 - Lei de Afixação de Preços; Lei da Precificação
- 10962/04
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2004;10962>
 - artigo 2º

5



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, em decisão terminativa e exclusiva, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 444, de 2015, do Senador Jorge Viana, que *altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para instituir como direito da população o acesso a relatórios periódicos sobre o nível dos reservatórios de água para abastecimento público e outros dados relativos à segurança hídrica.*

Relator: Senador **ATAÍDES OLIVEIRA**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), em decisão terminativa e exclusiva, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 444, de 2015, do Senador Jorge Viana, que altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para instituir como direito da população o acesso a relatórios periódicos sobre o nível dos reservatórios de água para abastecimento público e outros dados relativos à segurança hídrica.



SF/17161.39205-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

O art. 1º do PLS altera o art. 26 da Lei nº 11.445, de 2007, para assegurar publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, incluindo a informação sobre os níveis dos reservatórios de água para abastecimento público e outros dados relativos à segurança hídrica, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto.

O art. 2º do PLS acrescenta inciso V ao art. 27 da Lei nº 11.445, de 2007, para incluir no rol de garantias dos usuários de serviços públicos de saneamento básico o direito ao acesso a relatório periódico sobre o nível dos reservatórios de água para abastecimento público e outros dados relativos à segurança hídrica.

O art. 3º define como início da vigência a data de publicação da lei resultante do projeto.

A matéria foi distribuída à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) para apreciação em caráter terminativo e exclusivo. Não foram apresentadas emendas ao projeto.



SF/17161.39205-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

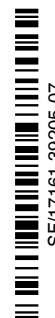
II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), nos termos do art. 102-A, III, “a” do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), III - opinar sobre assuntos pertinentes à defesa do consumidor, especialmente, estudar, elaborar e propor normas e medidas voltadas à melhoria contínua das relações de mercado, em especial as que envolvem fornecedores e consumidores e aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição.

Quanto à constitucionalidade, observamos que o projeto versa sobre tema de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, inciso VI, da Constituição Federal) e não adentra matérias de iniciativa privativa do Presidente da República, expressas no art. 61, § 1º, da CF. Ademais, compete à União instituir diretrizes para o saneamento básico (art. 21, inciso XX).

O dever de informação sobre os níveis dos reservatórios de água para abastecimento público e outros dados relativos à segurança hídrica encontra respaldo nos princípios constitucionais da publicidade e da transparência. Portanto, manifestamo-nos pela constitucionalidade do PLS.

A proposição atende os critérios da juridicidade, pois cumpre requisitos da novidade, abstratividade, generalidade e imperatividade.



SF/17161.39205-07

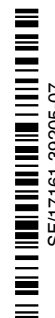


SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

No que tange à técnica legislativa, incumbe-nos fazer dois simples reparos ao PLS. Primeiramente, no art. 1º, alterar o termo “Deverá ser assegurado publicidade” por “Será dada publicidade”, a fim de trazer maior imperatividade e concisão à construção e corrigir a concordância do verbo com o substantivo feminino “publicidade”. Em seguida, recomendamos, no art. 2º, inserir o ponto e vírgula ao final do inciso IV do art. 27 da Lei nº 11.445, de 2007, de modo que apenas o inciso V desse artigo fique grafado com o ponto final.

Com relação ao mérito, o PLS merece prosperar. Com a disponibilização das informações sobre os níveis de reservatórios de água para abastecimento público e sobre a segurança hídrica, elevar-se-ão os níveis de transparência e o controle social sobre a gestão desses reservatórios por parte do prestador do serviço. Dessa forma, seria possível detectar situações de escassez hídrica – entre outras situações contingenciais – com maior antecedência, permitindo que sejam cobradas providências ou explicações do gestor dos reservatórios em tempo hábil para as respectivas correções na gestão.

Cabe observar que é princípio fundamental da Lei nº 11.445, de 2011, a transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados (art. 2º, inciso IX). A pretendida alteração também se baliza nos princípios da atualidade e da segurança, que regem a prestação dos serviços públicos, conforme art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.



SF/17161.39205-07



5

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

Pelas razões expostas, opinamos pela aprovação da proposição.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela **aprovação** do PLS nº 444, de 2015, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº -CTFC

Dê-se ao art. 1º do PLS nº 444, de 2015, a seguinte redação:

“**Art. 1º** O *caput* do art. 26 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘**Art. 26.** Será dada publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, incluindo a informação sobre os níveis dos reservatórios de água para abastecimento público e outros dados relativos à segurança

hídrica, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto.
.....’ (NR)”

EMENDA Nº -CTFC

Dê-se ao art. 2º do PLS nº 444, de 2015, a seguinte redação:

“**Art. 2º** O art. 27 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso V:

‘**Art. 27.**.....

.....





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

IV –;

V – acesso a relatório periódico sobre o nível dos reservatórios de água para abastecimento público e outros dados relativos à segurança hídrica.’ (NR)”

Sala da Comissão, de julho de 2017.

Senador ATAÍDES OLIVEIRA,
Presidente

Senador ATAÍDES OLIVEIRA,
Relator



PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 444 , DE 2015

Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para instituir como direito da população o acesso a relatórios periódicos sobre o nível dos reservatórios de água para abastecimento público e outros dados relativos à segurança hídrica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O *caput* do art. 26 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 26** Deverá ser assegurado publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, incluindo a informação sobre os níveis dos reservatórios de água para abastecimento público e outros dados relativos à segurança hídrica, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto.

.....” (NR)

Art. 2º O art. 27 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso V:

“**Art. 27**

.....

V – acesso a relatório periódico sobre o nível dos reservatórios de água para abastecimento público e outros dados relativos à segurança hídrica.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Vivemos uma estiagem histórica, que tem causado a falta d'água em toda a região Sudeste. A população está alarmada com relação à possibilidade de, num futuro próximo, não ter água potável disponível. Cabe salientar que, caso tal evento venha a se concretizar, teremos em nossas mãos uma situação de calamidade pública em muitos municípios, devido ao risco de disseminação de doenças, além da crise decorrente da paralisação de empresas e indústrias, que causarão aumento do desemprego.

No entanto, pouco acesso tem o cidadão comum às informações relativas à segurança hídrica, tais como o nível dos reservatórios. Devemos, portanto, assegurar que esse direito à informação esteja garantido pela legislação pátria.

Desse modo, propomos o presente projeto de lei, que tem como objetivo alterar a Lei de Saneamento Básico, tornando obrigatória a divulgação de relatórios periódicos sobre o nível dos reservatórios de água e outros dados relativos à segurança hídrica.

Pelas razões expostas, consideramos de elevada importância a participação dos nobres parlamentares no esforço para a aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senador JORGE VIANA

LEGISLAÇÃO CITADA

LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007.

Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

Art. 26. Deverá ser assegurado publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto.

§ 1º Excluem-se do disposto no caput deste artigo os documentos considerados sigilosos em razão de interesse público relevante, mediante prévia e motivada decisão.

§ 2º A publicidade a que se refere o caput deste artigo deverá se efetivar, preferencialmente, por meio de sítio mantido na rede mundial de computadores - internet.

Art. 27. É assegurado aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais:

- I - amplo acesso a informações sobre os serviços prestados;
- II - prévio conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos;
- III - acesso a manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação;
- IV - acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.

(À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, em decisão terminativa)

6



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 110, de 2017, do Senador Dário Berger, que *altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para garantir ao usuário dos serviços de telecomunicações o direito de acumular e usufruir, a qualquer tempo, o saldo do volume de dados de sua conexão à internet em banda larga móvel não consumido no mês contratado.*



SF/17851.27219-99

Relator: Senador **ATAÍDES OLIVEIRA**

I – RELATÓRIO

É submetido à deliberação deste colegiado, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado nº 110, de 2017, de autoria do Senador Dário Berger, composto de dois artigos.

O art. 1º acrescenta inciso XIII ao art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, Lei Geral de Telecomunicações (LGT), a fim de incluir, como direito do usuário de serviços de telecomunicações, a acumulação e o usufruto, a qualquer tempo, do saldo do volume de dados de sua conexão à internet em banda larga móvel não consumido no mês contratado.

O art. 2º fixa que a lei resultante de eventual aprovação do projeto entrará em vigor após decorridos cento e oitenta dias da data de sua publicação oficial.

Na justificação, o autor do projeto aponta que, nos planos de conexão à internet em banda larga móvel, as operadoras de telefonia celular



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

definiram como política comercial cobrar do usuário um volume adicional de dados sempre que atingido o limite da franquia contratada. O autor aduz que, em não havendo esse pagamento, o serviço é suspenso; porém, se o consumidor utilizar um volume de dados inferior ao adquirido mediante o pagamento suplementar, o saldo desaparece.

Após a sua aprovação, com duas emendas, na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), a proposta foi remetida a esta Comissão, em decisão terminativa.

A Emenda nº 2 da CCT estipula o prazo de dois meses para a acumulação e o usufruto de saldo de volume de dados da conexão à internet em banda larga móvel não consumido pelo usuário durante o mês contratado; ao passo que a Emenda nº 1 serve tão somente para o ajuste de redação da emenda aos termos da Emenda nº 2.

Não foram oferecidas emendas ao PLS nº 110, de 2017.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão pronunciar-se sobre o mérito de matérias referentes à defesa do consumidor, de acordo com o disposto no art. 102-A, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal. Nesta oportunidade, é examinada, também, a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição em referência, tendo em vista que, nesta Casa, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) não será ouvida a esse respeito.

Em relação à constitucionalidade formal, o projeto versa sobre tema da competência legislativa da União e guarda harmonia com os preceitos constitucionais relativos às atribuições do Congresso Nacional (art. 48) e à legitimidade da iniciativa legislativa (art. 61).

No tocante à constitucionalidade material, é de observar que a imposição às operadoras de telefonia celular de prorrogação ilimitada da



SF/17851.27219-99



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

acumulação e do usufruto de serviço parece afrontar o princípio constitucional da livre iniciativa (CF, art. 170, *caput*).

Relativamente à juridicidade, a proposição cumpre as condições de inovação, efetividade, espécie normativa adequada, coercitividade e generalidade.

Tampouco há vício de natureza regimental.

Para a apreciação de mérito, recorde-se que o propósito do projeto em referência é permitir a acumulação e o usufruto, a qualquer tempo, do saldo do volume de dados de sua conexão à internet em banda larga móvel não consumido pelo usuário (consumidor) durante o mês contratado.

Por sua vez, nos termos do art. 4º, *caput*, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC), a Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC) visa ao atendimento das necessidades dos consumidores, ao respeito à sua dignidade, à proteção de seus interesses econômicos, assim como à transparência das relações de consumo, entre outros objetivos. Ademais, um dos seus princípios basilares é o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo (inciso I).

Como se depreende, o PLS nº 110, de 2017, está em consonância com os objetivos da PNRC e o princípio enunciado no inciso I do referido art. 4º, pois resguarda o direito do usuário (consumidor) à acumulação e o usufruto de serviço por ele contratado.

No entanto, saliente-se que a expressão “a qualquer tempo” eterniza o referido saldo, o que poderá acarretar prejuízo às operadoras de telefonia celular, dado que existem despesas pela manutenção indefinida do respectivo acesso. Assim, se convertida em lei, essa proposição poderia gerar desequilíbrio nas relações entre usuários (consumidores) e operadoras (fornecedores).



SF/17851.27219-99



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

Com isso, percebe-se que a proposição está em desacordo com o princípio da harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de maneira a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (CF, art. 170), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores (CDC, art. 4º, inciso III).

Por fim, ao estipular prazo de dois meses para a acumulação e o usufruto do respectivo saldo, a Emenda nº 2 da CCT vem apropriadamente corrigir essa distorção constante do inciso XIII acrescido pelo projeto ao art. 3º da LGT, além de sanar o vício de inconstitucionalidade material.

Por essas razões, consideramos relevante e oportuno o PLS nº 110, de 2017, com as pertinentes alterações promovidas pelas Emendas nºs 1 e 2 da CCT.

III – VOTO

Por todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 110, de 2017, e pela aprovação das Emendas nºs 1 e 2 da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17851.27219-99



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 57, DE 2017

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, sobre o processo Projeto de Lei do Senado nº110, de 2017, do Senador Dário Berger, que Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para garantir ao usuário dos serviços de telecomunicações o direito de acumular e usufruir, a qualquer tempo, o saldo do volume de dados de sua conexão à internet em banda larga móvel não consumido no mês contratado.

PRESIDENTE EVENTUAL: Senador Flexa Ribeiro

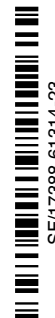
RELATOR: Senador Otto Alencar

05 de Julho de 2017



PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 110, de 2017, do Senador Dário Berger, que altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para garantir ao usuário dos serviços de telecomunicações o direito de acumular e usufruir, a qualquer tempo, o saldo do volume de dados de sua conexão à internet em banda larga móvel não consumido no mês contratado.



Relator: Senador **OTTO ALENCAR**

I – RELATÓRIO

Chega à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 110, de 2017, de autoria do Senador Dário Berger, que altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT).

