



SENADO FEDERAL

**COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO
CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE**

PAUTA DA 22ª REUNIÃO

(2ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura)

**13/12/2016
TERÇA-FEIRA
às 09 horas**

**Presidente: Senador Otto Alencar
Vice-Presidente: Senador Ataídes Oliveira**



Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle

**22ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA 2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA
DA 55ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 13/12/2016.**

22ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA

Terça-feira, às 09 horas

SUMÁRIO

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	AVS 20/2016 - Não Terminativo -	SEN. OTTO ALENCAR	14
2	PLC 84/2014 - Não Terminativo -	SEN. PAULO ROCHA	82
3	PLS 317/2014 (Tramita em conjunto com: PLS 383/2014) - Não Terminativo -	SEN. LÍDICE DA MATA	100
4	PLS 360/2014 - Não Terminativo -	SEN. ROMERO JUCÁ	110
5	PLS 617/2015 - Não Terminativo -	SEN. RONALDO CAIADO	118
6	PLS 587/2015 - Terminativo -	SEN. OTTO ALENCAR	127

7	PLS 408/2012 (Tramita em conjunto com: PLS 66/2014) - Terminativo -	SEN. VALDIR RAUPP	134
8	PLS 443/2013 - Terminativo -	SEN. PAULO ROCHA	157
9	PLS 105/2014 - Terminativo -	SEN. DAVI ALCOLUMBRE	171
10	PLS 243/2014 - Terminativo -	SEN. CIDINHO SANTOS	182
11	PLS 296/2014 - Terminativo -	SEN. IVO CASSOL	194
12	PLS 344/2014 - Terminativo -	SEN. VALDIR RAUPP	201
13	PLS 532/2015 - Terminativo -	SEN. EDUARDO AMORIM	209
14	PLS 224/2016 - Terminativo -	SEN. JORGE VIANA	219
15	RMA 37/2016 - Não Terminativo -		252
16	RMA 38/2016 - Não Terminativo -		256

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE -

PRESIDENTE: Senador Otto Alencar

VICE-PRESIDENTE: Senador Ataídes Oliveira

(17 titulares e 17 suplentes)

TITULARES	Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PDT, PT)		SUPLENTE
Jorge Viana(PT)	AC (61) 3303-6366 e 3303-6367	1 Humberto Costa(PT)	PE (61) 3303-6285 / 6286
Lindbergh Farias(PT)(28)(39)	RJ (61) 3303-6427	2 Regina Sousa(PT)	PI (61) 3303-9049 e 9050
Acir Gurgacz(PDT)(21)	RO (061) 3303-3131/3132	3 Telmário Mota(PDT)(23)(21)(15)	RR (61) 3303-6315
Paulo Rocha(PT)	PA (61) 3303-3800	4 Ângela Portela(PT)(22)(41)(13)	RR
Ivo Cassol(PP)	RO (61) 3303.6328 / 6329	5 Benedito de Lira(PP)(11)	AL (61) 3303-6148 / 6151
Maioria (PMDB)			
Valdir Raupp(PMDB)	RO (61) 3303-2252/2253	1 João Alberto Souza(PMDB)	MA (061) 3303-6352 / 6349
Jader Barbalho(PMDB)(17)	PA (61) 3303.9831, 3303.9832	2 Raimundo Lira(PMDB)(30)(40)	PB (61) 3303.6747
Otto Alencar(PSD)	BA (61) 3303-1464 e 1467	3 Simone Tebet(PMDB)(40)(18)	MS (61) 3303-1128/1421/3016/3 153/4754/4842/48 44/3614
José Medeiros(PSD)(25)	MT (61) 3303-1146/1148	4 Garibaldi Alves Filho(PMDB)(26)(40)(14)	RN (61) 3303-2371 a 2377
Romero Jucá(PMDB)(32)(35)(34)	RR (61) 3303-2112 / 3303-2115	5 Waldemir Moka(PMDB)(40)	MS (61) 3303-6767 / 6768
Bloco Social Democrata(PSDB, PV, DEM)			
Ronaldo Caiado(DEM)	GO (61) 3303-6439 e 6440	1 Alvaro Dias(PV)	PR (61) 3303-4059/4060
Ataídes Oliveira(PSDB)	TO (61) 3303-2163/2164	2 Aloysio Nunes Ferreira(PSDB)	SP (61) 3303-6063/6064
Flexa Ribeiro(PSDB)	PA (61) 3303-2342	3 Davi Alcolumbre(DEM)	AP (61) 3303-6717, 6720 e 6722
Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PPS, PSB, PCdoB, REDE)			
Lídice da Mata(PSB)	BA (61) 3303-6408	1 Vanessa Grazziotin(PCdoB)	AM (61) 3303-6726
João Capiberibe(PSB)	AP (61) 3303-9011/3303-9014	2 Roberto Rocha(PSB)(38)	MA (61) 3303-1437/1435/1501/1 503/1506 a 1508
Bloco Moderador(PTB, PSC, PRB, PR, PTC)			
Eduardo Amorim(PSC)	SE (61) 3303 6205 a 3303 6211	1 Cidinho Santos(PR)(29)(31)(12)	MT 3303-6170/3303-6167
Pedro Chaves(PSC)(33)(27)	MS	2 Fernando Collor(PTC)(19)	AL (61) 3303-5783/5786

- (1) Em 25.02.2015, os Senadores Eduardo Amorim e Douglas Cintra foram designados membros titulares pelo Bloco Parlamentar União e Força, para compor a CMA (Of. 04/2015-BLUFOR).
- (2) Em 25.02.2015, os Senadores Lídice da Mata e João Capiberibe foram designados membros titulares; e os Senadores Vanessa Grazziotin e Roberto Rocha, como membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia, para compor a CMA (Of. 08/2015-GLBSD).
- (3) Em 25.02.2015, o Senador José Medeiros foi designado membro titular; e o Senador Fernando Bezerra, como membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia, para compor a CMA (Of. 10/2015-GLBSD).
- (4) Em 25.02.2015, o Senador Ronaldo Caiado foi designado membro titular e o Senador Davi Alcolumbre como membro suplente pelo Bloco Parlamentar da Oposição, para compor a CMA (Ofs. 1 a 5/2015-GLDEM).
- (5) Em 25.02.2015, os Senadores Jorge Viana, Donizeti Nogueira, Reguffe e Paulo Rocha foram designados membros titulares; e os Senadores Humberto Costa, Regina Souza e Lasier Martins, membros suplentes, pelo Bloco de Apoio ao Governo, para compor a CMA (Of. 10/2015-GLDBAG).
- (6) Em 26.02.2015, os Senadores Ataídes Oliveira e Flexa Ribeiro foram designados membros titulares; e os Senadores Aloysio Nunes Ferreira e Alvaro Dias como membros suplentes pelo Bloco Parlamentar da Oposição, para compor a CMA (Of. 24/2015-GLPSDB).
- (7) Em 26.02.2015, os Senadores Valdir Raupp, Sandra Braga e Otto Alencar foram designados membros titulares; e os Senadores João Alberto Souza, Romero Jucá e Luiz Henrique membros suplentes pelo Bloco da Maioria, para compor a CMA (Of. 16/2015-GLPMDB).
- (8) Em 26.02.2015, o Senador Ivo Cassol foi designado membro titular, pelo PP, para compor a CMA (Of. 37/2015-GLDPP).
- (9) Em 03.03.2015, a Comissão reunida elegeu os Senadores Otto Alencar e Ataídes Oliveira, respectivamente, Presidente e Vice-Presidente deste colegiado (Mem. nº 1/2015-CMA).
- (10) Em 04.03.2015, o Partido Progressista passa a integrar o Bloco de Apoio ao Governo (Of. 19/2015-GLDBAG).
- (11) Em 04.03.2015 o Senador Benedito de Lira foi indicado membro suplente pelo PP (Memo. nº 52/2015-GLDPP).
- (12) Em 04.03.2015, o Senador Blairo Maggi foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar União e Força (Of. 13/2015-BLUFOR).
- (13) Em 17.03.2015, o Senador Delcídio do Amaral foi designado membro suplente pelo Bloco de Apoio ao Governo(Of. 31/2015-GLDBAG).
- (14) Em 17.03.2015, a Senadora Sandra Braga foi designada membro suplente pelo Bloco da Maioria, deixando de compor a Comissão como membro titular (Of. 36/2015-GLPMDB).
- (15) Em 24.03.2015, o Senador Acir Gurgacz foi designado membro suplente pelo Bloco de Apoio ao Governo, em substituição ao Senador Lasier Martins (Of. 38/2015-GLDBAG).
- (16) Em 31.03.2015, os membros suplentes do Bloco Parlamentar da Oposição passam a ocupar a seguinte ordem: Senadores Alvaro Dias, Aloysio Nunes Ferreira e Davi Alcolumbre (Of. 90/2015-GLPSDB).
- (17) Em 14.04.2015, o Senador Jader Barbalho foi designado membro titular pelo Bloco da Maioria (Of. 122/2015-GLPMDB).
- (18) Em 11.05.2015, vago em virtude do falecimento do Senador Luiz Henrique, ocorrido em 10.05.2015.
- (19) Em 23.06.2015, o Senador Fernando Collor foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar União e Força (Of. 42/2015-BLUFOR).
- (20) Em 16.02.2016, o PV passou a compor o Bloco Parlamentar da Oposição (Of. s/n).
- (21) Em 01.03.2016, o Senador Acir Gurgacz deixou de atuar como suplente, por ter sido designado membro titular pelo Bloco de Apoio ao Governo, em vaga anteriormente ocupada pelo Senador Reguffe (Of. 14/2016-GLDBAG).

- (22) Em 29.03.2016, o Senador Delcídio do Amaral deixa de compor a Comissão pelo Bloco de Apoio ao Governo (Ofícios nºs 25 a 29/2016-GLDBAG).
- (23) Em 30.03.2016, o Senador Telmário Mota foi designado membro suplente pelo Bloco de Apoio ao Governo (Of. 30/2016-GLDBAG).
- (24) Em 13.04.2016, o Bloco Parlamentar União e Força passou a designar-se Bloco Moderador (Of. nº 13/2016-BLUFOR).
- (25) Em 14.04.2016, o Senador José Medeiros foi designado membro titular pelo Bloco da Maioria (Of. 052/2016-GLPMDB).
- (26) Em 22.04.2016, vago em virtude de a Senadora Sandra Braga não exercer mais o mandato devido ao retorno do titular, Senador Eduardo Braga.
- (27) Em 09.05.2016, vago em virtude de o Senador Douglas Cintra não exercer mais o mandato devido ao retorno do titular, Senador Armando Monteiro (Of. 1/2016-GSAMON).
- (28) Em 12.05.2016, vago em virtude de o Senador Donizeti Nogueira não exercer mais o mandato devido ao retorno do titular, Senadora Kátia Abreu (Of. nº 1/2016-GSKAAB).
- (29) Em 13.05.2016, o Senador Blairo Maggi foi nomeado Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (DOU 13/05/2016, Seção 2, p. 1).
- (30) Em 13.05.2016, o Senador Romero Jucá foi nomeado Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (DOU 13/05/2016, Seção 2, p. 3).
- (31) Em 17.05.2016, o Senador Cidinho Santos foi designado membro suplente pelo Bloco Moderador, em substituição ao Senador Blairo Maggi (Of. 19/2016-BLOMOD).
- (32) Em 19.05.2016, o Senador Wirlande da Luz foi designado membro titular pelo Bloco da Maioria (Of. 71/2016-GLPMDB).
- (33) Em 23.05.2016, o Senador Pedro Chaves foi designado membro titular pelo Bloco Moderador (Of. 27/2016-BLOMOD).
- (34) Em 27.05.2016, vago em virtude de o Senador Wirlande da Luz não exercer mais o mandato devido ao retorno do titular, Senador Romero Jucá (Memo. s/n/2016-GSRJ).
- (35) Em 02.06.2016, o Senador Romero Jucá foi designado membro titular pelo Bloco da Maioria, em vaga anteriormente ocupada pelo Senador Wirlande da Luz (Of. 84/2016-GLPMDB).
- (36) Em 07.06.2016, o Bloco Parlamentar da Oposição passou a denominar-se Bloco Social Democrata (Of. s/n-Gabinete do Bloco Social Democrata).
- (37) Em 21.06.2016, o Bloco de Apoio ao Governo passou a denominar-se Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. 34/2016-GLDBAG).
- (38) Em 26.09.2016, o Senador Roberto Rocha licenciou-se, nos termos do art. 43, incisos I e II, do Regimento Interno, conforme os Requerimentos nºs 720 e 721/2016, aprovados na sessão de 04.10.2016.
- (39) Em 29.11.2016, o Senador Lindbergh Farias foi designado membro titular pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. 111/2016-GLDBAG).
- (40) Em 29.11.2016, os Senadores Raimundo Lira, Simone Tebet, Garibaldi Alves Filho e Waldemir Moka foram designados membros suplentes pelo Bloco da Maioria (Of. 188/2016-GLPMDB).
- (41) Em 1º.12.2016, a Senadora Ângela Portela foi designada membro suplente pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. 112/2016-GLPRD).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: TERÇAS-FEIRAS 9:30 HORAS
SECRETÁRIO(A): RAYMUNDO FRANCO DINIZ
TELEFONE-SECRETARIA: 61 3303-3519
FAX: 3303-1060

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES:
E-MAIL: cma@senado.gov.br



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA

**2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA
55ª LEGISLATURA**

Em 13 de dezembro de 2016

(terça-feira)

às 09h

PAUTA

22ª Reunião, Extraordinária

**COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR
E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE - CMA**

	Deliberativa
Local	Anexo II, Ala Senador Nilo Coelho, Plenário nº 6

Retificação do horário da Reunião para 9h.

PAUTA

ITEM 1

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 Otto Alencar

Relatório: Pelo conhecimento e arquivamento

Observações:

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

Textos da pauta:

[Relatório \(CMA\)\)](#)

[Parecer aprovado na comissão \(CI\)\)](#)

[Avulso da matéria](#)

ITEM 2

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 84, de 2014

- Não Terminativo -

Dispõe sobre a adoção de providências visando a economizar ou a otimizar o uso da água nas instalações hidráulicas e sanitárias das edificações que estejam sob a responsabilidade de órgãos pertencentes à administração pública federal.

Autoria: Deputado José Carlos Vieira

Relatoria: Senador Paulo Rocha

Relatório: Pela aprovação nos termos do substitutivo

Observações:

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

-Posteriormente, a matéria segue ao Plenário.

Textos da pauta:

[Relatório \(CMA\)\)](#)

[Parecer aprovado na comissão \(CDR\)\)](#)

[Avulso da matéria](#)

ITEM 3

TRAMITAÇÃO CONJUNTA

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 317, de 2014

- Não Terminativo -

Autoriza o Poder Executivo a conceder empréstimos subsidiados a empresas ou pessoas jurídicas que desejem adquirir bicicletas ou construir bicicletários para o uso dos funcionários, entre outras coisas.