A proposição é composta de dois artigos. O art. 1º acrescenta o inciso XIII ao art. 3º da LGT *para garantir ao usuário dos serviços de telecomunicações o direito de acumular e usufruir, a qualquer tempo, o saldo do volume de dados de sua conexão à internet em banda larga móvel não consumido no mês contratado.*

O art. 2º determina que a lei resultante entrará em vigor após cento e oitenta dias contados de sua publicação.

Após a deliberação deste Colegiado, a matéria será apreciada pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), em decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 104-C do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CCT opinar sobre proposições relacionadas com as áreas de comunicação e informática, temática abrangida pelo projeto sob exame.

A iniciativa tem por objetivo eliminar a distorção existente nos planos de acesso à internet móvel comercializados pelas operadoras baseados num sistema de franquia de dados com prazo de validade que acaba punindo o consumidor duplamente.

Como já foi amplamente debatido nesta Comissão, o sistema de franquia limita o acesso do usuário à internet, que é inevitavelmente levado a adquirir sucessivos pacotes adicionais de dados. Além disso, a imposição de prazo de validade gera o enriquecimento sem causa da operadora toda vez que o pacote de dados por ela vendido chega ao seu termo final sem ser integralmente utilizado pelo consumidor.

Cabe registrar que a matéria em pauta poderia ser inteiramente regulamentada pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) que, nos termos do art. 19 da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), deve adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público, podendo editar normas relativas à prestação dos serviços, inclusive aqueles prestados em regime privado, como é o caso das conexões de dados do Serviço Móvel Pessoal (SMP).

Ocorre que, de acordo com a regulamentação da Anatel, as operadoras podem estabelecer livremente os limites de franquia e as condições aplicáveis após a sua utilização, devendo apenas informar previamente o usuário sobre todas as condições do serviço. Necessário, portanto, consignar em lei o direito de o usuário utilizar completamente o pacote de dados adquirido independentemente do mês de contratação.

Deve-se, portanto, louvar a presente iniciativa, que consagra na LGT o direito de o usuário acumular e usufruir o saldo do volume de dados contratado. Entendo, porém, que a possibilidade de os créditos serem acumulados indefinidamente pode inibir a oferta desse tipo de opção, pois as operadoras seriam obrigadas a manter em operação, também por prazo indefinido, inúmeros acessos de clientes com saldos ínfimos. Tal cenário de incerteza acabaria por prejudicar justamente aqueles usuários de menor poder aquisitivo que adquirem planos mais baratos, com pequena franquia de dados.



Assim, tenho por necessário proceder a um pequeno ajuste no projeto de lei de modo a limitar em dois meses o prazo para a utilização dos créditos acumulados pelo consumidor.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 110, de 2017, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 -CCT

Dê-se à ementa do PLS nº 110, de 2017, a seguinte redação:

“Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para garantir ao usuário dos serviços de telecomunicações o direito de acumular e usufruir o saldo do volume de dados de sua conexão à internet em banda larga móvel não consumido no mês contratado.”

EMENDA Nº 2 -CCT

Dê-se ao inciso XIII do art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, na forma do PLS nº 110, de 2017, a seguinte redação:

“Art. 3º

.....

XIII – acumular e usufruir em até dois meses, o saldo do volume de dados de sua conexão à internet em banda larga móvel não consumido no mês contratado. (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17388.61314-23



Senado Federal

Relatório de Registro de Presença

CCT, 05/07/2017, Após a 15ª Reunião Extraordinária - 16ª,
Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática

PMDB			
TITULARES		SUPLENTE	
WALDEMIR MOKA	PRESENTE	1. AIRTON SANDOVAL	PRESENTE
VAGO		2. HÉLIO JOSÉ	
VALDIR RAUPP	PRESENTE	3. VAGO	
JOÃO ALBERTO SOUZA		4. VAGO	
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)			
TITULARES		SUPLENTE	
PAULO ROCHA	PRESENTE	1. GLEISI HOFFMANN	
VAGO		2. LINDBERGH FARIAS	
JORGE VIANA		3. ÂNGELA PORTELA	
ACIR GURGACZ		4. REGINA SOUSA	PRESENTE
Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)			
TITULARES		SUPLENTE	
FLEXA RIBEIRO	PRESENTE	1. DAVI ALCOLUMBRE	
RICARDO FERRAÇO	PRESENTE	2. VAGO	
JOSÉ AGRIPIANO		3. VAGO	
Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)			
TITULARES		SUPLENTE	
OMAR AZIZ		1. GLADSON CAMELI	PRESENTE
OTTO ALENCAR	PRESENTE	2. IVO CASSOL	
Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PPS, PSB, PCdoB, REDE)			
TITULARES		SUPLENTE	
RANDOLFE RODRIGUES		1. LÍDICE DA MATA	PRESENTE
VAGO		2. CRISTOVAM BUARQUE	
Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)			
TITULARES		SUPLENTE	
VAGO		1. PEDRO CHAVES	PRESENTE
MAGNO MALTA		2. EDUARDO LOPES	PRESENTE

Não Membros Presentes

FÁTIMA BEZERRA
RONALDO CAIADO
DALIRIO BEBER
HUMBERTO COSTA
CIDINHO SANTOS
PAULO PAIM
VICENTINHO ALVES

DECISÃO DA COMISSÃO**(PLS 110/2017)**

EM REUNIÃO REALIZADA NESTA DATA, AO SER ANUNCIADA A MATÉRIA, O PRESIDENTE DA COMISSÃO, SENADOR OTTO ALENCAR, PASSA A PRESIDÊNCIA AO SENADOR FLEXA RIBEIRO PARA QUE POSSA RELATAR. APÓS A LEITURA DO RELATÓRIO, ENCERRADA A DISCUSSÃO, COLOCADO EM VOTAÇÃO, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCT, FAVORÁVEL AO PROJETO, COM AS EMENDAS Nº 1 E 2-CCT.

À COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR.

05 de Julho de 2017

Senador FLEXA RIBEIRO

Presidiu a reunião da Comissão de Ciência, Tecnologia,
Inovação, Comunicação e Informática



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 110, DE 2017

Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para garantir ao usuário dos serviços de telecomunicações o direito de acumular e usufruir, a qualquer tempo, o saldo do volume de dados de sua conexão à internet em banda larga móvel não consumido no mês contratado.

AUTORIA: Senador Dário Berger

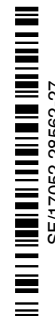
DESPACHO: Às Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática; e de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, cabendo à última decisão terminativa



[Página da matéria](#)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2017

Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para garantir ao usuário dos serviços de telecomunicações o direito de acumular e usufruir, a qualquer tempo, o saldo do volume de dados de sua conexão à internet em banda larga móvel não consumido no mês contratado.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XIII:

“Art. 3º

XIII – acumular e usufruir, a qualquer tempo, o saldo do volume de dados de sua conexão à internet em banda larga móvel não consumido no mês contratado. (NR)”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

As operadoras de telefonia celular, nos planos de conexão à internet em banda larga móvel, estabeleceram como política comercial cobrar de seu usuário um volume adicional de dados quando o mesmo ultrapassa a franquia contratada. Não havendo o pagamento suplementar, o serviço é, automaticamente, suspenso.

O inverso, no entanto, não é verdadeiro. Quando o consumidor consome menos que o volume de dados adquirido, esse saldo simplesmente

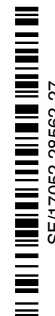
some. Não pode ser aproveitado pelos usuários nos meses posteriores, em benefício das operadoras.

A iniciativa em tela tem o objetivo de corrigir essa distorção, prevendo como direito do usuário dos serviços de banda larga móvel a possibilidade de acumular e utilizar, a qualquer tempo, o saldo não utilizado de seu pacote de dados.

Nesse sentido, solicitamos o apoio dos nobres pares para alterar a Lei nº 9.472, de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), para beneficiar o consumidor dos serviços de telecomunicações.

Sala das Sessões,

Senador DÁRIO BERGER



SF/17052.28562-27

LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 9.472, de 16 de Julho de 1997 - Lei Geral de Telecomunicações - 9472/97
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1997;9472>
- artigo 3º

7

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR (CTFC), sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 36, de 2013 (Projeto de Lei nº 2.162, de 2011, na Casa de origem), do Deputado Marcos Montes, que *altera a Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, que dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante – FMM, e dá outras providências.*



SF/17509.68702-31

Relatora: Senadora **REGINA SOUSA**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 36, de 2013 (Projeto de Lei nº 2.162, de 2011, na Casa de origem), do Deputado Marcos Montes, que *altera a Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, que dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante – FMM, e dá outras providências.*

Destarte, o Projeto acrescenta parágrafo único ao art. 24 da Lei nº 10.893, de 2004, dispondo que *o Ministério dos Transportes deverá divulgar, por meio da imprensa oficial e da rede mundial de computadores, internet, trimestralmente, os valores arrecadados do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM, bem como a destinação desses recursos.*

Na justificção da proposição, afirma o autor que *o projeto de lei tem como objetivo aperfeiçoar os métodos e sistemas de controle da*

transparência na administração pública e estratégias de combate à corrupção, bem como quebrar os evidentes desvios de finalidade no que concerne ao AFRMM.

Na Câmara dos Deputados, o Projeto foi analisado pela Comissão de Viação e Transportes e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, tendo sido aprovado em caráter conclusivo no âmbito das comissões daquela Casa.

No Senado Federal, a proposição foi despachada à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), na qual foi aprovado parecer de autoria do Senador Cristovam Buarque, favorável ao Projeto, e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA).

Em virtude da aprovação da Resolução nº 3, de 2017, que alterou o rol de matérias sujeitas à instrução no âmbito da CMA, esta CTFC passou a ser responsável pela análise do PLC, em decisão terminativa, nos termos do despacho publicado em 17 de abril de 2017.

Por fim, informamos que não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, no que se refere à constitucionalidade da proposição, não há qualquer ofensa material ou formal à Constituição Federal de 1988. No que se refere à juridicidade e à regimentalidade, não se encontram, tampouco, quaisquer vícios impeditivos da tramitação do Projeto.

Quanto à técnica legislativa, a proposição se mostra em consonância ao que determina a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis*, havendo que se proceder, apenas, a pequenos reparos, mediante a apresentação de emendas de redação para modificar:

- 1) o art. 24 da Lei, para modificar a nomenclatura do Ministério dos Transportes, que foi alterada pela Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, para Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil;



- 2) o art. 3º da Lei, a fim de incluir parágrafo para explicitar a obrigatoriedade da divulgação dos valores arrecadados do AFRMM, tendo em vista a adaptação do parágrafo único do art. 24 à redação de seu *caput*, que trata do FMM;
- 3) o art. 1º do Projeto, para adaptá-lo às modificações de redação supracitadas.

Quanto ao mérito, acreditamos que o Projeto em análise em muito contribui para fortalecer o cumprimento dos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O AFRMM, instituído pelo art. 1º do Decreto-Lei nº 2.404, de 23 de dezembro de 1987, destina-se a atender aos encargos da intervenção da União no apoio ao desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras, e constitui fonte básica do Fundo da Marinha Mercante.

Desse modo, ao tornar obrigatória a disponibilização, na imprensa oficial e na rede mundial de computadores, de informações relativas aos valores arrecadados com o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante, o PLC nº 36, de 2013, promove a transparência no que tange à destinação desses recursos públicos e permite um maior controle dos cidadãos sobre os negócios do Estado, fortalecendo o princípio republicano e o dever de prestação de contas, conforme assevera o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 36, de 2013, com as seguintes **emendas de redação**:

EMENDA DE REDAÇÃO Nº – CTFC

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei da Câmara nº 36, de 2013, a seguinte redação:



‘Art. 3º

I - por meio da imprensa oficial;

II- por meio da rede mundial de computadores, *Internet.* ' (NR)

Parágrafo único. O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deverá divulgar trimestralmente a destinação e os valores arrecadados do FMM, da seguinte forma:

I - por meio da imprensa oficial;

II- por meio da rede mundial de computadores, *Internet*. ' (NR)''

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei da Câmara nº 36, de 2013, a seguinte redação:

“**Art. 1º** Esta Lei acrescenta § 5º ao art. 3º e parágrafo único ao art. 24 da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, para estabelecer a obrigatoriedade de divulgação dos valores arrecadados do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM, assim como da destinação e dos valores arrecadados do Fundo da Marinha Mercante – FMM.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



71702.10814

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador CRISTOVAM BUARQUE

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 36, de 2013, do Deputado Marcos Montes, que *altera a Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, que dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador CRISTOVAM BUARQUE

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em análise, oriundo da Câmara dos Deputados, acrescenta parágrafo ao art. 24 da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, para determinar que o Ministério dos Transportes divulgue, por meio da imprensa oficial e da rede mundial de computadores, trimestralmente, os valores arrecadados do Adicional do Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM, bem como a destinação desses recursos.

Em sua justificção, o Deputado Marcos Montes, autor da proposição, afirma que a Lei nº 10.893, de 2004, que disciplina esse tributo cuja arrecadação é vinculada ao apoio à marinha mercante e à indústria naval, é omissa no que diz respeito à prestação de contas. A proposição visa, portanto, a ampliar a transparência na administração pública como instrumento para o combate à corrupção e aos desvios de finalidade.

O projeto foi distribuído às Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT); e de Meio Ambiente, Defesa



2



71702.10814

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador CRISTOVAM BUARQUE

do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), cabendo à última a decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 104-C do Regimento Interno, compete à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática opinar sobre informática e outros assuntos correlatos. A análise de constitucionalidade e juridicidade será feita pela CMA, que decidirá em caráter terminativo.

O AFRMM é uma contribuição de intervenção no domínio econômico que incide sobre o descarregamento de embarcação em porto brasileiro. Suas alíquotas, incidentes sobre a remuneração do transporte aquaviário, são de 25% na navegação de longo curso; 10% na navegação de cabotagem; e 40% na navegação fluvial e lacustre, quando do transporte de graneis líquidos nas regiões Norte e Nordeste.

Trata-se de tributo que onera significativamente o transporte aquaviário, com o objetivo de fomentar a indústria naval brasileira. Nada mais justo, portanto, que a exigência de total transparência na sua alocação, inclusive por meio da internet, meio que se tem revelado ideal para a disseminação de informações na sociedade.

III – VOTO

Ante o exposto voto pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 36, de 2013.

Sala da Comissão, 03/06/2014

Senador Zeze Perrella, Presidente

Luiz A., Relator



SENADO FEDERAL
Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática - CCT
PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 36, de 2013

ASSINAM O PARECER, NA 21ª REUNIÃO, DE 03/06/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: Senador Zeze Perrella

RELATOR: Sen. Cristovam Buarque

Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PCdoB, PRB)	
Angela Portela (PT)	1. Delcídio do Amaral (PT)
Zeze Perrella (PDT)	2. Rodrigo Rollemberg (PSB)
Walter Pinheiro (PT)	3. Cristovam Buarque (PDT) <i>Walter</i>
João Capiberibe (PSB)	4. Lídice da Mata (PSB) <i>Lídice</i>
Anibal Diniz (PT)	5. Marcelo Crivella (PRB)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)	
Lobão Filho (PMDB)	1. Vital do Rêgo (PMDB)
João Alberto Souza (PMDB)	2. Ricardo Ferraço (PMDB)
Valdir Raupp (PMDB)	3. Ivo Cassol (PP) <i>Ivo</i>
Luiz Henrique (PMDB)	4. Benedito de Lira (PP)
Ciro Nogueira (PP)	5. VAGO
Sérgio Petecão (PSD)	6. VAGO
Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM, SD)	
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	1. Cássio Cunha Lima (PSDB)
Flexa Ribeiro (PSDB)	2. Cícero Lucena (PSDB)
José Agripino (DEM)	3. Maria do Carmo Alves (DEM)
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR)	
Gim (PTB)	1. Antonio Carlos Rodrigues (PR) <i>Antonio</i>
Alfredo Nascimento (PR)	2. VAGO
Eduardo Amorim (PSC)	3. VAGO

PLC 36 13
22



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DA CÂMARA

Nº 36, DE 2013

(nº 2.162/2011, na Casa de origem, do Deputado Marcos Montes)

Altera a Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, que dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei acrescenta o parágrafo único ao art. 24 da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, para estabelecer a obrigatoriedade de divulgação dos valores arrecadados do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM.

Art. 2º O art. 24 da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

"Art. 24

Parágrafo único. O Ministério dos Transportes deverá divulgar, por meio da imprensa oficial e da rede mundial de computadores, internet, trimestralmente, os valores arrecadados do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM, bem como a destinação desses recursos." (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PROJETO DE LEI ORIGINAL Nº 2.162, DE 2011

Altera a Lei nº 10.893 de 13 de julho de 2004, que dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, e dá outras providências;

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei acrescenta o parágrafo 1º ao Art. 24 da Lei nº 10.893 de 13 de julho de 2004, para estabelecer a obrigatoriedade de divulgação dos valores arrecadados do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM.

Art. 2º O Art. 24 da Lei nº 10.893 de 13 de julho de 2004, passa a vigorar acrescido do § 1º:

“Art. 24

§ 1º O Ministério dos Transportes deverá divulgar, por meio da Imprensa Oficial e rede mundial de computadores – *Internet* -, trimestralmente, os valores arrecadados do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM, bem como a destinação destes recursos.”

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM, instituído pelo Decreto Lei nº 2.404/87 e Lei nº 10.893/04, é fonte de recursos de extrema importância para atender aos encargos da intervenção da União no apoio ao desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileira.

A Lei nº 10.893/04 estabelece normas sobre o AFRMM e sobre o Fundo da Marinha Mercante – FMM e dispõe sobre remunerações, isenções, suspensões, multas, beneficiários, destinação e rateio do produto da arrecadação, mas a lei é omissa no que se refere a prestação de contas. Cabe destacar que o FMM é administrado pelo Ministério dos Transportes por meio do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante – CDFMM cuja regulação da Lei é feita pelos Decretos nº5.140/04, nº5.252/04, nº5269/04 e nº5.324/04.

Os objetivos dessa proposição se revertem do princípio da publicidade explicitamente assegurado no Art. 37 da Constituição Federal. Esse projeto de lei torna pública a atuação administrativa na qual leva ao conhecimento do cidadão como o dinheiro público, por meio do AFRMM, tem sido arrecadado e executado. A aplicação desse princípio é um garantidor que torna os atos administrativos públicos e notórios, válidos e eficazes. De tal forma, sem a aplicação desse dispositivo seremos obrigados a conviver com os dissabores da arbitrariedade de processos sigilosos, totalmente desligados dos princípios de uma sociedade democrática.

Faz-se necessário que o Ministério dos Transportes divulgue os valores arrecadados por meio do *Diário Oficial* e da *Internet*. As novas tecnologias, como a *Internet*, não podem ficar fora da transparência pública, instrumento fundamental para consolidar o bom uso do dinheiro público. Dessa forma, a sociedade poderá fiscalizar, trimestralmente, os montantes arrecadados por meio do AFRMM, bem como sua destinação nos termos da Lei nº 10.893/2004.

Esse projeto de lei tem como objetivo aperfeiçoar os métodos e sistemas de controle da transparência na administração pública e estratégias de combate à corrupção, bem como quebrar os evidentes desvios de finalidade.

Sendo essas as razões que nos levam a apresentar o projeto, pedimos aos nobres Pares o apoio necessário para a aprovação da matéria.

Sala das Sessões, em 30 de agosto de 2011.

Deputado MARCOS MONTES

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

LEI Nº 10.893, DE 13 DE JULHO DE 2004.

Dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, e dá outras providências.

.....

Art. 24. O FMM é administrado pelo Ministério dos Transportes, por intermédio do CDFMM.

.....

(Às Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cabendo à última decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, de 04/06/2013.

8

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR (ctfc), em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 105, de 2014, do Senador Lobão Filho, que *“altera o art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de dezembro de 1990, para reconhecer o direito do consumidor ao imediato cancelamento do pagamento junto à administradora de cartão de crédito, sem necessidade prévia anuência do prestador de serviço”*.



SF/17807.10294-48

RELATOR: Senador **DAVI ALCOLUMBRE**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 105, de 2014, de autoria do Senador Lobão Filho, tem por escopo inserir ao art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor – parágrafo único, estabelecendo como *“direito básico do consumidor de serviços de prestação continuada, o imediato cancelamento do pagamento mensal junto à administradora de cartão de crédito, sem a necessidade de prévia anuência do prestador de serviço”*.

Segundo a justificção apresentada, *“a proposta é inspirada nas dificuldades que os consumidores encontram em cancelar contratos de prestação continuada de serviços junto a seus prestadores”*.

O Autor sustenta que *“a prática usual de mercado exige que o prestador de serviço continuado comunique à administradora do cartão de crédito a desistência do usuário do serviço. A conduta abusiva, ligada a esta, reside no fato de que o prestador do serviço continuado se recusa insistentemente a aceitar o cancelamento requerido pelo consumidor”*.

Assim, pretende o Autor, com a proposição, oferecer “*uma solução clara e legítima para extirpar tal conduta abusiva dos prestadores de serviços: a concessão ao consumidor, de um direito irrevogável de obter o cancelamento do pagamento do serviço diretamente junto à administradora do cartão de crédito, sem que seja necessária a prévia anuência do prestador de serviço*”.

Cumpra a esta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), em decisão terminativa, se manifestar sobre a matéria, nos termos dos arts. 90, XII, e, 102-A, III, do Regimento Interno do Senado Federal, alterado pela Resolução nº 3, de 2017.

Registramos, por absoluta pertinência, que a proposição em análise já havia sido distribuída ao Senador Cícero Lucena, em 2014, com parecer pela Aprovação, com duas emendas apresentadas pela relatoria, não tendo sido apreciada em razão do término da Legislatura, mas que, por força do disposto no art. 332 do Regimento Interno e do Ato da Mesa nº 2, de 2014, continua a tramitar.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas ao projeto.

É o relatório.

II – ANÁLISE

A matéria em tela é pertinente por subordinar-se à competência desta Comissão, nos termos do art. 102-A do Regimento Interno do Senado Federal.

Quanto à iniciativa do projeto por membro desta Casa, ela decorre do art. 61 da Carta Política de 1988, isso porque é atribuição do Congresso Nacional legislar sobre matéria de defesa do consumidor.

A proposta, no que diz respeito à técnica legislativa empregada, está em consonância com o disposto pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, inexistindo, portando, reparos quanto à redação oferecida.

No tocante a matéria, não obstante, em que pese a meritória intenção desposada pelo Autor, teceremos alguns comentários, por absoluta pertinência. Senão, vejamos:



SF/17807.10294-48

A redação dada ao art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, dispõe, conforme se infere de sua leitura, dos direitos básicos do consumidor, isto é, direitos que o consumidor tem como garantidos em qualquer relação de consumo. O acréscimo pretendido pelo Autor, todavia, trata de direito específico.

O legislador, quando da confecção do Código de Direito do Consumidor, preocupou-se em minudenciar tipos e momentos de relações de consumo, que partem dos direitos genéricos, depois os básicos, e terminam com os direitos específicos.

No mérito, entendemos, porém, na mesma linha de raciocínio do Relator que nos antecedeu, que o art. 6º do diploma a ser alterado (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), não é o local adequado para a alteração pretendida. Vamos mais longe, sequer vemos como prosperar a pretensão, pelas razões que ora passamos discorrer:

Observamos, particularmente no que diz respeito ao dispositivo a ser incluído, que sua leitura tem interpretação dúbia, isto é, depreende-se que o consumidor tem direito ao imediato cancelamento do pagamento mensal junto à administradora de cartão de crédito, sem a necessidade de prévia anuência do prestador de serviço. Porém, a intenção pretendida, expressa no primeiro parágrafo da justificativa da proposta, é da dificuldade que existe para os consumidores cancelarem seus contratos de prestação continuada de serviços junto a seus prestadores. Portanto, não seria o cancelamento do pagamento mensal, mas do próprio contrato.

Ora, sendo essa a intenção do Autor, há que se assinalar que a pretensão já se encontra albergada pelo Decreto nº 6.523, de 2008, que *“Regulamenta a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para fixar normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC”*, e prevê efeitos imediatos do cancelamento solicitado pelo consumidor, ainda que o processamento técnico necessite de prazo, além de garantir a emissão de comprovante do pedido.

É a dicção da redação dada ao art. 18 do Decreto nº 6.523, de 2008, *in verbis*:

“Art. 18. O SAC receberá e processará imediatamente o pedido de cancelamento de serviço feito pelo consumidor.

§ 1º O pedido do cancelamento será permitido e assegurado ao consumidor por todos os meios disponíveis para a contração do serviço.



§ 2º Os efeitos do cancelamento serão imediatos à solicitação do consumidor, ainda que o seu processamento técnico necessite de prazo, e independe de seu adimplemento contratual.

§ 3º O comprovante do pedido de cancelamento será expedido por correspondência ou por meio eletrônico, a critério do consumidor.” (grifamos)

É pertinente, ainda, que se esclareça que a solicitação de cancelamento de serviços somente pode ser feita entre os pactuantes. Em outras palavras, cabe somente ao contratante solicitar ao contratado que este cancele o serviço que foi avençado, visto que ambos conhecem os termos do contrato pelo qual nasceu a relação jurídica, e somente pelos mesmos poderá ser legitimamente extinta a relação.

Se, todavia, a intenção subjacente for de contestação de despesa, desnecessário será engessá-la em lei, visto que o titular do cartão de crédito tem acesso às informações, podendo, se for o caso, solicitar o estorno de cobranças incorretas ou inválidas. Para tanto, basta que após a identificação no extrato de cobrança indevida, encaminhe, por escrito, discriminando os lançamentos incorretos.

Ademais, a Resolução nº 3.919, de 25 de novembro de 2010, do Conselho Monetário Nacional e a Circular nº 3.512, de 25 de novembro de 2010, do Banco Central do Brasil, consolidam as normas sobre cobrança de tarifas de cartões de crédito, disciplinando matéria até então não regulada.