Autoria: Senador Fleury

Textos da pauta:[Relatório \(CMA\)\)](#)[Avulso da matéria](#)**TRAMITA EM CONJUNTO****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 383, de 2014****- Não Terminativo -**

Autoriza o Poder Executivo a conceder empréstimos subsidiados a empresas ou pessoas jurídicas que desejem adquirir bicicletas ou construir bicicletários para o uso dos funcionários, entre outras coisas.

Autoria: Senador Wilder Moraes

Relatoria: Senadora Lídice da Mata

Relatório: Pela aprovação do PLS 317/2014 e pela prejudicialidade do PLS 383/2014

Observações:

-Posteriormente, as matérias serão apreciadas pela CAE.

Textos da pauta:[Avulso da matéria](#)**ITEM 4****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 360, de 2014****- Não Terminativo -**

Altera a Lei nº 8.918, de 14 de julho de 1994, que dispõe sobre a padronização, a classificação, o registro, a inspeção, a produção e a fiscalização de bebidas, autoriza a criação da Comissão Intersectorial de Bebidas e dá outras providências, para determinar que conste o valor energético no rótulo de bebida alcoólica.

Autoria: Senador Ruben Figueiró

Relatoria: Senador Romero Jucá

Relatório: Pela aprovação

Observações:

-Posteriormente, a matéria será apreciada pela CAS.

Textos da pauta:[Relatório \(CMA\)\)](#)[Avulso da matéria](#)**ITEM 5****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 617, de 2015****- Não Terminativo -**

Altera a Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009, para modificar o critério que configura a integração de agentes dos Sistemas Isolados ao Sistema Interligado Nacional – SIN.

Autoria: Senadora Vanessa Grazziotin

Relatoria: Senador Ronaldo Caiado

Relatório: Pela prejudicialidade

Observações:

-A matéria constou na pauta do dia 29/11/2016.

-Posteriormente, a matéria será apreciada pela CI.

Textos da pauta:[Relatório \(CMA\)\)](#)[Avulso da matéria](#)**ITEM 6****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 587, de 2015****- Terminativo -**

Altera a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para incluir nos Planos de Recursos Hídricos a promoção de campanhas educacionais periódicas para estimular o uso racional da água.

Autoria: Senador José Agripino

Relatoria: Senador Otto Alencar

Relatório: Pela aprovação

Observações:

-A matéria constou nas pautas dos dias 22/03/2016, 29/03/2016, 05/04/2016, 26/04/2016, 10/05/2016, 31/05/2016, 28/06/2016, 05/07/2016, 16/08/2016, 18/10/2016 e 29/11/2016.

Textos da pauta:[Relatório \(CMA\)\)](#)[Avulso da matéria](#)**ITEM 7****TRAMITAÇÃO CONJUNTA****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 408, de 2012****- Terminativo -**

Altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências, para alargar a faixa não edificável ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias.

Autoria: Senador Rodrigo Rollemberg

Textos da pauta:[Relatório \(CMA\)\)](#)[Parecer aprovado na comissão \(CDR\)\)](#)[Avulso da matéria](#)**TRAMITA EM CONJUNTO****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 66, de 2014****- Terminativo -**

Altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências, para dispor sobre o estabelecimento de faixas não-edificáveis e limitações à edificabilidade em loteamentos urbanos.

Autoria: Senador Paulo Bauer

Relatoria: Senador Valdir Raupp

Relatório: Pela rejeição do PLS 408/2012 e pela aprovação do PLS 66/2014, nos termos do substitutivo que apresenta

Observações:

-Matérias apreciadas pela CDR, com parecer pela rejeição do PLS 408/2012 e pela aprovação do PLS 66/2014.

Textos da pauta:

[Avulso da matéria](#)

ITEM 8**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 443, de 2013****- Terminativo -**

Altera os arts. 5º-A e 51 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências, para determinar a obrigatoriedade de plantio de árvores nos conjuntos habitacionais.

Autoria: Senador Cássio Cunha Lima

Relatoria: Senador Paulo Rocha

Relatório: Pela rejeição

Observações:

-O relatório foi lido na reunião de 29/09/2015, sendo concedida vista coletiva à matéria. Nos termos do art. 132, §1º, do RISF, não cabe novo pedido de vista.

-Apresentado voto em separado pelo Senador Flexa Ribeiro, pela aprovação do projeto com uma emenda.

Textos da pauta:

[Relatório \(CMA\)\)](#)

[Voto em separado \(CMA\)\)](#)

[Avulso da matéria](#)

ITEM 9**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 dos dias 19/05/2015, 26/05/2015, 16/06/2015, 30/06/2015, 07/07/2015, 14/07/2015, 11/08/2015, 18/08/2015, 25/08/2015, 15/09/2015, 22/09/2015, 29/09/2015, 06/10/2015, 20/10/2015, 27/10/2015, 10/11/2015, 24/11/2015, 01/12/2015, 16/02/2016, 23/02/2016, 15/03/2016, 22/03/2016, 29/03/2016, 05/04/2016, 26/04/2016, 10/05/2016, 31/05/2016, 28/06/2016, 05/07/2016, 18/10/2016 e 29/11/2016.

Textos da pauta:

[Relatório \(CMA\)\)](#)

[Avulso da matéria](#)

ITEM 10**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 243, de 2014****- Terminativo -**

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para conferir maior segurança às relações de consumo não presenciais.

Autoria: Senador Waldemir Moka

Relatoria: Senador Cidinho Santos

Relatório: Pela aprovação com uma emenda

Observações:

-O relatório foi lido na reunião de 16/08/2016.

Textos da pauta:

[Relatório \(CMA\)\)](#)

[Avulso da matéria](#)

ITEM 11

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 296, de 2014

- Terminativo -

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para proibir a inscrição de débito de valor inferior a dez por cento do salário mínimo em banco de dados ou cadastro de inadimplentes.

Autoria: Senador Jayme Campos

Relatoria: Senador Ivo Cassol

Relatório: Pela rejeição

Observações:

-A matéria constou nas pautas dos dias 01/12/2015, 16/02/2016, 23/02/2016, 15/03/2016, 22/03/2016, 29/03/2016, 05/04/2016, 26/04/2016, 10/05/2016, 31/05/2016, 28/06/2016, 05/07/2016, 18/10/2016 e 29/11/2016.

Textos da pauta:

[Relatório \(CMA\)\)](#)

[Avulso da matéria](#)

ITEM 12

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 344, de 2014

- Terminativo -

Altera a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, para garantir a reprodução das cheias naturais a jusante dos reservatórios operados por agentes públicos e privados.

Autoria: Senador Kaká Andrade

Relatoria: Senador Valdir Raupp

Relatório: Pela rejeição

Observações:

-O relatório foi lido na reunião de 23/03/2016.

Textos da pauta:

[Relatório \(CMA\)\)](#)

[Avulso da matéria](#)

ITEM 13

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 Amorim

Relatório: Pela aprovação com uma emenda

Observações:

-A matéria constou nas pautas dos dias 26/04/2016, 10/05/2016, 31/05/2016, 28/06/2016, 05/07/2016, 16/08/2016, 18/10/2016 e 29/11/2016.

Textos da pauta:

[Relatório \(CMA\)\)](#)

[Avulso da matéria](#)

ITEM 14

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 224, de 2016

- Terminativo -

Altera a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, para reforçar a efetividade da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), e a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para dotar de novos instrumentos o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) no exercício de sua atribuição de zelar pela implementação da PNSB.

Autoria: Senador Ricardo Ferraço

Relatoria: Senador Jorge Viana

Relatório: Pela aprovação com catorze emendas

Observações:

-A matéria constou na pauta do dia 29/11/2016.

Textos da pauta:

[Relatório \(CMA\)\)](#)

[Avulso da matéria](#)

ITEM 15

REQUERIMENTO DA COMISSÃO MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONS., FISC. E CONTR Nº 37 de 2016

Com base nos termos do artigo 50 caput, e 58, § 2º, III, da Constituição Federal e do artigo 397, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal, REQUER seja CONVOCADA a Advogada-Geral da União, GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA, para que compareça à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, a fim de prestar os devidos esclarecimentos a respeito dos fatos que vem sendo noticiados pela imprensa sobre o empreendimento La Vue Ladeira da Barra, em Salvador, e que resultaram na demissão do ex-ministro da Secretaria de Governo, Sr. Geddel Vieira Lima.

Autoria: Senador Humberto Costa

Textos da pauta:

[Texto inicial](#)

ITEM 16

REQUERIMENTO DA COMISSÃO MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONS., FISC. E CONTR Nº 38 de 2016

Com base nos termos do artigo 50 caput, e 58, § 2º, III, da Constituição Federal e do artigo 397, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal, REQUER seja CONVOCADO o Ministro-Chefe da Casa Civil, ELISEU PADILHA, para que compareça à Comissão de

Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, a fim de prestar os devidos esclarecimentos a respeito dos fatos que vem sendo noticiados pela imprensa sobre o empreendimento La Vue Ladeira da Barra, em Salvador, e que resultaram na demissão do ex-ministro da Secretaria de Governo, Sr. Geddel Vieira Lima.

Autoria: Senador Humberto Costa

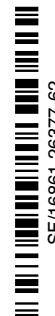
Textos da pauta:

[Texto inicial](#)

1

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, 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).*



SF/16861.26377-62

Relator: Senador **OTTO ALENCAR**

I – RELATÓRIO

Vêm 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 refere-se à 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.

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.

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 providências para agilizar processos sancionatórios contra empresas infratoras.

Desde então, aumentaram as denúncias a respeito de uma progressiva degradação na qualidade dos serviços prestados, 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 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. Distribuída a esta Comissão, foi designado relator o Senador Otto Alencar.

É o relatório.

II – ANÁLISE

O objetivo da 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.



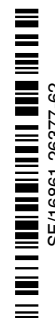
Procurou-se compreender os tipos de fiscalização que são realizados pelas agências, seus instrumentos de trabalho, a estrutura de agentes fiscais, as principais dificuldades da fiscalização, e questões afetas ao planejamento e ao trâmite processual. Foram identificados os fatores de risco que podiam comprometer o programa da Aneel de fiscalização da qualidade, e os eventos de risco com maior probabilidade de ocorrência e/ou impacto na fiscalização foram investigados com mais profundidade.

O escopo da auditoria foi definido de forma a abranger as ações de fiscalização realizadas entre janeiro de 2010 a junho de 2014. Foram abarcadas as fiscalizações sob o encargo da Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade (SFE), na Aneel, e também das agências estaduais que possuíam um contrato de metas firmado com a SFE nesse período.

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.

Para avaliar a qualidade do serviço de distribuição de energia, foram utilizados indicadores que levam em conta as três dimensões do conceito de qualidade no setor: (a) a qualidade do produto, que 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; (b) a qualidade do serviço, que se relaciona à noção de continuidade e à ausência de interrupções no fornecimento; e (c) a qualidade comercial, que trata do atendimento ao consumidor no que se refere a solicitações e reclamações do serviço.

A auditoria levada a cabo pelo Tribunal buscou analisar e quantificar a qualidade da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica. O diagnóstico, baseado principalmente em indicadores monitorados pela Aneel, apontou melhorias no processo de trabalho da Aneel nos últimos anos e identificou oportunidades de aperfeiçoamento junto à entidade auditada.



SF/16861.26377-62

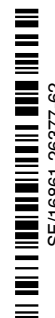
No relatório aprovado, foram reconhecidos os avanços alcançados pela Agência no que diz respeito à fiscalização da qualidade de prestação do serviço de distribuição de energia elétrica. Houve uma crescente formalização dos processos de planejamento das fiscalizações; melhor aproveitamento de informações 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, não realiza as fiscalizações na periodicidade que a própria SFE estabelece como ideal. No caso da fiscalização técnica da qualidade, várias empresas distribuidoras ficaram sem ser fiscalizadas durante mais de três anos, período superior ao considerado desejável por essa agência. Essa falta de fiscalização é especialmente preocupante porque compromete a confiabilidade dos dados.

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 das medições amostrais (CNT), 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. Esse critério claramente funciona como um estímulo para que as distribuidoras informem dados incorretos ou falseados dos indicadores de qualidade, pois sabem que não serão punidas caso informem estar adimplentes.

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. Se os valores apurados não forem precisos e fidedignos, há o risco de o sofisticado aparato regulatório desenhado pela Agência se transformar em uma regulação frágil, amparada em números que não condizem com a realidade dos fatos.

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. Essa demora posterga a abertura de processos sancionatórios e a punição dos infratores, o que reduz o efeito pedagógico da pena e seu potencial para coibir futuras condutas similares.

Foi identificada 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. Constatou-se, também, a ausência de consulta às agências estaduais conveniadas quanto a demandas por fiscalização ou assuntos prioritários nos respectivos estados. Perde-se, com isso, todo um conhecimento.



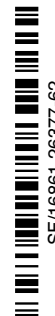
Ao final do relatório, o Tribunal faz uma série de propostas de encaminhamento.

1. Determina à Aneel que:

- 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;
- 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
- 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;

2. Recomenda àquela agência reguladora 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 de energia elétrica;
- 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;
- estabeleça rotina de trabalho de forma a fixar data limite capaz de



SF/16861.26377-62

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;

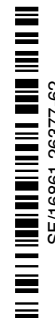
- ao elaborar o planejamento das fiscalizações a serem realizadas nos exercícios posteriores, consulte prévia e formalmente as agências estaduais conveniadas quanto às principais demandas por fiscalização e à provável priorização na execução dessas fiscalizações, na visão daquelas agências; e
- ao se 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, abstando-se de utilizar unicamente as reclamações recebidas pela Ouvidoria da Aneel;

3. 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; Ministério de Minas e Energia; Controladoria-Geral da União; e a diversos parlamentares e comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e

4. 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,

, 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*

8

8



SENADO FEDERAL

AVISO Nº 20, de 2016

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

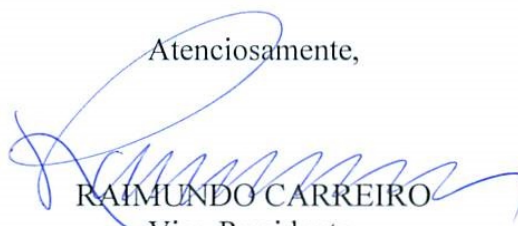
Brasília-DF, 28 de março de 2016.