A ampliação do acesso ao crédito para um número cada vez maior de consumidores impuseram a necessidade de disciplinamento e o fornecimento de informações adequadas e claras acerca dos produtos e serviços ofertados pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

O Código de Defesa do Consumidor estabelece, dentre outros, os princípios da boa-fé objetiva (art. 4º, II) e da transparência (art. 4º, *caput*), bem como os direitos básicos relativos à liberdade de escolha (art. 6º, II) e à informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços (art. 6º, III e 31). Ainda o art. 52, determina a obrigatoriedade de informação prévia e adequada acerca dos produtos e serviços que envolvam outorga de crédito ou concessão de financiamento ao consumidor.



O Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – DPDC, vinculado ao Ministério da Justiça, orienta, após a Resolução nº 3.919/2010 e Circular Bacen nº 3.512/2010, que é fundamental que os órgãos do Sistema monitorem o cumprimento das referidas normas, a fim de atuar caso haja o seu descumprimento sistemático.

Hoje, quando a demanda do consumidor for sobre cartão de crédito e o problema for referente a cobrança, já há recomendação no sentido de que o técnico examine o relato do consumidor e a fatura que contém a cobrança contestada para saber se o que está sendo cobrado é taxa. Mais recentemente, a Resolução nº 4.283, de 4 de novembro de 2013, alterou a redação do art. 1º da Resolução nº 3.694, de 26 de março de 2009, contemplando, entre outros, a possibilidade de tempestivo cancelamento de contratos.

Portanto, os serviços de pagamento vinculados ao cartão de crédito, emitidos por instituições financeiras ou instituições de pagamento, estão sujeitos à regulamentação pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil, nos termos dos arts. 4º e 10 da Lei nº 4.595, de 1964, e da Lei nº 12.865/2013.

É de se ressaltar que dadas as constantes mudanças tecnológicas e procedimentais adotadas pelas instituições financeiras ou de pagamento, as resoluções e circulares mostram-se mais adequadas para ajustar as relações jurídicas na concessão, uso e cobrança vinculadas ao cartão de crédito, sob o guarda-chuva protetivo do Código de Defesa do Consumidor.

Finalizamos respaldados por toda a legislação supramencionada, visualizando: por um lado, a desnecessidade da presente proposição, visto que já se encontra contemplada a preocupação do Autor e, por outro, afronta ao princípio da proporcionalidade, vez que a proposta não é mais adequada para a realização do objetivo pretendido e, ainda, ofende o princípio da harmonização e equilíbrio nas relações de consumo ao impor um ônus injustificado para as administradoras e fornecedores de serviços continuados, fragilizando os Pactos com os consumidores por gerar insegurança jurídica.

É a análise.



SF/17807.10294-48

III – VOTO

Diante dos argumentos expostos, o voto é pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei do Senado nº 105, de 2014.

Sala da Comissão, 02 de maio de 2017.

Senador DAVI ALCOLUMBRE, Relator

Senador OTTO ALENCAR, Presidente



SF/17807.10294-48



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 105, DE 2014

Altera o art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para reconhecer o direito do consumidor ao imediato cancelamento do pagamento junto à administradora de cartão de crédito, sem necessidade de prévia anuência do prestador de serviço.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“**Art. 6º**

.....

Parágrafo único. É direito básico do consumidor de serviços de prestação continuada o imediato cancelamento do pagamento mensal junto à administradora de cartão de crédito, sem necessidade de prévia anuência do prestador de serviço.” (NR)

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

2

JUSTIFICAÇÃO

A proposta é inspirada nas dificuldades que os consumidores encontram em cancelar contratos de prestação continuada de serviços junto a seus prestadores.

Isso é relativamente comum junto a prestadores de TV por assinatura, jornais e revistas de entrega por assinatura, serviços de prestação continuada como clubes e academias de ginástica, dentre outros.

A prática usual de mercado exige que o prestador de serviço continuado comunique à administradora do cartão de crédito a desistência do usuário do serviço.

A conduta abusiva, ligada a esta, reside no fato de que o prestador do serviço continuado se recusa insistentemente a aceitar o cancelamento requerido pelo consumidor.

O presente projeto oferece uma solução clara e legítima para extirpar tal conduta abusiva dos prestadores de serviços: a concessão, ao consumidor, de um direito irrevogável de obter o cancelamento do pagamento do serviço diretamente junto à administradora do cartão de crédito, sem que seja necessária a prévia anuência do prestador do serviço.

A oportunidade e a conveniência desta proposição residem, portanto, no fato de que, cancelado o pagamento diretamente junto à administradora do cartão de crédito, ficará impossível para o prestador do serviço continuado impor prática abusiva junto aos consumidores, caracterizada pela desídia do fornecedor em, prontamente, aceitar o pedido de cancelamento feito pelo usuário.

O prestador do serviço, por sua vez, não será de forma alguma lesado pelo exercício regular desse direito porque poderá, imediatamente, suspender a oferta do serviço ao consumidor e, eventualmente, poderá lançar no cartão de crédito as despesas decorrentes da rescisão contratual.

Contamos com o apoio dos dignos Pares para a aprovação deste projeto de lei, que representa a contribuição deste Parlamento para o aprimoramento de tema do mais elevado interesse econômico e social.

Sala das Sessões,

Senador LOBÃO FILHO

3
LEGISLAÇÃO CITADA

LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990.

Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

CAPÍTULO III
Dos Direitos Básicos do Consumidor

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

II - a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;

~~III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;~~

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem; [\(Redação dada pela Lei nº 12.741, de 2012\)](#) [Vigência](#)

IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;

V - a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;

4

VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;

VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;

IX - [\(Vetado\)](#);

X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

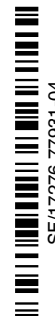
(À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, em decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, de 27/3/2014

9

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 636, de 2015, do Senador Dário Berger, que *dispõe sobre a obrigatoriedade de gôndola específica para a exposição à venda de produtos dietéticos em autosserviços, mercearias, supermercados, hipermercados e estabelecimentos similares.*



RELATOR: Senador FLEXA RIBEIRO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 636, de 2015, de autoria do Senador Dário Berger tem por fim determinar que os produtos dietéticos sejam expostos à venda em gôndola específica dos estabelecimentos comerciais.

O art. 1º prevê que os produtos dietéticos devem ser expostos à venda em gôndola específica em autosserviços, mercearias, supermercados, hipermercados e estabelecimentos similares.

O art. 2º estabelece que a lei que resultar da aprovação do projeto entrará em vigor noventa dias após a data de sua publicação.

Na justificção, o autor do projeto defende que a proposição facilita sobremaneira o acesso das pessoas com diabetes aos produtos dietéticos “que usualmente consomem, reduzindo o tempo para que encontrem o produto desejado e, com isso, assegurem a sua compra”.

O projeto de lei foi distribuído à Comissão de Assuntos Sociais, que emitiu parecer favorável à aprovação do projeto, e a esta Comissão de

transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), para decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

O projeto cuida de matéria inserida na competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal. Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, e é legítima a iniciativa parlamentar, nos termos dos arts. 48 e 61 da Lei Maior. Ademais, a proposta não contraria qualquer dispositivo do texto constitucional.

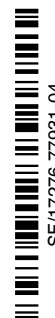
Quanto à regimentalidade, cabe destacar que seu trâmite observou o disposto no art. 102-A do Regimento Interno desta Casa, de acordo com o qual compete à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor opinar sobre assuntos atinentes à defesa do consumidor.

Acerca da técnica legislativa, os projetos observam as regras previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001. Não há inclusão de matéria diversa do tema tratado nas proposições, e a sua redação, a nosso ver, apresenta-se adequada.

No mérito, somos pela aprovação do projeto.

A oferta dos produtos dietéticos em local específico no estabelecimento comercial facilitará a busca por esses produtos por parte dos consumidores que dependem, para sua adequada nutrição, de alimentos para fins especiais. Assim, a proposição resulta em ganhos de escopo ao diminuir o deslocamento de pessoas que muitas vezes dependem de medidas que protejam a sua saúde.

O Ministério da Saúde, por meio da Portaria nº 29, de 13 de janeiro de 1998, aprovou o Regulamento Técnico referente a Alimentos para Fins Especiais, de acordo com o qual os alimentos para fins especiais são alimentos especialmente formulados ou processados, nos quais se introduzem



SF/17276.77931-04

modificações no conteúdo de nutrientes, adequados à utilização em dietas, diferenciadas e/ou opcionais, atendendo às necessidades de pessoas em condições metabólicas e fisiológicas específicas.

A classificação dos alimentos para fins especiais cujo termo “diet” pode ser utilizado inclui alimentos para dietas com restrição de nutrientes (carboidratos, gorduras, proteínas, sódio e outros alimentos destinados a fins específicos) e alimentos para ingestão controlada de nutrientes para controle do peso e para dietas de ingestão controlada de açúcares.

A medida beneficiará parcela significativa dos consumidores brasileiros, haja vista que estudos epidemiológicos apontam que cerca de dez por cento da população nacional sofre de diabetes em algum grau, para os quais se recomenda uma dieta com baixo teor de açúcar.

III – VOTO

Assim, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 636, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS,
sobre o Projeto de Lei do Senado nº 636, de 2015,
do Senador Dário Berger, que *dispõe sobre a
obrigatoriedade de gôndola específica para a
exposição à venda de produtos dietéticos em
autosserviços, mercearias, supermercados,
hipermercados e estabelecimentos similares.*

Relator: Senador **DALIRIO BEBER**

Relator “ad hoc”: Senador **FLEXA RIBEIRO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 636, de 2015, do Senador Dário Berger, que *dispõe sobre a obrigatoriedade de gôndola específica para a exposição à venda de produtos dietéticos em autosserviços, mercearias, supermercados, hipermercados e estabelecimentos similares.*

A proposição sob análise é composta por dois artigos. O art. 1º pretende tornar obrigatório que *autosserviços, mercearias, supermercados, hipermercados e estabelecimentos similares* exponham os produtos dietéticos em gôndola específica. O art. 2º, cláusula de vigência, determina que a lei, uma vez aprovada, deverá entrar em vigor após decorridos noventa dias da data de sua publicação.

Na justificção, argumenta-se que o projeto beneficiará as pessoas com diabetes, pois há expectativa que tal medida facilitará acesso dessas pessoas a produtos que, segundo alega o autor, “usualmente consomem”.

A proposição não recebeu emendas até o momento. Após deliberação desta Comissão, será analisado, em caráter terminativo, na

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA).

II – ANÁLISE

Conforme o art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), incumbe a esta Comissão analisar proposições que tratem de assuntos atinentes à proteção e defesa da saúde (inciso II).

Em relação ao mérito, o projeto sob análise pretende tornar obrigatório que estabelecimentos comerciais exponham produtos ditos dietéticos em gôndolas específicas.

De acordo com a justificação, tal medida foi motivada para beneficiar pacientes com diabetes *mellitus*, para os quais se indica dieta hipocalórica e com baixo teor de açúcar. Nesse contexto, cumpre alertar que, segundo estudos epidemiológicos, essa doença acomete aproximadamente 10% da população brasileira e, portanto, merece atenção do Poder Público.

O tratamento do diabetes justifica-se pelo fato de haver fortes evidências científicas que confirmam o benefício do bom controle glicêmico face às suas potenciais complicações crônicas, quais sejam cegueira, insuficiência renal crônica, infarto agudo do miocárdio, entre outras. Todavia, mesmo nos casos de pacientes já em uso de antidiabéticos orais ou insulina, a efetividade do tratamento depende de dieta baseada em alimentos de baixa caloria, ricos em fibras e com pouco açúcar.

Diante disso, mostra-se oportuno o projeto sob análise, visto que pretende melhorar a forma de exposição dos alimentos dietéticos nos estabelecimentos comerciais. Tal medida não somente ajudará a rotina diária dos pacientes com diabetes, como também facilitará a eles o acesso aos produtos necessários à sua apropriada dieta.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 636, de 2015.

Sala da Comissão, 16 de novembro de 2016.

Senador EDISON LOBÃO, Presidente

Senador FLEXA RIBEIRO, Relator “ad hoc”



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 636, DE 2015

Dispõe sobre a obrigatoriedade de gôndola específica para a exposição à venda de produtos dietéticos em autosserviços, mercearias, supermercados, hipermercados e estabelecimentos similares.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Em autosserviços, mercearias, supermercados, hipermercados e estabelecimentos similares, os produtos dietéticos devem ser expostos à venda em gôndola específica.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias da data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Com esta iniciativa, pretendemos tornar obrigatória a destinação de gôndola exclusiva para produtos dietéticos expostos à venda em autosserviços, mercearias, supermercados, hipermercados e estabelecimentos similares.

A nosso ver, a obrigatoriedade da disposição dos produtos dietéticos em gôndola específica nesses estabelecimentos beneficiará sobremaneira as pessoas com diabetes, as quais necessitam consumir esses produtos. A título de exemplificação, esses consumidores com prescrição de dieta especial adquirem adoçantes, geleias, biscoitos, laticínios em geral e um incontável número de produtos alimentícios com baixo teor de açúcar.

2

A disponibilização de gôndola exclusiva facilita sobremaneira o acesso dessas pessoas aos produtos que usualmente consomem, reduzindo o tempo para que encontrem o produto desejado e, com isso, assegurem a sua compra.

Consideramos recomendável fixar a *vacatio legis* de noventa dias, contados a partir da publicação da lei que decorrer desta proposição, a fim de permitir aos autosserviços, mercearias, supermercados, hipermercados e estabelecimentos similares a adequação às novas regras.

Por essas razões, conclamamos os nobres Pares para a aprovação deste projeto de lei, que apoia os consumidores de produtos dietéticos.

Sala das Sessões,

Senador **DÁRIO BERGER**

(Às Comissões de Assuntos Sociais; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cabendo à última decisão terminativa)

10

PARECER Nº DE 2017

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 129 de 2015, do Senador Wilder Moraes, que *altera o art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações) para assegurar aos usuários dos serviços de telecomunicações o direito a informações sobre o progresso de procedimentos de instalação e de manutenção.*



Relator: Senador **CRISTOVAM BUARQUE**

I – RELATÓRIO

Em exame na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado nº 129 de 2015, do Senador Wilder Moraes.

A proposição altera o art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), para assegurar aos usuários dos serviços de telecomunicações o direito a respostas imediatas, claras e completas aos pedidos de informações relativos aos procedimentos de instalação e de manutenção e o direito a canal de comunicação com os responsáveis locais pela execução desses procedimentos. A cláusula de vigência é prevista para noventa dias após a publicação oficial.

A Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) já emitiu parecer pela aprovação da matéria. Até o momento, não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-A, III, do Regimento Interno desta Casa, compete à CTFC opinar sobre assuntos relativos à defesa do consumidor. Além disso, por se tratar de decisão terminativa, e considerando que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) não está analisando a matéria, esta Comissão opinará também sobre a constitucionalidade, a juridicidade, a regimentalidade e a técnica legislativa da matéria.

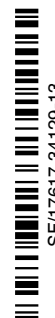
O projeto atende à **constitucionalidade**, pois compete à União legislar sobre telecomunicações (art. 22, IV, CF) e sobre consumo (art. 24, V, CF), não havendo vício de iniciativa na proposição (art. 61, § 1º, CF). Do mesmo modo, inexistem vícios de **juridicidade**, **regimentalidade** ou **técnica legislativa**.

No **mérito**, o projeto deve prosperar. O direito à informação adequada e clara é previsto no art. 6º, III, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC), não havendo, contudo, previsão específica na Lei Geral de Telecomunicações sobre a obtenção de informações aos procedimentos de instalação e manutenção de serviços de telecomunicações.

Não é raro que, em caso de falha na prestação do serviço de telecomunicações, os consumidores fiquem temporariamente sem o serviço contratado e não consigam da prestadora informações acerca da manutenção do serviço. A medida proposta explicita a obrigação de as prestadoras integrarem em suas próprias centrais de atendimento as informações dos responsáveis locais pelos procedimentos de instalação e de manutenção.

A regra proposta coaduna-se com a busca da melhoria do serviço público, princípio da Política Nacional das Relações de Consumo (art. 4º, VII, CDC); com a prestação adequada do serviço público, direito básico do consumidor e dever do Estado e de seus delegatários (art. 6º, X; e art. 22, CDC); e com o direito do usuário de serviços públicos de ter acesso às informações de interesse individual ou coletivo, previsto no art. 7º, II, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei Geral de Concessões e Permissões de Serviços Públicos).

É certo que a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) editou a Resolução nº 632, de 7 de março de 2014, que aprovou o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações, com regras gerais de atendimento, como a previsão de que as informações



solicitadas pelo consumidor serão prestadas imediatamente e suas reclamações resolvidas no prazo máximo de cinco dias úteis (art. 8º). Entretanto, não é de hoje que se tem notícia de que, mesmo assim, as operadoras de telefonia estão entre as campeãs de reclamações nos serviços de proteção ao consumidor. Uma regra legal, portanto, servirá para dar mais força aos direitos do consumidor nessa área, já que a mera previsão regulamentar não tem sido suficiente para fazer valer os direitos dos usuários.

Por outro lado, a previsão de que o usuário tenha direito a canal de comunicação com os responsáveis locais pela execução dos procedimentos pode gerar algumas questões. O setor de telecomunicações costuma utilizar empresas de terceirização para instalação e manutenção dos serviços. Trata-se de uma estratégia de gestão das prestadoras, que repassam os serviços técnicos a empresas especializadas, para que possam se dedicar a atividades-fim inerentes aos serviços. Obviamente, a concessionária continua sendo a responsável pela qualidade dos serviços perante os usuários. Muitas vezes, as empresas contratadas para instalação e manutenção são de pequeno ou médio porte. A exigência de *call centers* para cada uma delas pode se tornar excessiva, inclusive podendo inviabilizar a prestação dos serviços, além de ser uma sobreposição ao canal de comunicação com a concessionária. O importante, assim, é que esse canal de comunicação esteja aberto e disponível com a operadora responsável pelos serviços de telecomunicações. É nesse sentido que propomos uma emenda.

III – VOTO

Ante o exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 129 de 2015, com a emenda a seguir.

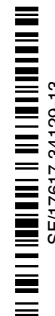
EMENDA Nº – CTFC (ao PLS nº 129 de 2015)

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 129 de 2015:

“**Art. 2º** O art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passa a vigor com a seguinte redação:

‘**Art. 3º**
.....

XIII – a respostas imediatas, claras e completas aos pedidos de informações relativos aos procedimentos de instalação e de manutenção



SF/17617.34129-13

e a canal de comunicação com os responsáveis pela **prestação dos serviços de telecomunicações.**’ (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17617.34129-13

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 129, de 2015, do Senador Wilder Moraes, que *altera o art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações) para assegurar aos usuários dos serviços de telecomunicações o direito a informações sobre o progresso de procedimentos de instalação e de manutenção.*

Relator: Senador **SÉRGIO PETECÃO**

Relator Ad Hoc: Senador **WALTER PINHEIRO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 129, de 2015, de autoria do Senador Sérgio Petecão, que altera o art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações), para assegurar aos usuários dos serviços de telecomunicações o direito a informações sobre o progresso de procedimentos de instalação e manutenção.

De acordo com o PLS, o art. 3º da Lei Geral de Telecomunicações, que apresenta um rol de direitos dos usuário, passará a vigorar com o acréscimo do seguinte inciso XIII:

“XIII – a respostas imediatas, claras e completas aos pedidos de informações relativos aos procedimentos de instalação e de manutenção e a canal de comunicação com os responsáveis locais pela execução desses procedimentos”.

Após tramitar por esta Comissão, a matéria seguirá às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), cabendo à última a decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 104-C do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CCT opinar sobre proposições relacionadas com o setor de telecomunicações. O objeto do PLS em exame guarda relação, portanto, com o campo temático desta Comissão.

Conforme bem observado pelo autor da proposição, as empresas de telecomunicações apresentam sérias deficiências no que diz respeito à qualidade do atendimento prestado aos usuários, em que pese o grande desenvolvimento tecnológico experimentado pelo setor.

Especialmente grave é a situação dos usuários quando solicitam a instalação ou a manutenção de um serviço. Durante o período de realização dos trabalhos, eles acabam sendo duplamente penalizados: ficam privados do acesso às telecomunicações e ainda enfrentam grandes dificuldades para obter informações sobre o andamento do serviço demandado.

Poder-se-ia argumentar no sentido de que o Código de Defesa do Consumidor (CDC) já estabelece ser a informação um direito básico do usuário, o que tornaria ocioso o PLS em exame.

Cabe ressaltar, porém, que o CDC se limita a enunciar, de forma genérica, o direito básico à obtenção de informação sobre os produtos e serviços adquiridos, mas não garante esse mesmo direito durante a realização do serviço demandando, aspecto que é especialmente sensível no setor de telecomunicações, em razão de sua essencialidade.

Louvável, portanto, a presente iniciativa, que assegura, de forma específica para o setor de telecomunicações, o direito de o usuário obter das prestadoras respostas imediatas, claras e completas sobre as solicitações de manutenção e instalação dos serviços.

III – VOTO

Diante do exposto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 129, de 2015.

Sala das Reuniões, 24/11/2015

Senador Hélio José, Vice-Presidente

Senador Walter Pinheiro, Relator Ad Hoc



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 129, DE 2015

Altera o art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações) para assegurar aos usuários dos serviços de telecomunicações o direito a informações sobre o progresso de procedimentos de instalação e de manutenção.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei assegura aos usuários dos serviços de telecomunicações o direito a informações sobre o progresso de procedimentos de instalação e de manutenção.

Art. 2º O art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passa a vigor com a seguinte redação:

“Art. 3º

.....

XIII – a respostas imediatas, claras e completas aos pedidos de informações relativos aos procedimentos de instalação e de manutenção e a canal de comunicação com os responsáveis locais pela execução desses procedimentos.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação oficial.

2

Justificação

Os serviços de telecomunicações têm ganhado cada vez mais relevância na vida quotidiana das pessoas. Dessa maneira, eventuais interrupções nesses serviços podem gerar graves problemas aos usuários, afetando não apenas seus afazeres pessoais mas também seu trabalho ou estudo.

Apesar disso, como as empresas de telecomunicações frequentemente terceirizam seus serviços de instalação e de manutenção, os usuários têm grandes dificuldades para obter informações sobre o andamento desses procedimentos. Muitas vezes, os prazos definidos para a conclusão dos serviços não são cumpridos, e os usuários sofrem as consequências de não poderem utilizar os serviços de telecomunicações de que necessitam sem sequer serem informados do adiamento.

Por essas razões, entendemos que é necessário garantir aos usuários de serviços de telecomunicações o direito de obter das prestadoras respostas imediatas, claras e completas sobre o andamento dos procedimentos de instalação ou de manutenção, sempre que necessário, ainda que o serviço seja prestado por empresa terceirizada.

Também entendemos necessária a existência de canal de comunicação direto entre os usuários e os funcionários responsáveis pelos procedimentos de instalação e de manutenção na localidade de sua execução. Dessa maneira, pode-se evitar que as informações sejam intermediadas pelas centrais de atendimento, o que dificulta seu acesso pelos usuários.

Sala das Sessões,

Senador **Wilder Morais**

3
LEGISLAÇÃO CITADA

LEI Nº 9.472, DE 16 DE JULHO DE 1997.

Regulamento

(Vide Emenda Constitucional nº 8, de 1995)

Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

LIVRO I

DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Art. 1º Compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações.

Parágrafo único. A organização inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências.

Art. 2º O Poder Público tem o dever de:

I - garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas;

II - estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicações pelos serviços de interesse público em benefício da população brasileira;

III - adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários;

IV - fortalecer o papel regulador do Estado;

V - criar oportunidades de investimento e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em ambiente competitivo;

VI - criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do País.

Art. 3º O usuário de serviços de telecomunicações tem direito:

I - de acesso aos serviços de telecomunicações, com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza, em qualquer ponto do território nacional;

II - à liberdade de escolha de sua prestadora de serviço;

III - de não ser discriminado quanto às condições de acesso e fruição do serviço;

4

IV - à informação adequada sobre as condições de prestação dos serviços, suas tarifas e preços;

V - à inviolabilidade e ao segredo de sua comunicação, salvo nas hipóteses e condições constitucionais e legalmente previstas;

VI - à não divulgação, caso o requeira, de seu código de acesso;

VII - à não suspensão de serviço prestado em regime público, salvo por débito diretamente decorrente de sua utilização ou por descumprimento de condições contratuais;

VIII - ao prévio conhecimento das condições de suspensão do serviço;

IX - ao respeito de sua privacidade nos documentos de cobrança e na utilização de seus dados pessoais pela prestadora do serviço;

X - de resposta às suas reclamações pela prestadora do serviço;

XI - de petição contra a prestadora do serviço perante o órgão regulador e os organismos de defesa do consumidor;

XII - à reparação dos danos causados pela violação de seus direitos.

(Às Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cabendo à última decisão terminativa.)

Publicado no **DSF**, de 20/3/2015

11

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 532, de 2015, da Senadora Marta Suplicy, que *altera a Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, que dispõe sobre a Vigilância Sanitária a que ficam sujeitos os Medicamentos, as Drogas, os Insumos Farmacêuticos e Correlatos, Cosméticos, Saneantes e Outros Produtos, e dá outras Providências, para dispor sobre cosméticos orgânicos.*



SF/17757.42394-50

Relator: Senador **EDUARDO LOPES**

I – RELATÓRIO

Esta Comissão aprecia, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado nº 532, de 2015, de autoria da Senadora Marta Suplicy, composto por dois artigos.

O art. 1º modifica a redação dos arts. 3º, 26 e 57 da Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, que *dispõe sobre a vigilância sanitária a que ficam sujeitos os medicamentos, as drogas, os insumos farmacêuticos e correlatos, cosméticos, saneantes e outros produtos, e dá outras providências*, com o intuito de disciplinar os cosméticos orgânicos.