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



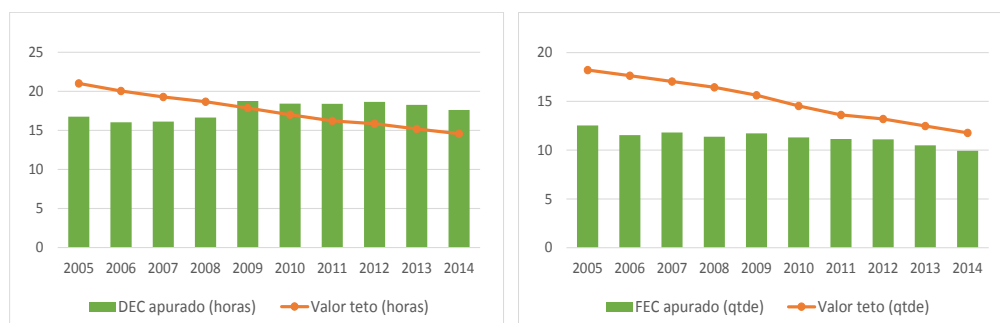
consumidores ficaram sem o fornecimento de energia no período de apuração. O FEC mede a quantidade de vezes em que houve interrupção no fornecimento de energia no período.

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).

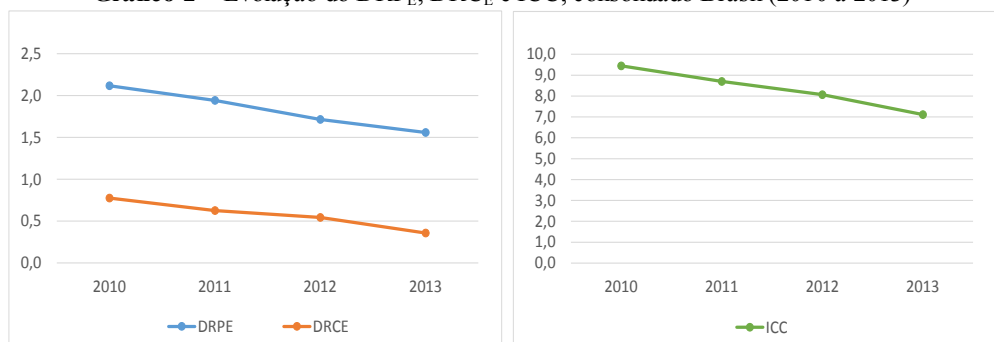
44. Na **qualidade do produto**, os principais indicadores são o DRP (Duração Relativa da Transgressão Máxima de Tensão Precária) e o DRC (Duração Relativa da Transgressão Máxima de Tensão Crítica). São indicadores individuais que medem a duração relativa em que o nível de tensão elétrica que foi fornecida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

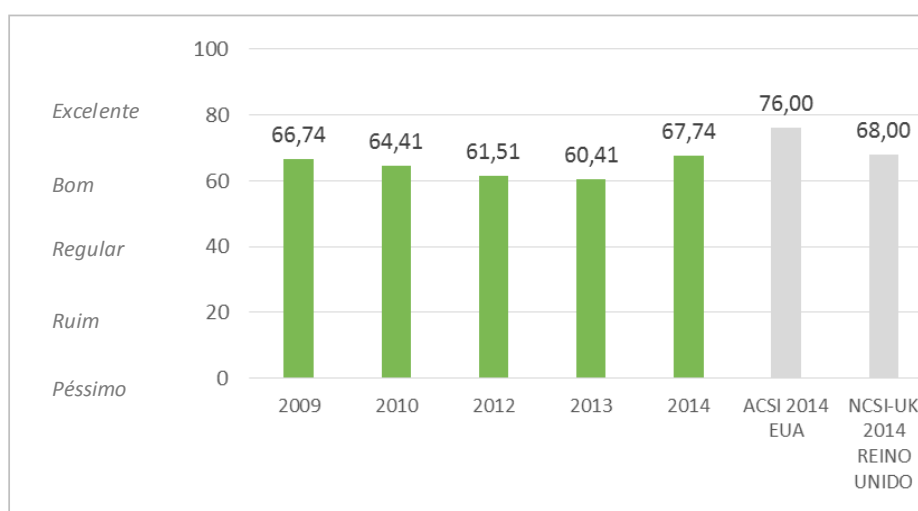
Gráfico 2 – Evolução do DRP_E, DRC_E e ICC, consolidado Brasil (2010 a 2013)¹

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.

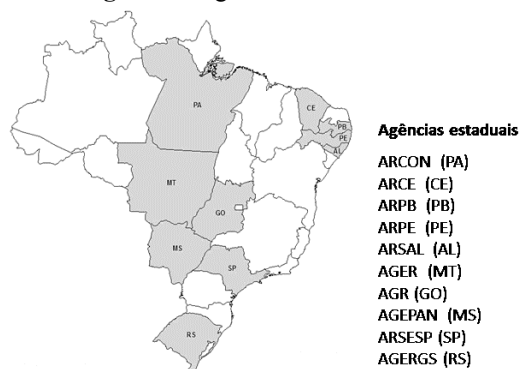
57. Os agentes credenciados que dão apoio à Aneel são consultores, auditores ou empresas especializadas contratados especificamente para este fim. A Aneel faz uso frequente desses profissionais, os quais, por força do Decreto 2.335/1997, estão limitados a obter, analisar e atestar informações ou dados. 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

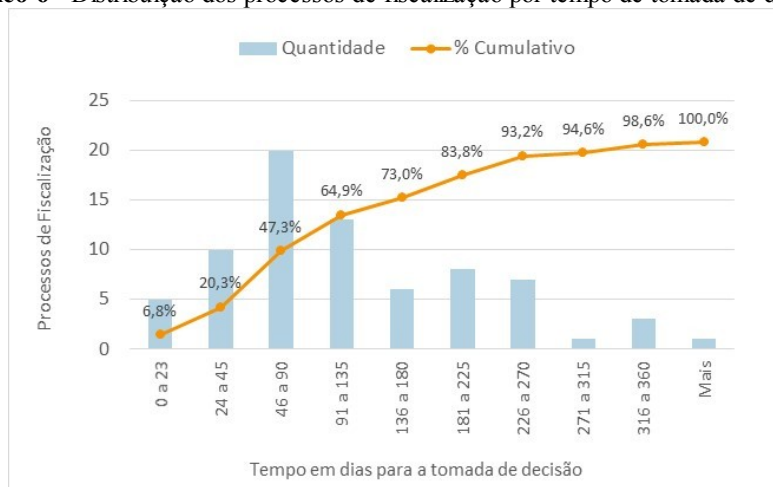
160. Com base em uma amostra de 74 processos, detalhada no Apêndice G, pôde-se avaliar o tempo de tomada de decisão, em primeira instância, referente aos processos de fiscalização da qualidade dos serviços de distribuição de energia elétrica. Da análise realizada, constatou-se que somente em 20,3% dos 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.

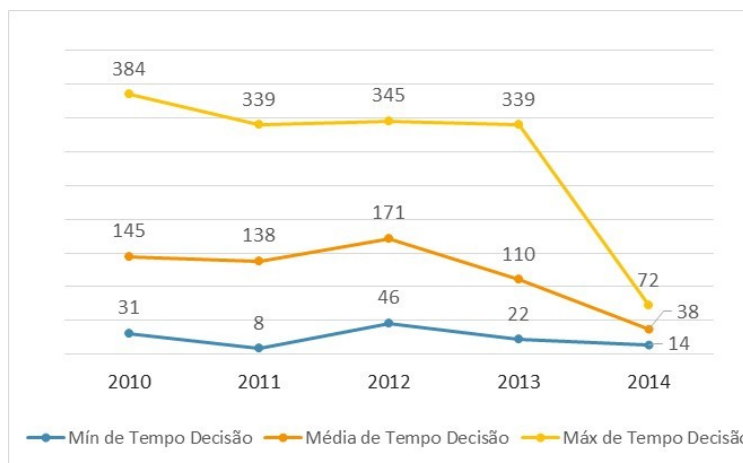
Gráfico 6 - Distribuição dos processos de fiscalização por tempo de tomada de decisão



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)

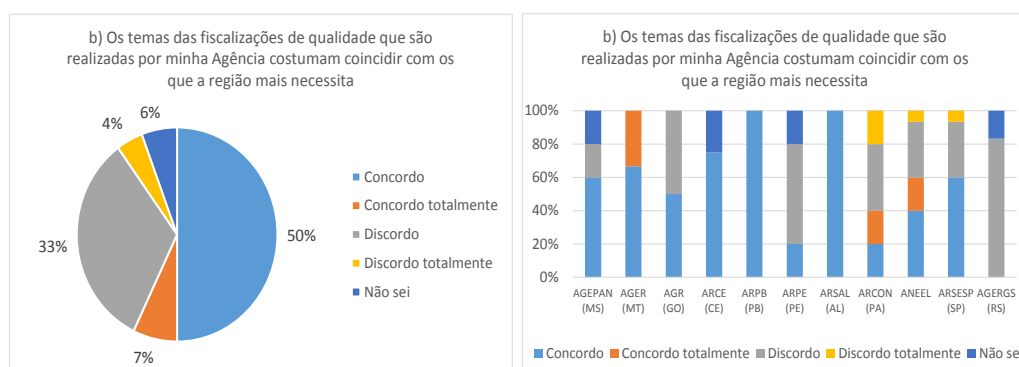
		Aneel		Estaduais		Total	
Temas da qualidade	Qualidade do fornecimento e da comercialização (aspectos técnicos e comerciais)	11	18,0%	50	82,0%	61	23,3%
	Informações e Indicadores de Inadimplência e Atraso	1	2,7%	36	97,3%	37	14,1%
	Indicadores de Teleatendimento	22	61,1%	14	38,9%	36	13,7%
	Conformidade 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

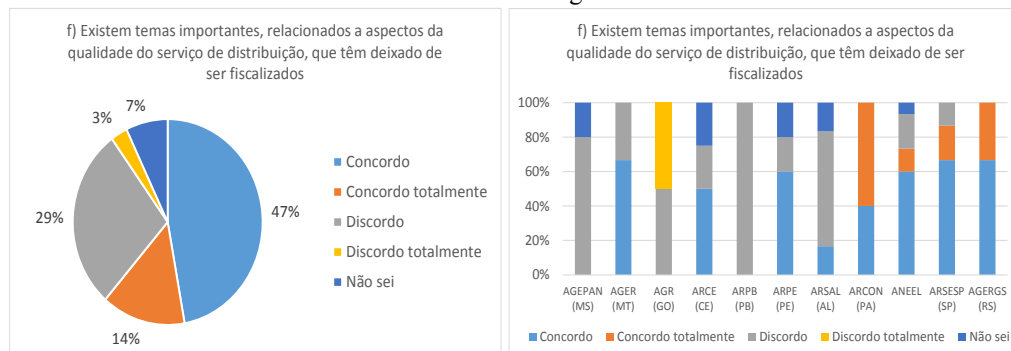


Fonte: elaboração própria. Pesquisa TCU (Apêndice C)

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. ⁽¹⁾	Pro. ⁽²⁾
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⁽³⁾			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 atuar 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.



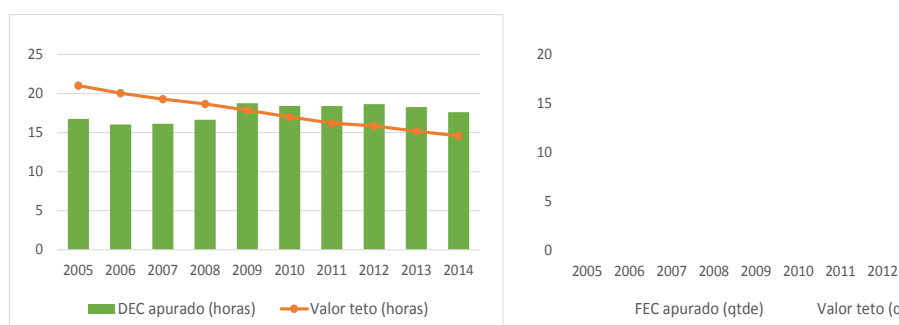
10. O diagnóstico da unidade técnica baseou-se principalmente em indicadores monitorados pela Aneel para analisar e quantificar a qualidade da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica.

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 infratoras 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.

2

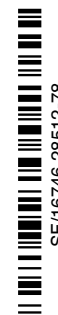
PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 84, de 2014 (Projeto de Lei nº 2.630, de 2007, na Casa de origem), do Deputado José Carlos Vieira, que “Dispõe sobre a adoção de providências visando a economizar ou a otimizar o uso da água nas instalações hidráulicas e sanitárias das edificações que estejam sob a responsabilidade de órgãos pertencentes à administração pública federal”.

RELATOR: Senador **PAULO ROCHA**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados (PLC) nº 84, de 2014 (Projeto de Lei nº 2.630, de 2007, na Casa de origem), de autoria do Deputado José Carlos Vieira, que “Dispõe sobre a adoção de providências visando a economizar ou a otimizar o uso da água nas instalações hidráulicas e sanitárias das edificações que estejam sob a responsabilidade de órgãos pertencentes à administração pública federal”.



O PLC nº 84, de 2014, compõe-se de dois artigos. O primeiro estabelece que os órgãos da administração pública federal deverão adotar todas as providências técnica e economicamente viáveis para economizar ou otimizar o uso da água nas instalações hidráulicas e sanitárias das edificações sob sua responsabilidade. Entre outras medidas, deverá ser considerada a implantação de torneiras para pias, registros para chuveiros e válvulas para mictórios acionados manualmente e com ciclo de fechamento automático ou acionados por sensor de proximidade, torneiras com arejadores, torneiras de acionamento restrito para áreas externas e de serviços e bacias sanitárias com volume máximo de fluxo de seis litros com sistemas de descarga de duplo fluxo.

Segundo o PLC, os projetos para construção de edifícios da administração pública federal aprovados antes da data de entrada em vigor da lei resultante cujas obras não tenham sido ainda iniciadas deverão proceder às devidas adaptações no prazo de noventa dias, para que as obras possam ter início. Aqueles edifícios com obras já iniciadas ou concluídas terão 365 dias para serem adaptados às novas regras estabelecidas pelo PLC.

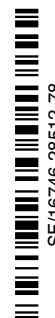
O projeto prevê que os dirigentes responsáveis por edifícios da administração pública federal que deixarem de adotar as providências previstas incorrerão em crime contra a administração ambiental, nos termos do art. 68 da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998).

A proposição foi distribuída para análise da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e da CMA. Na CDR, o PLC nº 84, de 2014, foi aprovado sem alterações.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Compete à CMA, nos termos do art. 102-A, inciso II, alínea *a*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), apreciar o mérito das matérias relativas à proteção do meio ambiente e à conservação da natureza. Uma vez que este será o último colegiado a apreciar o PLC nº 84, de 2014, antes de sua



SF/16746.28512-78

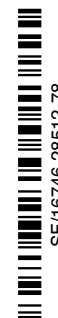
deliberação em Plenário, incumbe-nos analisar os aspectos relativos à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade.