No art. 3º da Lei nº 6.360, de 1976, a proposição acrescenta inciso XXVI, para introduzir o conceito de cosmético orgânico – produto cosmético cujo sistema de produção atende ao disposto no art. 1º da Lei nº

10.831, de 23 de dezembro de 2003, que *dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências*, e que não foi testado em animais.

No art. 26, inclui-se parágrafo único com o propósito de impor a certificação prévia dos cosméticos orgânicos – nos termos da Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003 –, para fins do respectivo registro.

No art. 57, insere-se § 2º para garantir que somente os produtos registrados como cosméticos orgânicos possam exibir tal denominação ou exibir qualquer referência que atribua ao produto qualidade que o caracterize como produto orgânico.

O art. 2º fixa que a lei que decorrer da eventual aprovação da proposta passará a vigor na data de sua publicação.

Ao justificar a proposição, a autora aponta o crescente interesse da indústria no desenvolvimento e na aplicação de ingredientes naturais e orgânicos, estimulado pelo reconhecimento de maior consciência ambiental dos consumidores. No entanto, segundo ela, não obstante o avanço expressivo do mercado global de cosméticos orgânicos, a carência de regulação específica sobre o tema deixa o Brasil em desvantagem perante os Estados Unidos e a União Europeia.

O projeto será examinado unicamente neste colegiado, em decisão terminativa.

Não foram oferecidas emendas ao PLS nº 532, de 2015.

II – ANÁLISE

Por força do disposto no art. 102-A, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) manifestar-se sobre o mérito de assuntos pertinentes à defesa do consumidor. Esta Comissão deve, também, emitir parecer quanto à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposta em comento, que, nesta Casa, será objeto de deliberação exclusiva desse colegiado.

No tocante à constitucionalidade, a proposição versa sobre matéria da competência legislativa da União e está em consonância com os preceitos constitucionais relativos às atribuições do Congresso Nacional (art. 48) e à legitimidade da iniciativa legislativa (art. 61). Além disso, entendemos que o projeto não contraria qualquer disposição constitucional.

Em relação à juridicidade, o PLS nº 532, de 2015, se afigura irretocável, porquanto: (i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei ordinária) é o adequado; (ii) o tema nele vertido inova o ordenamento jurídico; (iii) possui o atributo da generalidade; (iv) é dotado de potencial coercitividade; e (v) revela-se compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Também foram cumpridos os trâmites regimentais que deveriam ter sido seguidos pela proposta em exame.

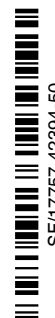
Passemos, então, à avaliação de mérito.

De fato, o consumidor pode ser induzido a erro a respeito da natureza orgânica de um produto cosmético, ao adquiri-lo sem a devida certificação.

Assim, com a aprovação da proposição sob análise, ficará assegurada ao consumidor a oferta de produto com a necessária certificação como cosmético orgânico e o respectivo registro, que garantem a qualidade pretendida.

Isso está de acordo com o que determina a Política Nacional das Relações de Consumo, que tem por fim o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, a proteção de seus interesses econômicos, assim como a transparência e harmonia das relações de consumo, conforme dispõe o art. 4º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC).

Como se depreende, o PLS nº 532, de 2015, está em consonância com essa Política.



SF/17757.42394-50

Por conseguinte, reputamos meritório o projeto em referência, pois contribui para o aperfeiçoamento da legislação de defesa do consumidor.

No entanto, a proibição da realização de testes em animais, não obstante ser uma inquietação legítima da autora, não constitui um requisito necessário para que o produto seja considerado orgânico.

A esse respeito, a Constituição Federal, no art. 225, §1º, inciso VI, estabelece que incumbe ao Poder Público “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou **submetam os animais a crueldade**”.

Coube à Lei nº 11.794, de 8 de outubro de 2008, regulamentar o mencionado dispositivo constitucional, estabelecendo procedimentos para o uso científico de animais. Pela leitura da referida norma, é possível constatar já haver um tratamento jurídico adequado à questão da utilização de pesquisas e testes em animais no Brasil, inclusive com a participação direta das sociedades protetoras dos animais nas instâncias reguladoras e fiscalizadoras.

Assim, oferecemos uma emenda à proposição, a fim de eliminar a parte final da definição de cosmético orgânico, introduzindo, em seu lugar, uma referência explícita à Lei nº 11.794, de 2008.

III – VOTO

Por essas razões, somos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 532, de 2015, com a emenda a seguir indicada.

EMENDA Nº CTFC

Dê-se ao art. 3º da Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, nos termos do que dispõe o art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 532, de 2015, a seguinte redação:

“Art. 1º

‘Art. 3º
.....

XXVI – Cosmético orgânico: aquele produzido de acordo com o disposto na Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003, e na Lei nº 11.794, de 8 de outubro de 2008.

.....’ (NR)
.....”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 532, DE 2015

Altera a Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, que dispõe sobre a Vigilância Sanitária a que ficam sujeitos os Medicamentos, as Drogas, os Insumos Farmacêuticos e Correlatos, Cosméticos, Saneantes e Outros Produtos, e dá outras Providências, para dispor sobre cosméticos orgânicos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 3º, 26 e 57 da Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, passam a vigor com a seguinte redação, renumerando-se como § 1º o parágrafo único do art. 57:

“**Art. 3º**

.....

XXVI – Cosmético orgânico: produto cosmético, conforme definição constante do inciso V do *caput*, cujo sistema de produção atende ao disposto no art. 1º da Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003, e que não tenha sido testado em animais.

.....” (NR)

“**Art. 26.**

Parágrafo único. Os cosméticos orgânicos, para fins do registro especificado no *caput*, deverão ser certificados previamente como produto orgânico, nos termos da Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003.” (NR)

2

“Art. 57.

.....

§ 2º Apenas produtos registrados como cosméticos orgânicos, nos termos do art. 26, podem exhibir, nos materiais referidos no *caput* deste artigo, nas embalagens e nos materiais promocionais, denominação ou qualquer referência que atribua ao produto qualidade que o caracterize como produto orgânico, conforme definição constante do inciso XXVI do art. 3º desta Lei.”
(NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O setor de cosméticos no mundo apresenta grande dinamismo, principalmente devido ao crescimento observado nos países emergentes, entre os quais o Brasil ocupa posição de destaque. De acordo com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), uma importante tendência observada no mercado atual de cosméticos é o crescente interesse das empresas no desenvolvimento e na utilização de ingredientes naturais e orgânicos, estimulado pela preocupação ambiental e ecológica dos consumidores.

Segundo o Jornal Valor Econômico, estima-se que o mercado global de produtos orgânicos de cuidados pessoais atingirá, em 2020, a cifra de US\$ 15,69 bilhões, com crescimento anual de 9,3% até o final desta década (dados da empresa americana de pesquisa Transparency), o que representa o avanço mais significativo do setor.

Apesar dessa tendência, segundo ainda aquele periódico, a falta de regulamentação dos cosméticos orgânicos deixa o País em desvantagem em relação aos Estados Unidos e à União Europeia.

De fato, existe um vácuo legal nessa matéria. O Brasil não possui legislação específica que regule cosméticos orgânicos. Apenas a agricultura orgânica conta com norma legal disciplinadora – a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003, que *dispõe sobre a agricultura orgânica*.

A falta de regulação de cosméticos orgânicos afeta negativamente a relação de confiança necessária entre produtor e consumidor e o controle de qualidade dos produtos, além de prejudicar a presença das empresas nacionais no mercado interno e internacional.

3

Assim, o projeto de lei que ora apresentamos visa à inclusão de dispositivos sobre os cosméticos orgânicos na Lei nº 6.360, de 1976, para determinar, entre outras coisas, que esses produtos, para serem registrados junto à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), devam ser previamente certificados como “orgânicos”, na forma estabelecida pela Lei nº 10.831, de 2003.

O País não pode continuar em descompasso com a tendência mundial de reconhecer e certificar os cosméticos orgânicos, o que dará mais segurança aos consumidores desses produtos e contribuirá para o desenvolvimento nacional nesse setor.

Sala das Sessões,

Senadora MARTA SUPLICY

4

LEGISLAÇÃO CITADA

[Lei nº 6.360, de 23 de Setembro de 1976 - 6360/76](#)

[artigo 3º](#)

[artigo 26](#)

[artigo 57](#)

[Lei nº 10.831, de 23 de Dezembro de 2003 - 10831/03](#)

[artigo 1º](#)

(À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, em decisão terminativa)

12

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 635, de 2015, de autoria do Senador Douglas Cintra, que *altera o Código de Defesa do Consumidor para dispor sobre o oferecimento aos consumidores de data e turno de entrega de produtos e prestação de serviços*.



SF/17639.74997-69

RELATOR: Senador **JORGE VIANA**

I – RELATÓRIO

Está sob exame nesta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 635, de 2015, de autoria do Senador Douglas Cintra.

A proposição visa acrescentar art. 35-A ao Código de Proteção e Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para dispor sobre a oferta ao consumidor da opção de definir, com precisão, a data e o horário de entrega do produto ou da prestação de serviço.

Assim, nos termos do referido art. 35-A, o fornecedor que ofertar a inclusão em agenda de data e horário exatos para a entrega de produto ou prestação de serviço poderá exigir do consumidor pagamento de quantia por esse serviço, desde que declare, no ato da contratação, a intenção de cobrar e o respectivo valor.

Caso o fornecedor descumpra a avença, poderá o consumidor exigir a devolução do valor cobrado e, se quiser, poderá também rescindir integralmente a contratação do produto ou do serviço principal.

E, mesmo que o consumidor não contrate o serviço de definição de agenda de data e horário, tal postura não autoriza o fornecedor a deixar de estipular prazo para o cumprimento de sua obrigação ou a deixar a fixação de seu termo inicial a seu exclusivo critério.

Em sua justificação, o autor anota que os consumidores possuem compromissos pessoais e profissionais fora de seu domicílio e que, portanto, a definição de data e horário de entrega pelo fornecedor é serviço valioso que deve ser estimulado pela lei.

Não houve apresentação de emendas. E a matéria será apreciada, em caráter terminativo, nesta Comissão.

II – ANÁLISE

O projeto de lei analisado versa sobre direito econômico e direito do consumidor, matéria de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal (art. 24, incisos I e V, da Constituição), compreendida entre as atribuições do Congresso Nacional (*caput* do art. 48 da Constituição).

A iniciativa parlamentar é legítima, por força do *caput* do art. 61 da Constituição e porque a matéria não se inclui entre as reservas do § 1º do mesmo artigo. Trata-se, portanto, de proposição legislativa formalmente constitucional.

Sob o enfoque da constitucionalidade material, o projeto não apresenta vícios, porque busca efetivar o princípio constitucional da defesa do consumidor (art. 170, inciso V, da Constituição).

A análise desse projeto pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle está em consonância com o art. 102-A, inciso III, alínea *a*, do Regimento Interno desta Casa, segundo o qual compete a esta Comissão opinar sobre normas e medidas voltadas à melhoria contínua das relações de mercado.



Quanto à juridicidade, observa o projeto os aspectos de: *a)* inovação, dado que autoriza a oferta de agendamento específico para a realização do serviço ou para a entrega do produto; *b)* efetividade; *c)* adequação normativa, já que o tema deve estar previsto em lei ordinária; *d)* coercitividade, dado que o projeto autoriza o consumidor a rescindir o contrato principal em caso de descumprimento do agendamento fixado; e *e)* generalidade, porquanto as normas do projeto se aplicam, indistintamente, a todos os fornecedores e consumidores de produtos ou de serviços.

A proposição é vazada em boa técnica legislativa, e não há inclusão de matéria diversa ao tema. As expressões utilizadas, por sua vez, preenchem os requisitos de redação das disposições normativas.

Acerca do mérito, o projeto merece prosperar. Um pequeno ajuste, porém, deve ser feito. Ao invés de apenas “*autorizar*” a empresa a fornecer, de forma onerosa, o serviço de entrega agendada com data e turno especificados, a norma deverá “*obrigar*” a empresa a fornecer ao consumidor, também de forma onerosa, a opção pela contratação desse serviço.

Ademais, é justa e proporcional a possibilidade de o consumidor rescindir o contrato principal sempre que o fornecedor descumprir o horário exato do agendamento.

III – VOTO

Por todo o exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 635, de 2015, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº - CMA

Dê-se a seguinte redação ao inciso IV do § 2º do art. 35-A do Projeto de Lei do Senado nº 635, de 2015:

“IV – data e turno da entrega do produto ou da prestação do serviço, caso o consumidor tenha optado pela contratação do agendamento de que trata o caput.”



Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 635, DE 2015

Altera o Código de Defesa do Consumidor para dispor sobre o oferecimento aos consumidores de data e turno de entrega de produtos e prestação de serviços.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 35-A:

“**Art. 35-A.** O fornecedor de produtos ou o prestador de serviços que comercializar, juntamente com o produto ou serviço principal, o respectivo serviço de entrega poderá oferecer ao consumidor, no ato da contratação, dentro das possibilidades técnicas e operacionais da empresa, relação de datas e turnos disponíveis para o agendamento da entrega dos produtos ou da prestação dos serviços.