Em relação à constitucionalidade, note-se que a proposição está de acordo com o art. 24, inciso VI, da Constituição Federal, por tratar de tema de competência legislativa da União. Desse modo, compete ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, e é legítima a iniciativa parlamentar, nos termos do art. 61 da Carta Magna. Além disso, não há norma constitucional que, no aspecto material, esteja em conflito com o teor da proposição em exame. A iniciativa também atende aos requisitos de juridicidade e regimentalidade.

Quanto ao mérito, a proposição chega em boa hora. Apesar de não ter sido mais tão noticiada pela grande mídia, a crise hídrica que afetou importantes regiões metropolitanas brasileiras em 2015 pode se repetir. As previsões meteorológicas não oferecem razões para otimismo e, a não ser que ocorra, nos próximos meses e naquelas regiões, um volume de precipitação bem acima da média, é possível que tenhamos a repetição, senão o agravamento, da crise que caracterizou o ano de 2015.

Iniciativas em vista da economia de água são, portanto, mais do que bem-vindas. E nada mais necessário que o exemplo parta do próprio poder público federal.

É o que propõe o PLC nº 84, de 2014, ao prever medidas de economia de água que transcendem os resultados imediatos nas contas de água ou de energia. Conforme salienta seu proponente na justificativa do projeto, o que se intenta é "sensibilizar as administrações municipais para a importância da otimização do uso da água", criando assim, pelo exemplo, um efeito multiplicador a alcançar todo o território nacional. E bons exemplos inspiram outros, no que contribuem para o alcance do tão desejado desenvolvimento sustentável.



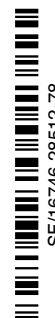
No entanto, entendemos que o projeto, se aprovado, acabará por não resultar nos efeitos pretendidos. Conforme observamos, há diversos aspectos que devem ser reparados, sob pena de os resultados previstos não serem alcançados.

A primeira questão para a qual chamamos a atenção refere-se à delimitação das edificações alvo do PLC. Segundo o art. 1º da proposição, essas serão as que estão sob a responsabilidade dos *órgãos da administração pública federal*, definição que alcança tão somente a administração pública federal direta. É preciso expandir o alcance da proposição, de modo a abarcar também a administração indireta, em todo o seu espectro, para que ela abranja um universo muito maior e cause o máximo impacto possível.

Uma questão ainda mais preocupante decorre das soluções de engenharia estabelecidas no § 1º do art. 1º do PLC. Não consideramos prudente incluir especificações técnicas no texto legislativo, pois que tal medida dificultaria a assunção de novas tecnologias ou de soluções técnicas que venham a ser futuramente desenvolvidas. Tais especificações devem constar em regulamento, que possui caráter mais flexível, cabendo à lei tão somente o estabelecimento de orientações gerais.

Ademais, para o alcance da economia e otimização do uso da água, importa considerar não apenas a implementação de dispositivos e equipamentos hidráulicos, mas também ações de outra natureza, como a realização de vistorias periódicas com vistas à detecção de vazamentos e perdas de água, ações periódicas de monitoramento e avaliação do consumo hídrico e a elaboração de planos de logística sustentável, nos quais sejam estabelecidos meios e metas de redução do consumo.

O § 3º do art. 1º da proposição também nos parece problemático sob outros aspectos. Primeiramente, porque não é *o projeto* que deverá proceder às devidas adaptações, como se encontra redigido no PLC, mas os responsáveis dos órgãos – estes, sim, os destinatários da norma. Tampouco nos parece razoável fixar prazo de noventa dias para proceder às alterações em



SF/16746.28512-78

projetos, medida que dependerá de alterações contratuais, cujos prazos nem sempre são previsíveis. cremos que redação melhor seria a que propusesse que as obras de novas edificações somente terão início após feitas as adaptações de projetos previstas nesse parágrafo.

Por razões semelhantes, consideramos inadequado o estabelecimento do prazo de 365 dias para as adaptações previstas em obras já iniciadas (§ 4º). Tendo em vista que há obras de duração bem mais longa que esse período, seria contraproducente exigir a referida adaptação, que obrigaria a aquisição dos dispositivos elencados no art. 1º em momentos bastante anteriores à fase de acabamento das obras.

Por outro lado, é inegável que a eficácia da lei exige o estabelecimento de prazos. Do contrário, ela constituiria mera carta de boas intenções, pois que jamais sairia do papel. Nesse sentido, consideramos exequível o prazo de dois anos para que as edificações públicas ocupadas pela administração sejam adequadas à nova orientação legal e para que nelas sejam promovidos os ajustes necessários. A responsabilização administrativa, prevista na proposição, garantirá o cumprimento desse preceito.

Uma realidade não considerada no PLC nº 84, de 2014, é a dos prédios ocupados pela administração pública, mas alugados de proprietários particulares. Não raramente essa realidade perdura por anos, ou mesmo décadas, a fio, o que exige também o devido tratamento legal. Nesse sentido, importa assegurar que a administração pública somente celebre contratos de locação de edificações dotadas de equipamentos de economia e otimização do uso de água.

Ainda, consideramos excessiva a tipificação penal prevista no § 5º do art. 1º do PLC nº 84, de 2014. A tipificação administrativa pela omissão do agente público responsável, além de suficiente para a mudança do comportamento, traz resultados mais céleres que a sanção penal.



Por último, o PLC nº 84, de 2014, não previu uma das medidas mais eficazes e duradouras para a efetividade da mudança de comportamento, qual seja, a realização de campanhas educativas. Sem a modificação das consciências, a administração pública remará continuamente contra a correnteza, promovendo obras e modificações físicas, de um lado, e punindo a sociedade, de outro. É preciso trazer o público para o lado da sustentabilidade, o que impõe a realização de campanhas educativas periódicas, até que hábitos sustentáveis passem a se firmar definitivamente como reflexo de uma consciência transformada.

Em síntese, a obrigação legal de economia de água em prédios públicos proposta pelo PLC em análise é ideia extremamente válida e necessária, mas exige um maior esmero na técnica legislativa da proposição, de modo a assegurar que tanto sua abrangência quanto seu próprio objeto sejam devidamente delineados. Apenas assim se alcançarão os efeitos esperados pelo projeto.

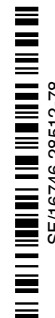
III – VOTO

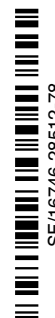
Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 84, de 2014, na forma da seguinte emenda:

EMENDA Nº -CMA (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 84, DE 2014

Dispõe sobre a adoção de medidas visando à economia e otimização do uso de água nas edificações sob a responsabilidade da administração pública federal.





O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A administração pública federal adotará medidas de economia e otimização do uso de água nas edificações ocupadas por seus órgãos, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, assegurada a viabilidade técnica e econômica.

§ 1º Consideram-se medidas de economia e otimização do uso de água, entre outras, nos termos do regulamento:

I – a instalação de equipamentos que visem ao uso racional da água, ao aproveitamento de águas pluviais e ao reuso da água e que sejam, principalmente, componentes de lavatórios, mictórios, bacias sanitárias, sistemas de descarga e outros dispositivos como torneiras, chuveiros, misturadores, irrigadores, aspersores e arejadores;

II – a elaboração e a execução de programa de vistorias periódicas com vistas à detecção e ao reparo de vazamentos e à substituição de tubulações, válvulas e registros, entre outras ações de natureza construtiva ou reparadora;

III – ações periódicas de monitoramento e avaliação do consumo de água e elaboração de planos de logística sustentável com metas de redução do consumo.

§ 2º A instalação dos equipamentos de economia e otimização do uso da água será projetada e executada de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

§ 3º A falta de viabilidade técnica ou econômica referida no *caput* será atestada por meio de laudo elaborado por responsável técnico devidamente registrado em conselho profissional, que responderá por suas conclusões nos âmbitos penal e administrativo, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Art. 2º As edificações públicas ocupadas por órgãos, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações da administração

pública federal serão adequadas no prazo de até dois anos, com vistas à adoção das medidas cabíveis de economia e otimização do uso de água, assegurada a viabilidade técnica e econômica.

Art. 3º A ocupação e o funcionamento de órgãos, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações da administração pública federal em edificações públicas novas ou em construção apenas ocorrerão após a instalação das medidas cabíveis de economia e otimização do uso de água.

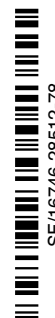
Parágrafo único. Os projetos para a construção de novos edifícios da administração pública federal, aprovados após a data de entrada em vigor desta Lei, preverão as medidas cabíveis de economia e otimização do uso de água.

Art. 4º A administração pública federal somente celebrará contratos de locação de edificações dotadas de medidas de economia e otimização do uso de água.

Parágrafo único. A renovação do contrato de locação de prédios por órgãos, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações da administração pública federal é condicionada à adoção, no imóvel pretendido, das medidas cabíveis de economia e otimização do uso da água.

Art. 5º A administração pública federal promoverá campanhas educativas junto aos ocupantes e usuários das edificações de seus órgãos, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, para que participem das medidas previstas nesta Lei.

Art. 6º Os responsáveis dos órgãos e entidades da administração pública federal que deixarem de tomar as providências para o cumprimento desta Lei incorrerão em infração administrativa ambiental, nos termos do art. 70 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.



Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 84, de 2014 (Projeto de Lei nº 2.630, de 2007, na origem), do Deputado José Carlos Vieira, *que dispõe sobre a adoção de providências visando a economizar ou a otimizar o uso da água nas instalações hidráulicas e sanitárias das edificações que estejam sob a responsabilidade de órgãos pertencentes à administração pública federal.*

RELATOR: Senador **ROMERO JUCÁ**

I – RELATÓRIO

De iniciativa do Deputado José Carlos Vieira, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 84, de 2014 (Projeto de Lei nº 2.630, de 2007, na origem), tem o propósito de determinar a adoção de providências com vistas a racionalizar o uso da água nas edificações da administração pública federal.

Nos termos da proposição, os órgãos da administração pública federal deverão adotar todas as providências consideradas técnica e economicamente viáveis para economizar ou otimizar o uso da água nas instalações hidráulicas e sanitárias das edificações sob sua responsabilidade.

Para tanto, dentre outras providências julgadas pertinentes, “deverá ser considerada” a implantação de equipamentos tais como: (i) torneiras para pias, registros para chuveiros e válvulas para mictórios acionados manualmente e com ciclo de fechamento automático ou acionados por sensor de proximidade; (ii) torneiras com arejadores; (iii) torneiras de acionamento restrito para áreas externas e de serviços; e (iv) bacias sanitárias com volume máximo de fluxo de seis litros com sistemas de descarga de duplo fluxo.

Os projetos para a construção de novos edifícios da administração pública federal aprovados após a vigência da norma proposta deverão prever, pelo menos, a adoção dos mencionados equipamentos.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

A seu turno, os projetos para a construção de novos edifícios aprovados antes da entrada em vigor da proposta em pauta, cujas obras ainda não tenham sido iniciadas, deverão proceder às devidas adaptações no prazo de noventa dias.

Por fim, os edifícios com obras iniciadas, ou já construídos, terão o prazo de um ano para serem adaptados às novas regras.

Como medida coercitiva, o projeto determina que “os dirigentes dos órgãos responsáveis por edifícios da administração pública federal que deixarem de tomar as providências para o cumprimento” da lei proposta incorrerão em “crime contra a administração ambiental, nos termos do art. 68 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, independentemente da aplicação de outras sanções de natureza administrativa”.

O autor da iniciativa, em sua justificativa, alega que diversos Municípios têm adotado normas para racionalizar o uso de água. Nesse passo, com o escopo de dar o exemplo e sensibilizar as administrações municipais que ainda não aprovaram normas nesse sentido, Sua Excelência considera relevante que os órgãos da administração pública federal adotem providências para otimizar o uso de água nas edificações sob sua responsabilidade.

Na Casa de origem, o PLC nº 84, de 2014, foi sucessivamente submetido à Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU); à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); e, por fim, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que o aprovaram com ligeiras alterações.

No Senado Federal, a matéria foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR); e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA).

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 104-A do Regimento Interno, compete à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo opinar sobre a matéria.

A iniciativa em pauta é da competência legislativa privativa da União por tratar de bens imóveis a ela pertencentes ou sob sua



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

responsabilidade, cabendo ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria com a sanção do Presidente da República, como requer o art.48 da Constituição Federal, sendo a iniciativa parlamentar legítima em face da inexistência de iniciativa privativa de outro Poder.

A economia de água potável impõe-se como diretriz indispensável da gestão pública, seja porque o desperdício desse insumo essencial à vida implica o esgotamento precoce dos mananciais disponíveis, seja porque a utilização de novos mananciais, cada vez mais raros e distantes dos centros urbanos, demanda onerosos investimentos em sistemas de captação, bombeamento, adução e tratamento, recursos que poderiam ser empregados no atendimento a outras carências sociais.

Em face das competências atribuídas aos Municípios pela Constituição Federal, medidas destinadas a disciplinar o uso da água em edificações urbanas não podem ser estabelecidas por lei federal, território normativo que deve limitar-se ao estabelecimento de diretrizes gerais. Assim, no resguardo desse ordenamento, a proposição sob exame limita-se a impor medidas a serem adotadas nas edificações da administração federal.

Entretanto, pelo conteúdo pedagógico que encerra, a iniciativa constitui contribuição relevante para a adoção de políticas públicas de racionalização do uso da água no âmbito municipal.

III – VOTO

À vista do exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 84, de 2014.

Sala da Comissão, 27 de maio de 2015.

Senador DAVI ALCOLUMBRE, Presidente

Senador ROMERO JUCÁ, Relator



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 84, DE 2014

(Nº 2.630/2007, na Casa de origem, do Deputado José Carlos Vieira)

Dispõe sobre a adoção de providências visando a economizar ou a otimizar o uso da água nas instalações hidráulicas e sanitárias das edificações que estejam sob a responsabilidade de órgãos pertencentes à administração pública federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os órgãos da administração pública federal deverão adotar todas as providências consideradas técnica e economicamente viáveis para economizar ou otimizar o uso da água nas instalações hidráulicas e sanitárias das edificações sob sua responsabilidade.

§ 1º Deverá ser considerada, dentre outras providências julgadas pertinentes, a implantação de:

I - torneiras para pias, registros para chuveiros e válvulas para mictórios acionados manualmente e com ciclo de fechamento automático ou acionados por sensor de proximidade;

II - torneiras com arejadores;

III - torneiras de acionamento restrito para áreas externas e de serviços; e

IV - bacias sanitárias com volume máximo de fluxo de 6 (seis) litros com sistemas de descarga de duplo fluxo.

§ 2º Os projetos para a construção de novos edifícios da administração pública federal, aprovados após a data de entrada em vigor desta Lei, já deverão prever, pelo menos, as soluções elencadas no § 1º deste artigo.

§ 3º Os projetos para a construção de novos edifícios aprovados antes da entrada em vigor desta Lei cujas obras ainda não tenham sido iniciadas deverão proceder às devidas adaptações, no prazo de 90 (noventa) dias, para que as obras possam ter início.

§ 4º Os edifícios com obras iniciadas ou já construídos terão o prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias para serem adaptados às regras definidas nesta Lei.

§ 5º Os dirigentes dos órgãos responsáveis por edifícios da administração pública federal que deixarem de tomar as providências para o cumprimento desta Lei incorrerão em crime contra a administração ambiental, nos termos do art. 68 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, independentemente da aplicação de outras sanções de natureza administrativa.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PROJETO DE LEI ORIGINAL Nº 2.630, DE 2007

Dispõe sobre a adoção de providências visando economizar ou otimizar o uso da água, nas instalações hidráulicas e sanitárias das edificações que estejam sob a responsabilidade de órgãos pertencentes à administração pública federal;

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os órgãos da administração pública federal deverão adotar todas as providências consideradas técnica e economicamente viáveis para economizar ou otimizar o uso da água, nas instalações hidráulicas e sanitárias das edificações sob sua responsabilidade.

Parágrafo único. Deverão ser consideradas, dentre outras providências julgadas pertinentes, a implantação de:

I – torneiras para pias, registros para chuveiros e válvulas para mictórios acionadas manualmente e com ciclo de fechamento automático, ou acionadas por sensor de proximidade;

II – torneiras com arejadores;

III - torneiras de acionamento restrito para áreas externas e de serviços; e

IV – bacias sanitárias com volume de 6 (seis) litros por fluxo (6 lpf).

Art.2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Em conformidade com o que dispõe o art. 30, incisos I e V da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre serviços essenciais de interesse local, categoria em que se insere o abastecimento de água.

Também, compete aos Municípios definir, por intermédio dos respectivos Códigos de Obras e de Posturas, regras que estabeleçam as características das instalações prediais de água e esgoto, nas respectivas áreas.

Nesse sentido, diversos Municípios brasileiros têm adotado normas visando racionalizar o uso da água, bem que a cada dia mostra-se mais escasso e precioso. Porém, muitos outros Municípios ainda não estabeleceram regras relativas à matéria.

Assim, procurando agir estritamente dentro da nossa competência de legisladores federais e procurando, através do exemplo, sensibilizar as administrações municipais para a importância da otimização do uso da água é que propomos o presente Projeto de Lei, que determina a adoção de providências por todos os órgãos da administração pública federal, direta e indireta, objetivando otimizar o uso da água nas edificações sob sua responsabilidade.

Contamos, portanto, com o apoio dos Nobres Pares para a sua rápida aprovação.

Sala das Sessões, em 13 de dezembro de 2007.

Deputado JOSÉ CARLOS VIEIRA

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
SECRETARIA GERAL DA MESA**

LEI Nº 9.605, DE 12 DE FEVEREIRO DE 1998.

Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências

Art. 68. Deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental:

Pena - detenção, de um a três anos, e multa.

Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano, sem prejuízo da multa.

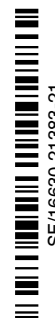
(Às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle)

Publicado no **DSF**, de 5/8/2014

3

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 317, de 2014, do Senador Fleury, que *autoriza o Poder Executivo a conceder empréstimos subsidiados a empresas ou pessoas jurídicas que desejem adquirir bicicletas ou construir bicicletários para o uso dos funcionários, entre outras coisas*; e o PLS nº 383, de 2014, do Senador Wilder Moraes, que *autoriza o Poder Executivo a conceder empréstimos subsidiados a empresas ou pessoas jurídicas que desejem adquirir bicicletas ou construir bicicletários para o uso dos funcionários, entre outras coisas*.



SF/16630.21383-21

RELATORA: Senadora LÍDICE DA MATA**I – RELATÓRIO**

O PLS nº 383, de 2014, repete o mesmo teor do PLS nº 317, de 2014, tendo sido apresentado pelo Senador Wilder Moraes por reconhecer a importância da matéria apresentada pelo Senador Fleury, e haver entendimento na oportunidade de que o PLS nº 317, de 2014, seria arquivado ao fim da legislatura, o que não veio a ocorrer.

As proposições apresentam quatro artigos. O primeiro deles autoriza a União a conceder financiamento a empresas ou pessoas jurídicas para aquisição de bicicletas ou construção de bicicletários, por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou instituição financeira credenciada. As bicicletas serão destinadas

preferencialmente ao uso comunitário de trabalhadores ou funcionários da empresa ou pessoa jurídica e os bicicletários deverão ser instalados dentro das sedes ou subsidiárias das entidades que contraírem os financiamentos.

O segundo artigo define que o financiamento terá prazo de duração de dez anos, carência de três anos e será aplicada a taxa de juros de longo prazo (TJLP), ou sua eventual substituta, mais os encargos normalmente cobrados pelo BNDES.

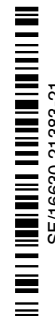
O artigo terceiro da proposição autoriza o Ministério do Meio Ambiente (MMA) a instituir o Selo de Sustentabilidade em Mobilidade Urbana. A concessão do selo será para as pessoas jurídicas que adquirirem bicicletas comunitárias e instalarem bicicletários para uso dos funcionários.

O quarto artigo é a cláusula de vigência, que será a data da publicação.

Os autores apontam vantagens do uso da bicicleta em aspectos relacionados à qualidade de vida dos usuários, saúde pública, sustentabilidade e mobilidade urbana. Apesar das diversas características positivas, a bicicleta ainda representa um percentual modesto dos deslocamentos urbanos, razão pela qual se justifica, na visão dos autores, o incentivo proposto pelo projeto.

Ambas proposições foram encaminhadas à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à última a decisão terminativa. Nenhuma delas recebeu emendas no prazo regimental.

O PLS nº 317, de 2014, recebeu na CMA parecer favorável do Senador Randolfe Rodrigues, ainda em 2014, não tendo sido submetido à apreciação da Comissão. Em decorrência de aprovação pela Mesa do Senado Federal, em 16 de setembro de 2015, do Requerimento nº 1.058, de 2015, do Senador Reguffe, os dois PLS em análise passaram a tramitar em conjunto. Em dezembro de 2015, o Senador Reguffe, apresentou parecer favorável à aprovação do PLS nº 317, de 2014 e pela prejudicialidade do PLS nº 383, de 2014. Mais uma vez, o parecer não chegou a ser analisado pela Comissão.



II – ANÁLISE

A competência desta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle para opinar sobre proteção do meio ambiente, inclusive o controle de poluição, decorre do art. 102-A, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal.

Inicialmente destacamos que a bicicleta, por ser um meio de transporte não poluente de forma absoluta, produz benefícios não só para a saúde do usuário direto, mas também para as demais pessoas no espaço de convivência urbano, uma vez que a redução na emissão de poluição, contribuirá para a redução das doenças.

Como lembram os autores da proposição, a bicicleta foi eleita pela Organização das Nações Unidas (ONU) o símbolo de transporte sustentável do planeta por não consumirem energia elétrica ou combustíveis e por não emitirem gases ou partículas poluentes.

Ademais, por ser uma modalidade de transporte que envolve um investimento menor em infraestrutura que os transportes coletivos e por usar de forma mais racional o espaço público que os meios de transporte individuais motorizados, o modo ciclovitário contribui para o desenvolvimento sustentável, por desestimular o uso das opções mais poluentes na rede de mobilidade urbana.

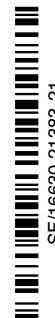
III – VOTO

Ante o exposto, voto pela **aprovação** do PLS nº 317, de 2014, e, portanto, pela **prejudicialidade** do PLS nº 383, de 2014.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora





SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 317, DE 2014

Autoriza o Poder Executivo a conceder empréstimos subsidiados a empresas ou pessoas jurídicas que desejem adquirir bicicletas ou construir bicicletários para o uso dos funcionários, entre outras coisas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica a União autorizada a conceder, por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou instituição financeira credenciada, financiamento às empresas ou pessoas jurídicas que desejem adquirir bicicletas ou construir bicicletários com o objetivo de estimular os funcionários a aderirem a este meio transporte.

§1º As bicicletas mencionadas no **caput** serão destinadas preferencialmente ao uso comunitário de trabalhadores ou funcionários da empresa ou pessoa jurídica.

§2º Os bicicletários mencionados no **caput** serão instalados dentro das sedes ou subsidiárias das entidades que contraírem os financiamentos.

Art. 2º Na operação de financiamento prevista no art. 1º serão aplicadas as seguintes condições:

I - prazo de duração de dez anos;

II - prazo de carência de três anos;

III - taxa de juros de longo prazo (TJLP), ou sua eventual substituta, mais os encargos normalmente cobrados pelo BNDES.

2

Art. 3º Fica o Ministério do Meio Ambiente (MMA) autorizado a instituir o Selo de Sustentabilidade em Mobilidade Urbana.

Parágrafo Único. O selo referido no **caput** será concedido às pessoas jurídicas que adquirirem bicicletas comunitárias e instalarem bicicletários para uso dos funcionários.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O uso de bicicleta como meio de transporte vem sendo incentivado no Brasil de forma crescente - embora ainda tímida se comparada ao padrão de outros países - por meio de algumas iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos. As vantagens do uso da bicicleta incluem aspectos de qualidade de vida do usuário, saúde pública, sustentabilidade e melhoria da mobilidade urbana.

Os aspectos de qualidade de vida envolvem em primeiro lugar a saúde do trabalhador que passaria a exercer atividade física constante. A redução de stress proporcionada pelo condicionamento físico e pela fuga dos congestionados meios de transporte motorizados também contribui para uma vida mais prazerosa e saudável.

A saúde pública é beneficiada pela diminuição de doenças dos usuários, bem como do benefício coletivo de livrar habitantes do meio urbano de uma parcela de poluição que deixa de ser emitida por veículos automotores.

Quanto à sustentabilidade, a não emissão de gases ou partículas poluentes e o fato de não consumir energia elétrica ou combustíveis de qualquer espécie, fizeram com que a bicicleta fosse eleita pela Organização das Nações Unidas (ONU) o símbolo de transporte sustentável do planeta.

E, finalmente, por ser uma modalidade de transporte que envolve um investimento menor em infraestrutura que os transportes coletivos e por usar de forma mais racional o espaço público que os meios de transporte individuais motorizados, há um benefício em cadeia por toda a rede de mobilidade urbana.

Nos últimos anos observou-se um crescimento de quase 10% ao ano na utilização de bicicletas, segundo dados da Associação Nacional de Transporte Público (ANTP). A frota nacional é de mais de 70 milhões de unidades, sendo a fabricação nacional superior a 4 milhões de bicicletas por ano. Entretanto, a bicicleta ainda é um

3

meio pouco representativo, correspondendo a menos de 4% dentre as opções de transporte para deslocamentos urbanos.

A preferência por utilização de bicicletas já é crescente no país, e para que seu uso por trabalhadores não seja freado é necessário que sejam criados incentivos, como a construção de bicicletários e a organização de sistemas de uso compartilhado de bicicletas nos locais de trabalho.

Sala das Sessões,

Senador **FLEURY**

(Às Comissões de de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; e de Assuntos Econômicos, cabendo à última decisão terminativa)



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 383, DE 2014

Autoriza o Poder Executivo a conceder empréstimos subsidiados a empresas ou pessoas jurídicas que desejem adquirir bicicletas ou construir bicicletários para o uso dos funcionários, entre outras coisas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica a União autorizada a conceder, por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou instituição financeira credenciada, financiamento às empresas ou pessoas jurídicas que desejem adquirir bicicletas ou construir bicicletários com o objetivo de estimular os funcionários a aderirem a este meio transporte.

§1º As bicicletas mencionadas no **caput** serão destinadas preferencialmente ao uso comunitário de trabalhadores ou funcionários da empresa ou pessoa jurídica.

§2º Os bicicletários mencionados no **caput** serão instalados dentro das sedes ou subsidiárias das entidades que contraírem os financiamentos.

Art. 2º Na operação de financiamento prevista no art. 1º serão aplicadas as seguintes condições:

I - prazo de duração de dez anos;

II - prazo de carência de três anos;

2

III - taxa de juros de longo prazo (TJLP), ou sua eventual substituta, mais os encargos normalmente cobrados pelo BNDES.

Art. 3º Fica o Ministério do Meio Ambiente (MMA) autorizado a instituir o Selo de Sustentabilidade em Mobilidade Urbana.

Parágrafo Único. O selo referido no **caput** será concedido às pessoas jurídicas que adquirirem bicicletas comunitárias e instalarem bicicletários para uso dos funcionários.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O uso de bicicleta como meio de transporte vem sendo incentivado no Brasil de forma crescente - embora ainda tímida se comparada ao padrão de outros países - por meio de algumas iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos. As vantagens do uso da bicicleta incluem aspectos de qualidade de vida do usuário, saúde pública, sustentabilidade e melhoria da mobilidade urbana.

Os aspectos de qualidade de vida envolvem em primeiro lugar a saúde do trabalhador que passaria a exercer atividade física constante. A redução de stress proporcionada pelo condicionamento físico e pela fuga dos congestionados meios de transporte motorizados também contribui para uma vida mais prazerosa e saudável.

A saúde pública é beneficiada pela diminuição de doenças dos usuários, bem como do benefício coletivo de livrar habitantes do meio urbano de uma parcela de poluição que deixa de ser emitida por veículos automotores.

Quanto à sustentabilidade, a não emissão de gases ou partículas poluentes e o fato de não consumir energia elétrica ou combustíveis de qualquer espécie, fizeram com que a bicicleta fosse eleita pela Organização das Nações Unidas (ONU) o símbolo de transporte sustentável do planeta.

E, finalmente, por ser uma modalidade de transporte que envolve um investimento menor em infraestrutura que os transportes coletivos e por usar de forma mais racional o espaço público que os meios de transporte individuais motorizados, há um benefício em cadeia por toda a rede de mobilidade urbana.

Nos últimos anos observou-se um crescimento de quase 10% ao ano na utilização de bicicletas, segundo dados da Associação Nacional de Transporte Público (ANTP). A frota nacional é de mais de 70 milhões de unidades, sendo a fabricação

3

nacional superior a 4 milhões de bicicletas por ano. Entretanto, a bicicleta ainda é um meio pouco representativo, correspondendo a menos de 4% dentre as opções de transporte para deslocamentos urbanos.

A preferência por utilização de bicicletas já é crescente no país, e para que seu uso por trabalhadores não seja freado é necessário que sejam criados incentivos, como a construção de bicicletários e a organização de sistemas de uso compartilhado de bicicletas nos locais de trabalho.