§ 1º Os valores adicionais cobrados do consumidor em razão das despesas necessárias à execução do agendamento de que trata o *caput* serão explicitados pelo fornecedor ou prestador no ato da contratação.

§ 2º No ato da finalização da contratação, o fornecedor ou prestador entregará ao consumidor, por escrito ou, no caso de comércio à distância, por mensagem eletrônica, documento de registro do pedido com as seguintes informações mínimas:

I – identificação do estabelecimento comercial, com razão social, nome fantasia, endereço, telefone e número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ;

II – descrição do produto a ser entregue ou do serviço a ser prestado;

III – endereço da entrega do produto ou da prestação do serviço;

IV – data e turno da entrega do produto ou da prestação do serviço, caso o consumidor tenha optado pela contratação do agendamento de que trata o *caput*, quando oferecido pela empresa;

§ 3º Sem prejuízo da aplicação das sanções previstas nesta Lei, o fornecedor de produtos ou o prestador de serviços que descumprir as

2

cláusulas do agendamento de que trata este artigo restituirá ao consumidor os valores adicionais de que trata o § 1º, quando o consumidor não optar por cancelar a contratação inteira.

§ 4º A não contratação do agendamento nos termos deste artigo não prejudica o disposto no inciso XII do art. 39 desta Lei.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

As relações comerciais vêm apresentando um crescente dinamismo a cada dia que passa. Hoje é imperioso enfrentar a questão da entrega de produtos e serviços, principalmente quando contratados à distância, para maior conveniência do consumidor.

As cidades, especialmente as de maior porte, estão cada dia mais congestionadas e regradas por inúmeras normas de circulação viária. Nesse contexto, é fundamental haver a otimização da distribuição de mercadorias pelas empresas, de modo que elas possam, com menos viagens, atender a uma maior quantidade de consumidores, sem perda de qualidade.

Embora alguns consumidores residam em prédios com porteiros ou disponham de pessoas que podem, sem prejuízo de suas rotinas, receber mercadorias ou serviços de acordo com a grade de distribuição das empresas, a vida moderna impõe muitas vezes que todos os membros de determinadas famílias trabalhem fora, não sendo raras as situações em que o consumidor se vê obrigado a deixar de lado seus afazeres para aguardar a entrega de um produto ou serviço. Para esses, é essencial tutelar adequadamente seus interesses, prevendo um regramento legal que preveja que os fornecedores poderão disponibilizar uma modalidade de entrega agendada.

Não se deve olvidar, por outro lado, que a definição prévia de data e turno de entrega acarreta a necessidade de um planejamento logístico mais detalhado por parte das empresas, as quais provavelmente terão que abrir mão da realização de itinerários e horários de entrega mais econômicos, em prol do aumento do conforto e da comodidade do consumidor que desejar receber a mercadoria na data e turno ajustados.

Assim, a presente medida visa a modernizar nosso atual Código de Defesa do Consumidor, disciplinando os citados aspectos, que, hoje, decorridos vinte e cinco anos da aprovação da Lei, tornaram-se relevantes para as relações de consumo. Com isso, busca-se o aperfeiçoamento das normas consumeristas, em consonância com o espírito que norteou a redação inicial desse importante marco legal.

Ante o exposto, contamos com o apoio de nobres Pares para a aprovação deste importante Projeto de Lei.

Sala das Sessões, 3

4
LEGISLAÇÃO CITADA

LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990.

Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá
outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Senador **DOUGLAS CINTRA**

LEGISLAÇÃO CITADA

**Lei nº 8.078, de 11 de Setembro de 1990 - CODIGO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO
CONSUMIDOR - CDC - 8078/90**

*(À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, em
decisão terminativa)*

13

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 674, de 2015, do Senador Ricardo Ferraço, que *altera a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para inserir como direito do usuário de serviços públicos a informação dos subsídios presentes nas tarifas cobradas pelas prestadoras de serviço público.*



RELATOR: Senador **JORGE VIANA**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 674, de 2015, do Senador Ricardo Ferraço, que acrescenta o inciso VII e os §§ 1º e 2º ao art. 7º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para prever como direito do usuário de serviços públicos a obtenção de informações acerca dos subsídios e encargos custeados pelas tarifas.

A proposta estabelece que determinadas informações acerca dos beneficiários de descontos tarifários e de encargos setoriais – como a razão social ou nome, o número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) ou no Cadastro de Pessoa Física (CPF) e o valor do benefício recebido – devem ser tornadas públicas na rede mundial de computadores.

Além disso, determina a disponibilização anual de avaliação dos impactos tarifários, econômicos e sociais decorrentes dos benefícios concedidos.

Na justificação do projeto, o autor afirma que a concessão de subsídios a usuários de serviços públicos é comum no Brasil e que tal prática provoca distorções econômicas e sociais, na medida em que um agente paga um preço maior para que outro desfrute de um preço menor.

Argumenta que existe pouca transparência quanto aos beneficiários dos descontos tarifários e dos encargos sociais e que essa situação dificulta questionamentos quanto à eficiência, à eficácia e à efetividade das políticas de subsídios.

Aduz que a proposição, que atinge setores como o de energia elétrica e o de saneamento básico, responde à necessidade de o Estado agir de forma mais transparente e permite que a sociedade compreenda e sopesse melhor os custos e benefícios decorrentes dos subsídios.

A proposta foi distribuída, em caráter terminativo, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) e não recebeu emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

A União é competente para legislar sobre a matéria tratada no PLS nº 674, de 2015, nos termos dos arts. 22 e 24 da Constituição Federal (CF). Não se verifica, na hipótese, obstáculo à iniciativa legislativa parlamentar, como se extrai da leitura do art. 61, § 1º, da Carta Magna.

Inexistem no PLS nº 674, de 2015, disposições que afrontem o texto da Carta Magna de 1988, seja em sua vertente formal, seja em previsões materiais.

O projeto introduz no ordenamento jurídico brasileiro norma que atende aos pressupostos da boa técnica legislativa e da juridicidade.

Quanto a seu mérito, não há dúvidas de que o PLS nº 674, de 2015, traz um avanço relevante para a Lei nº 8.987, de 1995, que disciplina o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição.



SF/16609.52883-50

Como bem notou o autor do projeto, Senador Ricardo Ferraço, a prática de subsídios e descontos tornou-se rotina no âmbito da prestação de serviços públicos no Brasil e, em determinados mercados, como o de energia elétrica, atinge anualmente valores bilionários.

Não se trata aqui de questionar a necessidade e a legitimidade de tais subsídios, mas sim de criar mecanismos para que a sociedade civil possa compreender e acompanhar melhor os valores direcionados a esses subsídios, os beneficiários de tal política pública e os seus impactos sociais e econômicos.

Desde 2015, o Governo Federal vem revendo a política de subsídios adotada em diferentes setores de economia, de forma a avaliar os custos e os retornos a ela associados. O objetivo de tal revisão é alcançar um modelo tarifário que possibilite, ao mesmo tempo, a promoção de políticas sociais relevantes, como o Luz para Todos, com a sustentabilidade econômica e financeira do setor elétrico brasileiro no longo prazo.

Nesse sentido, as previsões trazidas pelo PLS nº 674, de 2015, representam contribuição importante para o arcabouço do regime jurídico dos serviços públicos, na medida em que tornam obrigatória a disponibilização de informações sobre os descontos tarifários e de encargos setoriais custeados pelas tarifas de serviços públicos.

Particularmente interessante mostra-se a regra que prevê a disponibilização anual de avaliação dos impactos tarifários, econômicos e sociais decorrentes da política de subsídios, o que obriga a Administração a reavaliar periodicamente a efetividade desse tipo de intervenção na economia.

Dessa forma, o PLS nº 674, de 2015, aprimora a Lei nº 8.987, de 1995, no que toca à transparência das políticas tarifárias dos serviços públicos, sem comprometer o desenvolvimento de programas sociais relevantes.

III – VOTO



Ante o exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 674, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/16609.52883-50



SENADO FEDERAL
PROJETO DE LEI DO SENADO
Nº 674, DE 2015

Altera a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para inserir como direito do usuário de serviços públicos a informação dos subsídios presentes nas tarifas cobradas pelas prestadoras de serviço público.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 7º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar acrescido do inciso VII e dos §§ 1º e 2º:

“**Art. 7º**
.....

VI -; e

VII - ser informado dos subsídios e encargos custeados pelas tarifas.

§ 1º Para fins do disposto no inciso VII deste artigo, deverão ser tornadas públicas, em sítio da rede mundial de computadores, as seguintes informações acerca dos beneficiários de descontos tarifários e de encargos setoriais custeados pelas tarifas de serviços públicos:

I – a razão social ou nome e o número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ ou no Cadastro de Pessoa Física – CPF;

II – o valor recebido.

§ 2º Deverá ser disponibilizada anualmente, em sítio da rede mundial de computadores, avaliação dos impactos tarifários, econômicos e sociais decorrentes dos subsídios de que trata o § 1º.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após sua publicação.

2

JUSTIFICAÇÃO

No Brasil, é comum que consumidores finais ou empresas usuárias de serviços públicos sejam subsidiados por motivos econômicos ou sociais.

Por vezes, esses subsídios estão inseridos nas tarifas por meio de descontos tarifários ou de encargos setoriais. Esse arranjo provoca o que os economistas chamam de subsídio cruzado: um agente paga uma tarifa ou preço maior para que outro tenha uma tarifa ou preço menor.

Além de esse subsídio cruzado provocar distorções econômicas e até mesmo sociais, chama atenção o fato de que, muitas vezes, os usuários dos serviços públicos sequer sabem que pagam tarifas maiores para que outros desfrutem de tarifas menores.

Também há pouca transparência quanto aos beneficiários dos descontos tarifários e dos encargos setoriais presentes nas tarifas de serviços públicos. Em geral, os usuários responsáveis pelo custeio do subsídio sequer sabem quem o recebeu, quanto recebeu e quais foram os impactos econômicos e sociais.

A situação apresentada é diferente daquela em que os subsídios são custeados pelo Orçamento Público. Nesses casos, é possível identificar os beneficiários e os valores recebidos. Ademais, o princípio da transparência está bem instituído em alguns programas do Governo como, por exemplo, o Bolsa Família, em que, por meio da Internet, podemos verificar o nome de cada pessoa beneficiária e o valor recebido.

A falta de transparência quanto aos beneficiários de descontos tarifários e de encargos setoriais dificulta o questionamento da sociedade em relação à eficiência, eficácia e efetividade desses subsídios.

Atualmente, apenas o setor elétrico dispõe de subsídios tarifários para geradores que usam fontes alternativas, irrigantes, empresas de saneamento, consumidores que comprem de fontes alternativas no valor de R\$ 5,5 bilhões, consumidores de baixa renda em R\$ 2,2 bilhões e geradoras que usam Carvão mineral em R\$ 1,2 bilhão.

A medida também alcançaria outros subsídios arcados pela Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), como a Conta de Consumo de Combustíveis (CCC). No caso da CCC, os beneficiários são conhecidos, mas não há avaliação de impacto do subsídio. A CCC custará em 2015 R\$ 7,2 bilhões. Além do setor de energia, outros setores, como saneamento público, deverão adotar padrões de transparência em sua gestão.

Nesse contexto, a proposta que apresento visa justamente a estabelecer, como direito dos usuários dos serviços públicos, ser informado dos subsídios presentes nas tarifas, principalmente quem os recebe, quanto recebe e os impactos tarifários, econômicos e sociais dessa transferência de renda.

3

Essa proposta está em consonância com a necessidade de o Estado atuar de forma mais transparente, uma exigência da sociedade moderna. A medida também favorece que os usuários de serviços públicos questionem se o custo dos subsídios custeados pelas tarifas e encargos tarifários se justifica frente aos seus benefícios e se os seus beneficiários de fato, precisam recebê-los.

Contamos com o apoio dos colegas Parlamentares para que esse importante avanço na nossa democracia ocorra.

Sala das Sessões,

Senador **RICARDO FERRAÇO**

LEGISLAÇÃO CITADA

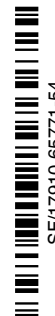
[Lei nº 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995 - 8987/95](#)
[artigo 7º](#)

*(À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, em
decisão terminativa)*

14

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 136, de 2017, do Senador João Alberto Souza, que *dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de mecanismo que permita o desembarque seguro e imediato dos passageiros de elevadores, em caso de falha elétrica.*



SF/17910.65771-54

Relator: Senador **GLADSON CAMELI**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 136, de 2017, que *dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de mecanismo que permita o desembarque seguro e imediato dos passageiros de elevadores, em caso de falha elétrica.*

O art. 1º da proposição estabelece que os *elevadores comercializados no território nacional serão equipados com iluminação de emergência e mecanismo que permita o desembarque seguro e imediato dos passageiros em caso de falha elétrica.*

Conforme o § 1º deste artigo, *desembarque seguro consiste na abertura das portas em parada ordinária, imediatamente após a falha elétrica, com ou sem deslocamento prévio do elevador.*

O § 2º define que deverão ser seguidos requisitos técnicos aplicáveis ao tema. O § 3º caracteriza, à luz do Código de Defesa do Consumidor, como prática abusiva o descumprimento do disposto na nova lei, ao passo que o § 4º limita sua aplicação aos elevadores em funcionamento até o início da vigência da lei.