Sala das Sessões,

Senador **WILDER MORAIS**

(Às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; e de Assuntos Econômicos, cabendo à última decisão terminativa)

4



SENADO FEDERAL

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle
CMA

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 360, de 2014, do Senador Ruben Figueiró, que *altera a Lei nº 8.918, de 14 de julho de 1994*, que dispõe sobre a padronização, a classificação, o registro, a inspeção, a produção e a fiscalização de bebidas, autoriza a criação da Comissão Intersetorial de Bebidas e dá outras providências, *para determinar que conste o valor energético no rótulo de bebida alcoólica*.



RELATOR: Senador **ROMERO JUCÁ**

I – RELATÓRIO

Encontra-se neste colegiado, para exame e decisão, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 360, de 2014, de autoria do Senador Ruben Figueiró, composto de dois artigos.

O art. 1º do projeto propõe o acréscimo do art. 8º-A à Lei nº 8.918, de 14 de julho de 1994, que *dispõe sobre a padronização, a classificação, o registro, a inspeção, a produção e a fiscalização de bebidas, autoriza a criação da Comissão Intersetorial de Bebidas e dá outras providências*, com o propósito de tornar obrigatória a informação do valor energético no rótulo de bebida alcoólica.

O art. 2º, cláusula de vigência, fixa que a lei que resultar da aprovação do projeto entre em vigor noventa dias após a data de sua publicação.

Ao justificá-lo, seu autor aponta que um dos aspectos menos debatidos sobre o consumo de bebidas alcoólicas é pertinente às suas informações nutricionais, em especial o valor energético dessas bebidas.



SENADO FEDERAL

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle
CMA

Salienta, inclusive, que as bebidas destiladas contêm elevado teor calórico, o que corrobora a relevância da proposta para o momento atual, assinalado por crescimento significativo e contínuo das prevalências do sobrepeso e da obesidade.

Posteriormente, o PLS nº 360, de 2014, será remetido à Comissão de Assuntos Sociais (CAS), em regime de decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão manifestar-se sobre o mérito de temas relativos à defesa do consumidor, consoante o disposto no art. 102-A, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Para a avaliação de mérito, é mister enunciar dois dispositivos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC). O seu art. 6º, inciso III, prevê como direito básico do consumidor, além de outros, a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição e qualidade, ao passo que o art. 31, *caput*, do CDC impõe ao fornecedor o dever de prestar ao consumidor informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa acerca das características, qualidades, quantidade e composição, entre outros dados.

Observe-se que o fato de o consumidor brasileiro já estar habituado a conferir os rótulos das embalagens de produtos constitui um ganho expressivo. Em nosso entendimento, essa conquista decorre da regra contida nesses dispositivos da Lei nº 8.078, de 1990.

Entretanto, nem todos os consumidores têm ciência de que as bebidas alcoólicas podem conter alto valor calórico – um copo grande de vinho pode ter cerca de duzentas calorias. Assim, ao ingerir bebida alcoólica, o consumidor mais desatento pode não perceber o risco a que está exposto – sobrepeso e obesidade –, porque não é obrigatória a informação do conteúdo energético no rótulo.



SF/16867.77257-10



SENADO FEDERAL

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle
CMA

Portanto, o mérito da proposição reside em proporcionar ao consumidor informação mais completa, para que ele disponha de mais elementos para um consumo consciente.

Como se depreende, a proposta está em perfeita consonância com as disposições da norma consumerista.

A nosso ver, o projeto de lei em apreciação concorre para o aprimoramento da referida Lei nº 8.918, de 1994, e, portanto, concluímos que o PLS nº 360, de 2014, é relevante e oportuno.

III – VOTO

Isto posto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 360, de 2014.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 360, DE 2014

Altera a Lei nº 8.918, de 14 de julho de 1994, que dispõe sobre a padronização, a classificação, o registro, a inspeção, a produção e a fiscalização de bebidas, autoriza a criação da Comissão Intersetorial de Bebidas e dá outras providências, para determinar que conste o valor energético no rótulo de bebida alcoólica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.918, de 14 de julho de 1994, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 8º-A:

“Art. 8º-A. Na rotulagem de bebida alcoólica deverá constar o valor energético do produto.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor noventa dias após a data de sua publicação.

2

JUSTIFICAÇÃO

Qualquer bebida alcoólica deve ser consumida com moderação, haja vista o seu potencial de uso nocivo e de dependência.

Por outro lado, o uso do álcool é cultural, sendo admitido em quase todas as sociedades do mundo.

A despeito desses fatos, que são amplamente conhecidos, as informações sobre o saber beber com responsabilidade e as consequências do uso inadequado de álcool ainda são insuficientes.

Um dos aspectos menos discutidos, e divulgados, do consumo de bebidas alcoólicas é relativo às informações nutricionais desses produtos, notadamente o seu valor energético.

De fato, as bebidas alcoólicas, principalmente as destiladas, apresentam elevado teor calórico: um grama de álcool tem sete calorias. Isso é particularmente importante no contexto epidemiológico atual, que apresenta um aumento expressivo e contínuo das prevalências do sobrepeso e da obesidade.

Ademais, à luz do Código de Defesa do Consumidor, as empresas já detêm essa obrigação, tanto em face do direito à informação, que deve ser adequada e clara no que tange às características dos produtos (art. 6º, inciso III), quanto em razão da exigência de que na oferta e apresentação de produtos devem constar informações corretas, precisas, claras e ostensivas sobre suas características, qualidades e composição (art. 31).

Consideramos imprescindível, portanto, informar o consumidor sobre o valor energético desses produtos, de forma a possibilitar um consumo mais consciente.

Dessa forma, estaremos contribuindo para a proteção à saúde da população, bem como para a defesa dos direitos do consumidor.

Sala das Sessões,

Senador **RUBEN FIGUEIRÓ**

3
LEGISLAÇÃO CITADA

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2014

Altera a Lei nº 8.918, de 14 de julho de 1994, que dispõe sobre a padronização, a classificação, o registro, a inspeção, a produção e a fiscalização de bebidas, autoriza a criação da Comissão Intersetorial de Bebidas e dá outras providências, para determinar que conste o valor energético no rótulo de bebida alcoólica.

LEI Nº 8.918, DE 14 DE JULHO DE 1994.

Dispõe sobre a padronização, a classificação, o registro, a inspeção, a produção e a fiscalização de bebidas, autoriza a criação da Comissão Intersetorial de Bebidas e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º É estabelecida, em todo o território nacional, a obrigatoriedade do registro, da padronização, da classificação, da inspeção e da fiscalização da produção e do comércio de bebidas.

.....
.....

Art. 8º É facultado o uso da denominação conhaque, seguida da especificação das ervas aromáticas ou componentes outros empregados como substância principal do produto destilado alcoólico que, na sua elaboração, não aproveite como matéria-prima o destilado ou aguardente vínica.

.....
.....

LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990.

Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

Art. 1º O presente código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos [arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal](#) e [art. 48 de suas Disposições Transitórias](#).

.....
.....

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

.....
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](#)

.....
Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.

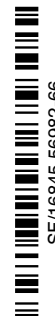
(Às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; e de Assuntos Sociais, cabendo à última decisão terminativa)

5



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

PARECER Nº , DE 2016



Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 617, de 2015, da Senadora Vanessa Grazziotin, que *“altera a Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009, para modificar o critério que configura a integração de agentes dos Sistemas Isolados ao Sistema Interligado Nacional – SIN.”*

Relator: **Senador RONALDO CAIADO**

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei do Senado nº 617, de 2015, de autoria da excelentíssima Senadora Vanessa Grazziotin, que *“altera a Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009, para modificar o critério que configura*



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

a integração de agentes dos Sistemas Isolados ao Sistema Interligado Nacional – SIN”.

A citada Lei nº 12.111, de 2009, objeto de alteração por parte deste projeto – conhecida por Lei dos Sistemas Isolados – dispõe sobre os serviços de energia elétrica nos Sistemas Isolados (SIs), que são aqueles que ainda não estão conectados ao Sistema Elétrico Interligado Nacional (SIN).

O art. 4º dessa Lei dispõe sobre a integração dos Sistemas Isolados (SI) ao SIN. O PLS propõe alterar o mencionado art. 4º, para impedir que consumidores de SIs venham a pagar as chamadas “*bandeiras tarifárias*”.

A proposta foi distribuída às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) e de Serviços de Infraestrutura (CI), cabendo à última a decisão terminativa.

Nesta Comissão, não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

É o relatório.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-A, III, “a” e “b”, do RISF, compete à CMA opinar sobre a matéria.

A proposição também está ancorada na competência da União para legislar sobre meio ambiente e recursos naturais (art. 22, IV, da Constituição), e não incide sobre reserva de iniciativa em favor de outros Poderes.

Quanto ao mérito, no entanto, passamos a tecer as ponderações seguintes.

Os Sistemas Isolados, em regra, atendem os seus consumidores de energia elétrica por meio de caríssimas usinas termoeletricas a diesel e a óleo combustível. A cobrança do custo real de geração de energia tornaria proibitivas as tarifas para os seus consumidores. Em respeito ao princípio constitucional de redução das desigualdades regionais, foi criada a Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis (CCC), subsídio intrassetorial destinado a equiparar as tarifas pagas pelos consumidores dos SIs às tarifas pagas pelos consumidores do SIN, muito mais baratas.

No início da cobrança das Bandeiras Tarifárias, em janeiro de 2015, a Aneel determinou a arrecadação do encargo de todos os consumidores do País, inclusive dos consumidores dos SIs. Os



SF/16845.56982-66



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

representantes dos Estados com SIs se insurgiram contra essa cobrança alegando que ela não era devida, já que os consumidores dos SIs não consumiam a energia termoeletrica do SIN, energia essa que havia precipitado a criação das Bandeiras.

O PLS nº 617, de iniciativa da excelentíssima Senadora Vanessa Grazziotin, foi parte desse esforço inicial de isentar os consumidores dos SIs dessa cobrança.

No entanto, no decorrer da tramitação deste Projeto, a Senadora Sandra Braga, primeira relatora do PLS na CMA, conseguiu ver aprovada emenda de sua autoria – que atende à demanda desta proposição – no bojo da Medida Provisória nº 677, de 2015, e que resultou no art. 14 da Lei nº 13.182, de 2015:

Art. 14. O art. 4º da Lei no 12.111, de 9 de dezembro de 2009, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 3º e 4º:

“Art. 4º

.....
§ 3º As bandeiras tarifárias homologadas pela Aneel não são aplicadas aos consumidores finais atendidos nos Sistemas Isolados por serviço público de distribuição de energia elétrica.”

Logo, resta patente a perda de objeto da proposição.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

III – VOTO

Diante do exposto, nosso parecer é pela **declaração de prejudicialidade do PLS nº 617, de 2015**, nos termos do art. 334, II, do Regimento Interno do Senado Federal:

“Art. 334. O Presidente, de ofício ou mediante consulta de qualquer Senador, declarará prejudicada matéria dependente de deliberação do Senado:

.....
II - em virtude de seu prejulgamento pelo Plenário em outra deliberação.

.....”

Sala da Comissão, de de 2016.

SENADOR RONALDO CAIADO
DEMOCRATAS/GO



SF/16845.56982-66



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 617, DE 2015

Altera a Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009, para modificar o critério que configura a integração de agentes dos Sistemas Isolados ao Sistema Interligado Nacional – SIN.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 4º da Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 4º** Os agentes dos Sistemas Isolados serão considerados integrados ao SIN e submetidos às suas regras, observado o disposto no § 3º deste artigo, a partir da data prevista no contrato de concessão para a entrada em operação da linha de transmissão de interligação dos Sistemas, sendo assegurado, via encargo de serviço do sistema, o atendimento aos compromissos oriundos dos contratos a serem firmados em decorrência do disposto no § 7º-A do art. 2º da Lei no 10.848, de 15 de março de 2004, cuja usina, estando implantada, não possa fornecer para o SIN com a ausência da referida interligação.

.....
§ 3º São vedadas:

I – a aplicação das Bandeiras Tarifárias aos consumidores de energia elétrica localizados em Sistemas Isolados atendidos por concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços e instalações de distribuição de energia elétrica integradas ao SIN; e

II – a incorporação dos custos cobertos pelas Bandeiras Tarifárias ou de quaisquer custos exclusivos ao SIN nas tarifas do serviço público de distribuição de energia elétrica pagas pelos consumidores de energia elétrica localizados em Sistemas Isolados atendidos por concessionárias,

2

permissionárias e autorizadas de serviços e instalações de distribuição de energia elétrica integradas ao SIN". (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Atualmente, o art. 4º da Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009, determina que a integração dos agentes dos Sistemas Isolados ao Sistema Interligado Nacional – SIN ocorre “a partir da data prevista no contrato de concessão para a entrada em operação da linha de transmissão de interligação dos Sistemas”.

Por sua vez, o art. 2º do Decreto nº 8.401, de 4 de fevereiro de 2015, determina que as Bandeiras Tarifárias serão homologadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a cada ano civil, considerada a previsão das variações relativas aos custos de geração por fonte termelétrica e à exposição aos preços de liquidação no mercado de curto prazo que afetem os agentes de distribuição de energia elétrica conectados ao Sistema Interligado Nacional – SIN.

Dessa forma, pela legislação atual, as Bandeiras Tarifárias são pagas até mesmo pelos consumidores de energia elétrica localizados em Sistemas Isolados atendidos por distribuidora de energia elétrica já integrada ao SIN. Trata-se de um equívoco porque as Bandeiras Tarifárias devem ser aplicadas apenas aos consumidores de energia elétrica efetivamente integrados ao SIN. Aqueles que vivem em Sistemas Isolados não deveriam pagá-las.

Para corrigir a injustiça relatada, propomos que os consumidores de energia elétrica que vivem em Sistemas Isolados não paguem as Bandeiras Tarifárias, os custos por elas cobertos ou quaisquer outros custos exclusivos ao SIN.

Conto com o apoio dos ilustres colegas parlamentares para promover esse importante aperfeiçoamento legislativo.

Sala das Sessões,

Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**

LEGISLAÇÃO CITADA

[Decreto nº 8.401, de 04 de fevereiro de 2015 - 8401/15](#)

[artigo 2º](#)

[Lei nº 10.848, de 15 de Março de 2004 - 10848/04](#)

[parágrafo 7º- do artigo 2º](#)

[Lei nº 12.111, de 9 de Dezembro de 2009 - 12111/09](#)

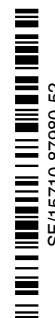
[artigo 4º](#)

(Às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; e de Serviços de Infraestrutura, cabendo à última decisão terminativa)

6

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 587, de 2015, do Senador José Agripino, que *altera a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para incluir nos Planos de Recursos Hídricos a promoção de campanhas educacionais periódicas para estimular o uso racional da água.*



Relator: Senador **OTTO ALENCAR**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 587, de 2015, de autoria do Senador JOSÉ AGRIPINO, que *altera a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para incluir nos Planos de Recursos Hídricos a promoção de campanhas educacionais periódicas para estimular o uso racional da água.*

A proposição acrescenta o inciso XI no art. 7º da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para determinar que o conteúdo mínimo dos Planos de Recursos Hídricos deverá incluir *projeto de promoção de campanhas educacionais periódicas para estimular o uso racional da água*. Além disso, modifica a redação do inciso I do art. 22 da mesma Lei, para contemplar o financiamento dessas campanhas educativas entre as hipóteses de utilização dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Na justificção do projeto, o Senador José Agripino lembra que as mudanças climáticas poderão tornar mais frequentes e intensas as estiagens, e que é preciso promover o consumo consciente da água não apenas em períodos de racionamento. Para o autor, *trata-se de garantir, em lei, um processo duradouro de conscientização que contribua para consolidar atitudes mais proativas em favor da sustentabilidade ambiental.*

O PLS nº 587, de 2015, foi distribuído para decisão terminativa da CMA. Até o presente momento, não foram oferecidas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

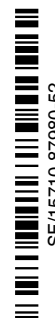
De acordo com o inciso II do art. 102-A do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CMA opinar sobre assuntos atinentes à defesa do meio ambiente, em especial sobre conservação e gerenciamento do uso dos recursos hídricos.

Como a proposição foi distribuída apenas a esta Comissão, cabe manifestarmo-nos preliminarmente sobre a constitucionalidade formal e material, a juridicidade e a regimentalidade do PLS nº 587, de 2015.

No que tange à análise da constitucionalidade formal, o projeto trata da proteção do meio ambiente e da defesa dos recursos naturais. Insere-se, portanto, no campo das competências legislativas comuns da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, VI, da Constituição Federal – CF). A proposição não invade as esferas de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF). Não interfere, ainda, nos temas de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49 da CF), e a espécie normativa escolhida – projeto de lei – está adequada à matéria a ser disciplinada.

Sob a perspectiva material, entendemos que não há afronta a qualquer princípio ou direito fundamental consagrado no texto constitucional. Ademais, a proposição concorre para a realização do comando inscrito no inciso VI do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, que impõe ao poder público o dever de *promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente*.

No que tange à juridicidade, entendemos que o projeto está em consonância com o regramento geral sobre a proteção ambiental no Brasil. Consideramos que a proposição contribui para a formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico, bem como para a preservação dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, dois dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), conforme os incisos V e VI do art. 4º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.



SF/15710.87980-52

A Lei nº 9.433, de 1997, reconhece que a água é um recurso natural limitado (art. 1º, II). Ao fazer isso, impõe a necessidade de gerenciamento tanto da oferta quanto da demanda por água. O PLS nº 587, de 2015, vem preencher uma lacuna ainda existente no que se refere à redução da demanda, que diz respeito à realização de campanhas educacionais periódicas.

São comuns as medidas de racionalização do consumo em situações de escassez. Em casos limite, são necessárias medidas drásticas, como a interrupção programada do fornecimento. Nessas situações, o poder público busca a conscientização da população para reduzir o consumo e minimizar os impactos da falta de água. Entretanto, não há previsão legal para a realização periódica de campanhas educativas de promoção do consumo consciente de água em situação de normalidade.

Esse é o mérito do PLS nº 587, de 2015: impor a obrigação legal de realização de campanhas educacionais periódicas para estimular o uso racional da água, bem como prever o aporte de recursos para este fim. Para tanto, determina que os Planos de Recursos Hídricos contenham medidas nesse sentido e que parte dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água financiem essas campanhas.

O projeto também se coaduna com a Política Nacional de Educação Ambiental, instituída pela Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. O inciso I do art. 3º dessa Lei estipula que o poder público é responsável por *definir políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental, promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e o engajamento da sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente*.

Além disso, está em consonância com os objetivos dessa Política, especialmente no que se refere a: (i) garantia de democratização das informações ambientais; (ii) estímulo e fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social; e (iii) incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente.

Não há, portanto, reparos a fazer em relação à constitucionalidade e à juridicidade do PLS nº 587, de 2015. Também não há ressalvas a fazer em relação à regimentalidade do projeto.

III – VOTO

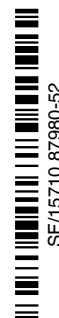
4

Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 587, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/15710.87980-52



SENADO FEDERAL
PROJETO DE LEI DO SENADO
Nº 587, DE 2015

Altera a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para incluir nos Planos de Recursos Hídricos a promoção de campanhas educacionais periódicas para estimular o uso racional da água.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 7º da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XI:

“**Art. 7º**

.....

XI – projeto de promoção de campanhas educacionais periódicas para estimular o uso racional da água.” (NR)

Art. 2º O inciso I do art. 22 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 22.**

I – no financiamento de estudos, campanhas educacionais, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos.

.....” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A água é um dos recursos naturais mais importantes, cuja utilização deve ser feita de maneira a não comprometer a disponibilidade para as gerações futuras. Torna-se

2

necessário conscientizar o consumidor sobre o bom uso da água, de forma racional e correta, e como evitar o desperdício.

Entretanto, não existe uma política de campanhas educativas, periódicas e permanentes, que não apenas mitigarão o problema atual, mas ajudarão a prevenir futuras crises de abastecimento. Devemos lembrar que, devido às mudanças climáticas, é possível que vejamos com maior frequência e de forma mais prolongada as estiagens, de maneira que se torna importante a conscientização para a economia permanente de água.

O objetivo desta iniciativa é superar as discussões provocadas pela necessidade de redução de consumo apenas em períodos de racionamento de água. Na verdade, trata-se de garantir, em lei, um processo duradouro de conscientização que contribua para consolidar atitudes mais proativas em favor da sustentabilidade ambiental.

Portanto, propomos alterar a Lei de Recursos Hídricos para incluir a promoção de campanhas educacionais periódicas para estimular o uso racional da água, bem como garantir recursos financeiros para essas campanhas.

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 **JOSÉ AGRIPINO**

LEGISLAÇÃO CITADA

[Lei nº 9.433, de 8 de Janeiro de 1997 - 9433/97](#)
[artigo 7º](#)
[inciso I do artigo 22](#)

À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, em decisão terminativa.

7

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 (PLS) nº 408, de 2012, do Senador Rodrigo Rollemberg, que *altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que “dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências”, para alargar a faixa não edificável ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias*; e o PLS nº 66, de 2014, do Senador Paulo Bauer, que *altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que “dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências”, para dispor sobre o estabelecimento de faixas não-edificáveis e limitações à edificabilidade em loteamentos urbanos*.



SF/16376.05840-36

Relator: Senador **VALDIR RAUPP**

I – RELATÓRIO

Submetem-se ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 408, de 2012, de autoria do ex-Senador Rodrigo Rollemberg, e o PLS nº 66, de 2014, do Senador Paulo Bauer. Ambas as proposições pretendem alterar o art. 4º, inciso III, da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

O dispositivo em questão (inciso III do art. 4º da Lei nº 6.766, de 1979), estabelece como requisitos urbanísticos para loteamento de gleba a obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável de 15 metros ao

longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, salvo maiores exigências da legislação específica.

O PLS nº 408, de 2012, pretende aumentar a largura dessa faixa para 30 metros. Segundo a justificação do autor, as ocupações urbanas aproximam-se tanto das rodovias que estas perdem seu caráter inicial de vias de tráfego rápido, passando a assemelhar-se a vias urbanas, em prejuízo das funções a que a estrada originalmente implantada deveria atender. Ademais, acrescenta, tal circunstância não apenas ocasiona consideráveis danos à gestão dos serviços de transporte, mas também enseja graves ameaças à segurança física de moradores e transeuntes.

Ainda segundo o autor, a Lei nº 6.766, de 1979, ao instituir diretrizes gerais para o parcelamento do solo urbano, determina a reserva de uma área mínima não edificável de 15 metros “ao longo” – portanto, para além – das faixas de domínio. Assim, a alteração da norma geral de parcelamento para a finalidade de alargar a distância das futuras edificações em relação às faixas de domínio, dos atuais 15 para 30 metros, tem o escopo de contribuir para evitar os danosos conflitos que comumente se apresentam entre as ocupações urbanas e os sistemas de transporte e compatibilizar a lei ao Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012), que define como áreas de preservação permanente as faixas marginais de qualquer curso d’água natural em largura mínima de 30 metros.

O PLS nº 66, de 2014, do Senador Paulo Bauer, altera o inciso III e o § 3º do art. 4º da Lei nº 6.766, de 1979. No projeto, propõem-se sejam reservadas faixas não edificáveis e estabelecidas limitações à edificabilidade necessárias para garantir a segurança, a saúde e o conforto da população e a proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural. Substituiu-se um critério rígido por um princípio flexível, que demandará em cada caso concreto a definição de um tipo específico de faixa não edificável. O PLS determina, ainda, que as faixas não edificáveis e limitações à edificabilidade incorporem as servidões e restrições vinculadas a infraestruturas de transporte, saneamento, energia e telecomunicações ou fixadas em ato administrativo editado no âmbito das políticas de proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural.

O autor considera não ser possível fixar de antemão as dimensões precisas de cada restrição, pois estas dependem de uma avaliação do território que se pretende urbanizar ou reurbanizar, justificando que a reserva constante no inciso III do art. 4º tem-se mostrado contraproducente.



SF/16376.05840-36

As proposições tramitam em conjunto por força da aprovação do Requerimento nº 274, de 2015, do Senador Valdir Raupp, tendo sido distribuídas à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e à CMA, esta em decisão terminativa.

Na CDR houve apreciação da matéria, com parecer do Relator Senador José Pimentel pela aprovação do PLS nº 66, de 2014, e rejeição do PLS nº 408, de 2012. Nesta Comissão, não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Compete à CMA, nos termos do art. 102-A, inciso II, alínea *b*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), apreciar o mérito das matérias relativas à política e sistema nacional de meio ambiente. Além disso, como se trata de decisão terminativa, incumbe analisar a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa.

Encontram-se atendidos os critérios de constitucionalidade e juridicidade. Compete à União, nos termos do art. 21, inciso XX, da Constituição Federal de 1988 (CF), instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Além disso, de acordo com a CF, compete à União editar normas gerais sobre direito urbanístico (inciso I e § 2º do art. 24), conformando-se os projetos adequadamente em relação ao ordenamento jurídico vigente. Ainda, a matéria não integra o campo reservado à iniciativa privativa do Presidente da República (§ 1º do art. 61).

No quesito da técnica legislativa, as proposições não demandam reparos, eis que atendem aos dispositivos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

No mérito, as proposições buscam aprimorar a legislação que rege, a título de normas gerais, o parcelamento do solo para fins urbanos, todavia de formas distintas. O PLS nº 66, de 2014, institui um sistema flexível para a instituição das faixas não edificáveis, a serem definidas pelos municípios conforme cada situação peculiar, em atendimento ao inciso VIII do art. 30, da CF, que lhes atribuiu competência para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do *parcelamento* e da ocupação do solo urbano.

Já o PLS nº 408, de 2012, a fim de auferir maior segurança no trânsito – poupando vidas e recursos públicos – e buscar a harmonização com o Código Florestal, propõe o aumento da faixa não edificável de 15 para 30 metros, mantendo o sistema rígido estabelecido originalmente na lei que se pretende alterar.

Entendemos que a alteração ao inciso III do art. 4º da Lei de Parcelamento do Solo é oportuna. Entretanto, as proposições trazem inovações legislativas opostas.

A regra em vigor, estabelecida no inciso III do art. 4º da Lei nº 6.766, de 1979, determina que a faixa não edificável de 15 metros é prevista com rigidez ao longo tanto das águas correntes e dormentes quanto das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias.

Propomos acolher parcialmente a concepção do PLS nº 408, de 2012, no tocante ao aumento da faixa não edificável para 30 metros, somente ao longo das águas correntes e dormentes, adequando a Lei nº 6.766, de 1979, às disposições do novo Código Florestal, que, em seu art. 4º, inciso I, alínea *a*, e inciso II, alínea *b*, define como áreas de preservação permanente, respectivamente, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente e as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em largura mínima de 30 metros.

A flexibilização da determinação do tamanho da faixa não edificável ao longo das águas correntes e dormentes pode gerar insegurança jurídica e causar retrocesso na proteção ambiental, ao passo que o aumento para 30 metros, mantendo-se tal requisito rígido, resguarda os mecanismos de proteção ao meio-ambiente.

Entretanto, no que diz respeito à faixa não edificável ao longo das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, compartilhamos a proposta veiculada no PLS nº 66, de 2014, ao criar um regramento consentâneo à autonomia municipal em realizar o planejamento do uso e ocupação do espaço urbano.

O estabelecimento de um limite uniforme e pré-determinado de 30 metros para esses casos pode ser um elemento contrário ao planejamento adequado do uso do solo urbano e não necessariamente gerará o efeito de garantir a segurança da população. Os estudos, caso a caso, poderão concluir



SF/16376.05840-36

pela necessidade de faixas não edificáveis maiores ou menores que 30 metros.

Portanto, meritório o PLS nº 66, de 2014, que altera a redação do inciso III e do parágrafo 3º do art. 4º da Lei nº 6.766, de 1979, para determinar que as faixas não edificáveis e limitações incorporem as servidões e restrições vinculadas a infraestruturas de transporte, saneamento, energia e telecomunicações, com exceção para as faixas ao longo das águas correntes ou dormentes, cuja fixação em 30 metros obedece à legislação ambiental.

Concluimos que a legislação deve resguardar os mecanismos de proteção à segurança da população, ao meio-ambiente e, como norma geral, estabelecer regramento mínimo a ser observado no planejamento urbanístico.

Em síntese, o PLS nº 66, de 2012, é o que melhor garante a qualidade de vida da população, ao mesmo tempo em que previne e reduz o risco de acidentes, além de garantir a autonomia municipal.

Diante das alterações propostas, especialmente em relação à proteção das áreas ambientalmente frágeis, apresentamos substitutivo ao PLS nº 66, de 2012.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela **rejeição** do PLS nº 408, de 2012, e pela **aprovação** do PLS nº 66, de 2014, na forma da seguinte emenda:

EMENDA Nº -CMA (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 66, DE 2014

Altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que *dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências*, para dispor sobre o estabelecimento de faixas não-edificáveis e limitações à edificabilidade em loteamentos urbanos.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 4º**

.....
III – ao longo das faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de 30 (trinta) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;

IV – serão reservadas faixas não-edificáveis e estabelecidas limitações à edificabilidade necessárias para garantir a segurança, a saúde e o conforto da população e a proteção do patrimônio cultural;

V – as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

.....
§ 3º As faixas não-edificáveis e limitações de que trata o inciso IV do *caput* deste artigo, previstas no projeto de parcelamento do solo, incorporarão as servidões e restrições de direito público vinculadas a infraestruturas de transporte, saneamento, energia e telecomunicações ou estabelecidas no âmbito da política de proteção do patrimônio cultural.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/16376.05840-36



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO (CDR), sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 408, de 2012, do Senador Rodrigo Rollemberg, que *altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências, para alargar a faixa não edificável ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias*; e o PLS nº 66, de 2014, do Senador Paulo Bauer, que *altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências, para dispor sobre o estabelecimento de faixas não-edificáveis e limitações à edificabilidade em loteamentos urbanos*.