O art. 2º estipula a cláusula de vigência, definido que a *vacatio legis* será de 180 dias.

Segundo o autor, o objetivo do PLS nº 136, de 2017, é eliminar os desconfortos associados à parada involuntária de elevadores por falta de energia e, especialmente, os riscos decorrentes do desembarque inseguro dos passageiros.

A proposição foi distribuída somente à CTFC, em decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-A do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CTFC opinar sobre a matéria. Como a proposição foi distribuída apenas a esta Comissão, cabe manifestarmo-nos preliminarmente sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade do PLS nº 136, de 2017.

No que tange à análise da constitucionalidade formal, o projeto institui diretriz para o desenvolvimento urbano. Insere-se, portanto, na esfera das competências materiais da União (art. 21, XX, da Constituição Federal – CF). Trata também da responsabilidade por dano ao consumidor, inserindo-se, dessa forma, no âmbito da competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, VIII, da CF). A proposição não invade a esfera de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF). Tampouco interfere nos temas de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49 da CF).

Sob a perspectiva material, entendemos que não há afronta a nenhum princípio ou direito fundamental consagrado no texto constitucional. A proposição concorre para a defesa do consumidor, direito fundamental consagrado no art. 5º, XXXII, da CF, e princípio orientador da ordem econômica (art. 170, V, da CF).

Não há, portanto, reparos a fazer em relação à constitucionalidade do PLS nº 136, de 2017. Também não há ressalvas a fazer em relação à juridicidade e à regimentalidade do projeto.



SF/17910.65771-54

No mérito, concordamos com os argumentos oferecidos pelo autor na justificação do projeto. As fabricantes de elevadores já dispõem de tecnologia adequada e barata para evitar os incômodos e riscos associados a paradas involuntárias decorrentes de falha elétrica.

A lei, neste caso, cumpre o fundamental papel de determinar ao mercado a adoção dessas tecnologias, com o objetivo de melhorar o conforto e a segurança do produto, bem como a comodidade e o bem-estar dos consumidores.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 136, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17910.65771-54



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 136, DE 2017

Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de mecanismo que permita o desembarque seguro e imediato dos passageiros de elevadores, em caso de falha elétrica.

AUTORIA: Senador João Alberto Souza

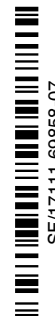
DESPACHO: À Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, em decisão terminativa



[Página da matéria](#)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2017

Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de mecanismo que permita o desembarque seguro e imediato dos passageiros de elevadores, em caso de falha elétrica.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os elevadores comercializados no território nacional serão equipados com iluminação de emergência e mecanismo que permita o desembarque seguro e imediato dos passageiros em caso de falha elétrica.

§ 1º Para os fins desta Lei, desembarque seguro consiste na abertura das portas em parada ordinária, imediatamente após a falha elétrica, com ou sem deslocamento prévio do elevador.

§ 2º O disposto nesta Lei atenderá aos requisitos técnicos fixados em norma expedida pelos órgãos oficiais competentes ou, se normas específicas não existirem, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT ou outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – CONMETRO.

§ 3º O não cumprimento desta Lei constitui prática abusiva, nos termos do inciso VIII do art. 39 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica a elevadores em operação até o início da vigência desta Lei.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 dias de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

Todos os que já ficaram presos em elevadores em função de queda no fornecimento de energia sabem o quanto é angustiante, especialmente quando o elevador fica sem iluminação interna, transita lotado, ou algum passageiro passa mal em função do confinamento.

Essa situação é particularmente sensível no caso de usuários que sofrem com fobias relacionadas a lugares fechados. No Brasil, não existem dados consolidados sobre o número de pessoas que sofrem com claustrofobia, mas especialistas estimam que esse mal atinja aproximadamente 5% da população brasileira. No mundo, o número fica entre 3% e 7%.

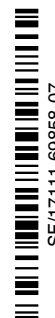
Do mesmo modo, não há estatísticas confiáveis sobre acidentes com elevadores no território nacional. Em Goiás, por exemplo, o Corpo de Bombeiros atendeu a 345 chamados relacionados com acidentes em elevadores em 2015. Porém, acreditamos que o número seja muito superior, se considerarmos as paradas involuntárias e de curta duração, por falta de eletricidade, por exemplo.

Embora aparentem não ter gravidade, situações como estas podem desencadear o surgimento dos sintomas da claustrofobia, prejudicando significativamente o bem-estar dos usuários.

O quadro se agrava quando o socorro demora a chegar, prolongando excessivamente a desagradável situação. Mais graves ainda são os riscos associados ao desembarque inseguro, que podem, inclusive, levar à morte de passageiros, caso o elevador se desloque inadvertidamente.

Atualmente, os fabricantes já dispõem de tecnologia para evitar esses riscos. Em caso de parada involuntária, por falta de energia elétrica, os elevadores se deslocam até um local de parada previamente determinado, as portas se abrem e os passageiros desembarcam imediatamente e de forma segura. O local do desembarque emergencial pode ser o pavimento térreo ou o mais próximo do local da pane.

O Projeto de Lei que propomos estabelece que todos os elevadores comercializados no País sejam equipados com dispositivos dessa natureza. O objetivo é eliminar os desconfortos associados à parada



SF/17/111.69858-07

involuntária de elevadores por falta de energia e, especialmente, os riscos decorrentes do desembarque inseguro dos passageiros.

Contamos com o apoio dos nobres Parlamentares para a aprovação desta matéria, que consideramos de fundamental importância para melhorar o conforto e a segurança de passageiros de elevadores em todo o território nacional.

Sala das Sessões,

Senador JOÃO ALBERTO SOUZA



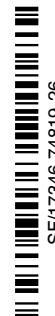
LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 8.078, de 11 de Setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor - 8078/90
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1990;8078>
- inciso VIII do artigo 39

15

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA,
GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E
CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR,
em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do
Senado nº 137, de 2017, do Senador João Alberto
Souza, que *dispõe sobre critérios técnicos para
dimensionamento de elevadores de passageiros.*



SF/17346.74819-26

Relator: Senador **GLADSON CAMELI**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 137, de 2017, que *dispõe sobre critérios técnicos para dimensionamento de elevadores de passageiros.*

O art. 1º da proposição estabelece que, *no dimensionamento dos elevadores de passageiros, será adotada metodologia de cálculo estabelecida em norma editada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, ou outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (CONMETRO).*

O § 1º caracteriza, à luz do Código de Defesa do Consumidor, como prática abusiva o descumprimento do disposto na nova lei, ao passo que o § 2º define a inaplicabilidade da lei aos edifícios já concluídos ou em avançado estágio de construção.

O art. 2º estipula a cláusula de vigência, definido que a *vacatio legis* será de 180 dias.

A proposição foi distribuída somente à CTFC, em decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-A do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CTFC opinar sobre a matéria. Como a proposição foi distribuída apenas a esta Comissão, cabe manifestarmo-nos preliminarmente sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade do PLS nº 137, de 2017.

No que tange à análise da constitucionalidade formal, o projeto institui diretriz para o desenvolvimento urbano, especialmente habitação. Insere-se, portanto, na esfera das competências materiais da União (art. 21, XX, da Constituição Federal – CF). Trata também da responsabilidade por dano ao consumidor, inserindo-se, dessa forma, no âmbito da competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, VIII, da CF). A proposição não invade a esfera de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF). Tampouco interfere nos temas de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49 da CF).

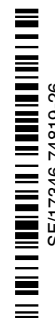
Sob a perspectiva material, entendemos que não há afronta a nenhum princípio ou direito fundamental consagrado no texto constitucional. A proposição concorre para a defesa do consumidor, direito fundamental consagrado no art. 5º, XXXII, da CF, e princípio orientador da ordem econômica (art. 170, V, da CF).

Não há, portanto, reparos a fazer em relação à constitucionalidade do PLS nº 137, de 2017. Também não há ressalvas a fazer em relação à juridicidade e à regimentalidade do projeto.

No mérito, concordamos com os argumentos oferecidos pelo autor. O projeto determina a observância, em todo o território nacional, da norma técnica que define a metodologia de cálculo do tráfego de pessoas em elevadores de edifícios.

Nesse sentido, “as condições mínimas exigíveis para o cálculo do tráfego nas instalações de elevadores de passageiros em edifícios, para assegurar condições satisfatórias de uso” são fixadas pela Norma Brasileira Registrada (NBR) nº 5.665, editada em 1983 pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

A NBR nº 5.665 estabelece, portanto, a metodologia de cálculo do tráfego de passageiros de elevadores, em função, por exemplo, da população do edifício, da sua destinação (escritórios, apartamentos, hotéis,



SF/17346.74819-26

restaurantes, hospitais, escolas, edifícios-garagem ou lojas e centros comerciais) e do tempo máximo de espera admissível.

As normas da ABNT representam o consenso sobre o estado da arte de determinado assunto, obtido entre especialistas das partes interessadas. De acordo com a própria Associação, na formulação de normas técnicas, “recorre-se à tecnologia como o instrumento para estabelecer, de forma objetiva e neutra, as condições que possibilitem que o produto, projeto, processo, sistema, pessoa, bem ou serviço atendam às finalidades a que se destinam, sem se esquecer dos aspectos de segurança”.

Por outro lado, o inciso VIII do art. 39 do Código de Defesa do Consumidor define como prática abusiva “colocar, no mercado de consumo, qualquer produto ou serviço em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes ou, se normas específicas não existirem, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ou outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro)”.

As normas técnicas editadas pela ABNT são, em princípio, de uso voluntário. Nesse contexto, o mérito da proposição reside na explicitação da obrigatoriedade de aplicação das normas da Associação ao dimensionamento dos elevadores de passageiros, em qualquer tipo de edificação, seja ela pública ou provada, comercial ou residencial.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 137, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 137, DE 2017

Dispõe sobre critérios técnicos para dimensionamento de elevadores de passageiros.

AUTORIA: Senador João Alberto Souza

DESPACHO: À Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, em decisão terminativa



[Página da matéria](#)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2017

Dispõe sobre critérios técnicos para dimensionamento de elevadores de passageiros.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º No dimensionamento dos elevadores de passageiros, será adotada metodologia de cálculo estabelecida em norma editada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, ou outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (CONMETRO).

§ 1º O não cumprimento desta Lei constitui prática abusiva, nos termos do inciso VIII do art. 39 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor.

§ 2º O disposto nesta Lei não se aplica a edifícios já concluídos ou em avançado estágio de construção.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 dias de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

Em muitas edificações brasileiras, verifica-se que os elevadores instalados são insuficientes para o transporte das pessoas que moram, trabalham ou frequentam esses edifícios. Longas esperas, superlotação e defeitos são frequentes.

Essa situação é particularmente sensível no caso de usuários que sofrem com fobias relacionadas a lugares fechados. No Brasil, não existem dados consolidados sobre o número de pessoas que sofrem com claustrofobia, mas especialistas estimam que esse mal atinja

aproximadamente 5% da população brasileira. No mundo, o número fica entre 3% e 7%.

Do mesmo modo, não há estatísticas confiáveis sobre acidentes com elevadores no território nacional. Em Goiás, por exemplo, o Corpo de Bombeiros atendeu a 345 chamados relacionados com acidentes em elevadores em 2015. Porém, acreditamos que o número seja muito superior, se considerarmos as paradas involuntárias e de curta duração, por falta de eletricidade, por exemplo.

Embora aparentem não ter gravidade, situações como estas podem desencadear o surgimento dos sintomas da claustrofobia, prejudicando significativamente o bem-estar dos usuários.

Ainda que os deslocamentos de elevador sejam relativamente curtos, é fundamental que eles sejam feitos de acordo com especificações técnicas precisas e adequadas, que garantam a eficiência, o conforto, a comodidade e, principalmente, a segurança dos passageiros.

Com este objetivo, a Associação Brasileira de Normas Técnicas editou a Norma Brasileira Registrada (NBR) nº 5.665, de 1983. Ela estabelece uma metodologia de cálculo da capacidade de tráfego dos elevadores, em função da população do edifício, da sua destinação e de sua altura.

O inciso VIII do art. 39 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor, já caracteriza como prática abusiva “colocar, no mercado de consumo, qualquer produto ou serviço em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes ou, se normas específicas não existirem, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ou outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro)”.

O projeto ora apresentado explicita que aquele dispositivo se aplica aos elevadores instalados em edifícios a serem construídos, independentemente da finalidade a que se destinem.

Não se está propondo, obviamente, a adequação de todos os elevadores existentes às normas da ABNT. O que se pretende é evitar que



SF/17221.77420-00

situações de desconforto e insegurança se repitam nos edifícios projetados e construídos no século XXI.

Sala das Sessões,

Senador JOÃO ALBERTO SOUZA



LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 8.078, de 11 de Setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor - 8078/90
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1990;8078>
- inciso VIII do artigo 39