Relator: Senador **JOSÉ PIMENTEL**

I – RELATÓRIO

Encontram-se nesta Comissão, tramitando em conjunto, duas proposições que visam a alterar o art. 4º, III, da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Esse dispositivo exige que se reserve uma faixa não edificável de quinze metros ao longo de cursos d'água, ferrovias e rodovias.

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 408, de 2012, do ex-Senador Rodrigo Rollemberg, pretende aumentar a largura dessa faixa para trinta metros.

O autor considera que, no Brasil, “com notável frequência”, as ocupações urbanas aproximam-se tanto das rodovias “que estas perdem seu



caráter inicial de vias de tráfego rápido, passando a assemelhar-se a vias urbanas, em prejuízo das funções a que a estrada originalmente implantada deveria atender”. Para ele, esse processo de desvirtuamento, “presente não apenas em rodovias, mas também em ferrovias”, não apenas impede uma operação segura e eficaz dos sistemas de transporte, mas também “enseja graves ameaças à segurança física de moradores e transeuntes”. Entende, ainda, que a modificação proposta permitirá tornar a lei de parcelamento do solo urbano “mais consentânea” com o novo Código Florestal, que define como áreas de preservação permanente faixas de largura mínima de trinta metros ao longo de cursos d’água.

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 66, de 2014, do Senador Paulo Bauer, substitui a exigência de quinze metros por uma regra flexível, segundo a qual poderiam ser estabelecidas faixas não edificáveis e limitações à edificabilidade necessárias para garantir a segurança, a saúde e o conforto da população e a proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural, não se fixando em lei uma metragem pré-definida. Determina, ainda, que as faixas não edificáveis e limitações à edificabilidade incorporem as servidões e restrições (i) vinculadas a infraestruturas de transporte, saneamento, energia e telecomunicações ou (ii) fixadas em ato administrativo editado no âmbito das políticas de proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural.

O autor argumenta que não se pode “pretender fixar de antemão as dimensões precisas de cada restrição, pois estas dependem de uma avaliação do território que se pretende urbanizar ou reurbanizar”. Nesse sentido, a reserva de uma faixa de quinze metros de cada lado “pode revelar-se insuficiente para alguns casos e excessiva ou mesmo desnecessária para outros”. Dessa forma, o projeto substitui “um critério rígido por um princípio flexível, a ser operacionalizado no contexto de cada projeto de parcelamento do solo”.

As proposições tramitam em conjunto por força da aprovação do Requerimento nº 274, de 2015, do Senador Valdir Raupp, tendo sido distribuídas às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), cabendo à última a decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL

3

Nos termos do art. 104-A do Regimento Interno, cabe à CDR opinar sobre o mérito da proposição. A análise de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa será feita pela CMA.

As proposições em análise evidenciam uma preocupação comum com o necessário afastamento a ser observado entre as edificações e os cursos d'água, rodovias e ferrovias. Ambas consideram adequada a imposição dessa exigência aos projetos de loteamento, mas cada uma adota uma orientação distinta a respeito. Enquanto o PLS nº 408, de 2012, mantém a rigidez da legislação em vigor e amplia largura da faixa, de quinze para trinta metros, o PLS nº 66, de 2014, institui um sistema flexível, em que as exigências são fixadas pelo município conforme a necessidade de cada situação.

Entendemos que esta última abordagem é consentânea com a autonomia municipal e responde melhor à ampla variedade de projetos de loteamento com que as prefeituras se defrontam. Uma faixa de trinta metros poderá ser adequada para algumas situações, mas revelar-se-á excessiva ou insuficiente para muitas outras.

Observe-se, inclusive, que a rigidez do sistema atual já levou à aprovação de uma lei específica a respeito das dutovias, em que se optou por um sistema flexível. Originalmente, o inciso III do art. 4º da Lei nº 6.766, de 1979, estabelecia a reserva de uma faixa *non aedificandi* de quinze metros de cada lado ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos. Mais tarde, percebeu-se que essa exigência tornaria inviável a instalação de oleodutos e gasodutos de interesse público. A grande incidência de ocupações irregulares do solo urbano, inclusive em faixas não edificáveis adjacentes a dutovias, levaria à remoção indiscriminada dos moradores dessas áreas ou ensejaria a paralisação de importantes sistemas de abastecimento de gás natural, álcool e petróleo e seus derivados líquidos. Avaliou-se que não seria necessário fixar um limite uniforme e pré-determinado de quinze metros e os mecanismos de gestão ambiental já seriam suficientes para definir procedimentos de licenciamento e operação capazes de garantir a segurança da população e a preservação do meio ambiente.

Com base nesse entendimento, a Lei nº 10.932, de 3 de agosto de 2004, alterou o inciso III do art. 4º da Lei nº 6.766, de 1979, para suprimir os dutos das faixas de domínio público listadas nessa última e acrescentou um parágrafo específico para tratar desses casos. Passou-se a prever que a faixa não edificável vinculada a dutovias seria exigida no



âmbito do respectivo licenciamento ambiental. Dessa forma, o novo marco legal preservou a segurança da população e a proteção ao meio ambiente ao mesmo tempo em que permitiu que a faixa não edificável fosse ajustada às peculiaridades de cada dutovia.

O PLS nº 66, de 2014, estende esse modelo aos demais itens citados no inciso em comento, quais sejam, as águas correntes e dormentes e a faixas de domínio público das rodovias e ferrovias. Com efeito, em algumas circunstâncias, essa faixa pode ser menor do que quinze metros sem prejuízo da segurança da população e da proteção ao meio ambiente. Em outras, pode ser necessário restringir as edificações em uma faixa ainda mais larga do que quinze metros.

Há casos, ainda, em que, paralelamente ao estabelecimento de uma faixa na qual não se pode construir, pode ser preciso limitar a altura das edificações. Por essa razão, o PLS nº 66, de 2014, autoriza o estabelecimento, em conjunto com as faixas não edificáveis, de limitações à edificabilidade. Em alguns casos, pode-se facultar a edificação desde que respeitado certo limite de altura, como ocorre nas proximidades dos aeródromos.

Para garantir a preservação da segurança da população e a proteção ao meio ambiente, o PLS nº 66, de 2014, altera também o parágrafo 3º do art. 4º da Lei nº 6.766, de 1979, para determinar que as faixas não edificáveis e limitações incorporem as servidões e restrições vinculadas a infraestruturas de transporte, saneamento, energia e telecomunicações; ou fixadas em ato administrativo editado no âmbito das políticas de proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural.

Dessa forma, ao reconhecer a necessidade de se tratar desigualmente situações desiguais, o PLS nº 66, de 2014, não transige com a exposição da população e do meio ambiente a riscos, uma vez que a definição dos limites a serem observados advirá de análises criteriosas de cada caso específico.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela **aprovação** do PLS nº 66, de 2014, e pela **rejeição** do PLS nº 408, de 2012.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL

5

Sala da Comissão, em 08 de julho de 2015.

Senador Davi Alcolumbre, Presidente

Senador Donizeti Nogueira, Relator *ad-hoc*

5



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 408, DE 2012

Altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que *dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências*, para alargar a faixa não edificável ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O inciso III do art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º

.....

III – ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de 30 (trinta) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;

.....” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

2

JUSTIFICAÇÃO

No Brasil, com notável frequência, as ocupações de natureza urbana se aproximam tanto das rodovias que estas perdem seu caráter inicial de vias de tráfego rápido, passando a assemelhar-se a vias urbanas, em prejuízo das funções a que a estrada originalmente implantada deveria atender. Tal circunstância não apenas ocasiona consideráveis danos à gestão dos serviços de transporte, mas também enseja graves ameaças à segurança física de moradores e transeuntes.

Esse processo de desnaturação, presente não apenas em rodovias, mas também em ferrovias, contrasta com o modelo observado em países mais desenvolvidos, nos quais a efetiva proteção das faixas de domínio permite uma operação segura e eficaz dos sistemas de transporte.

Em relação às vias de circulação, sejam elas rodovias, ferrovias ou hidrovias, a Constituição Federal não dispôs expressamente sobre faixas de domínio, consideradas como tal a base física que define seu percurso, acrescida de uma faixa delimitada de segurança. No art. 21, incisos XX e XXI, a Lei Maior atribuiu à União competência para “estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação”, bem como, no art. 22, incisos IX e XI, para legislar privativamente sobre “diretrizes da política nacional de transportes” e sobre “trânsito e transporte”.

Com abrigo nesses comandos constitucionais, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que, entre outras providências, “dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre”, conferiu ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) a prerrogativa de fixar a extensão, as especificações e as condições de uso das faixas de domínio dos diversos sistemas federais de transporte.

A seu turno, a Lei nº 6.766, de 1979, ao estabelecer diretrizes para o parcelamento do solo urbano, determina a reserva de uma área mínima não edificável de quinze metros “ao longo” – portanto, para além – das faixas de domínio das rodovias e ferrovias.

Desse modo, ao alterar as normas gerais de parcelamento urbano no sentido de alargar a distância das futuras edificações em relação às faixas de domínio, dos atuais quinze para trinta metros, a presente proposição tem o escopo de contribuir para evitar os danosos conflitos que comumente se apresentam entre as ocupações urbanas e os sistemas de transporte. Trata-se, em suma, de poupar recursos públicos e de, sobretudo, preservar vidas humanas.

3

Complementarmente, como o dispositivo que se busca alterar incide não apenas sobre as faixas de domínio, mas também em relação às “águas correntes e dormentes”, a modificação ora proposta permitirá tornar a lei de parcelamentos urbanos mais consentânea com o que o Código Florestal dispõe sobre a matéria. Assim, tanto na lei ambiental quanto na que regula o parcelamento do solo para fins urbanos, a distância mínima a ser observada pelas edificações em relação aos lagos, lagoas e cursos d’água passaria a ser de trinta metros, “salvo maiores exigências da legislação específica”.

São essas as razões que justificam a presente iniciativa para a qual esperamos contar com o apoio dos membros do Congresso Nacional.

Sala das Sessões,

Senador **RODRIGO ROLLEMBERG**

4
LEGISLAÇÃO CITADA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....
TÍTULO III
Da Organização do Estado
.....

.....
CAPÍTULO II
DA UNIÃO
.....

Art. 21. Compete à União:

.....
XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
.....

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....
IX - diretrizes da política nacional de transportes;
.....

.....
XI - trânsito e transporte;
.....
.....
.....

LEI Nº 6.766, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1979

Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.
.....

CAPÍTULO II

Dos Requisitos Urbanísticos para Loteamento

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à

5

densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

II - os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica; (Redação dada pela Lei nº 10.932, de 2004)

IV - as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

§ 2º - Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

§ 3º Se necessária, a reserva de faixa não-edificável vinculada a dutovias será exigida no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes. (Incluído pela Lei nº 10.932, de 2004)

Art. 5º. O Poder Público competente poderá complementarmente exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa non aedificandi destinada a equipamentos urbanos.

Parágrafo único - Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.

.....
.....
.....

6

LEI Nº 10.233, DE 5 DE JUNHO DE 2001.

Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências.

.....
.....
.....

LEI Nº 12.651, DE 25 DE MAIO DE 2012.

Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

.....
.....

(Às Comissões de Serviços de Infraestrutura; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cabendo à última a decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, em 13/11/2012



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 66, DE 2014

Altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências, para dispor sobre o estabelecimento de faixas não-edificáveis e limitações à edificabilidade em loteamentos urbanos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 4º.**

.....

III – serão reservadas faixas não-edificáveis e estabelecidas limitações à edificabilidade necessárias para garantir a segurança, a saúde e o conforto da população e a proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural;

.....

§ 3º As faixas não-edificáveis e limitações de que trata o inciso III do *caput* deste artigo incorporarão as servidões e restrições vinculadas a infraestruturas de transporte, saneamento, energia e telecomunicações ou fixadas em ato administrativo editado no âmbito das políticas de proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural.”
(NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

2

JUSTIFICAÇÃO

O desenvolvimento urbano é uma atividade multifacetada, que exige coordenação entre órgãos públicos e iniciativa privada, com vistas à produção de espaços habitáveis seguros, salubres, belos e eficientes.

A principal forma de produção do solo urbano é o parcelamento do solo, pelo qual glebas são transformadas em lotes e terrenos destinados a vias, praças e equipamentos públicos e comunitários são transferidos ao poder público. O projeto de loteamento precisa contemplar não apenas os padrões urbanísticos do município, mas também as restrições de ocupação vinculadas a políticas setoriais, como as de proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural, e as servidões associadas a infraestruturas de transporte, saneamento, energia e telecomunicações.

A incorporação dessas limitações deve ser assegurada no momento da aprovação do projeto de loteamento, inclusive mediante eventual consulta aos órgãos setoriais e prestadores de serviços públicos pertinentes.

A Lei 6.766, de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, já contempla essa preocupação, ao prever, em seu art. 7º, inciso IV, que o poder público indicará, nas diretrizes de urbanização a serem observadas na elaboração do projeto de loteamento, “as faixas sanitárias do terreno necessárias ao escoamento das águas pluviais e as faixas não-edificáveis”.

Não se pode, entretanto, pretender fixar de antemão as dimensões precisas de cada restrição, pois estas dependem de uma avaliação do território que se pretende urbanizar ou reurbanizar. Nesse sentido, tem-se mostrado contraproducente a reserva constante do inciso III do art. 4º da Lei em referência, consistente em uma faixa não-edificável de quinze metros de cada lado, ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias.

Essa largura pode revelar-se insuficiente para alguns casos e excessiva ou mesmo desnecessária para outros. Cada situação concreta pode demandar um tipo específico de faixa não-edificável ou dispensá-la inteiramente. Em alguns casos, não será necessário chegar à não edificabilidade absoluta, bastando uma limitação de altura das edificações, como ocorre na vizinhança de aeródromos.

A inadequação dessa exigência levou à edição da Lei nº 10.932, de 3 de agosto de 2004, que suprimiu a obrigatoriedade de faixa não-edificável ao longo de dutos, pois ela inviabilizaria a instalação de oleodutos e gasodutos de interesse público. É preciso estender esse entendimento às demais hipóteses.

3

A presente proposição tem por objetivo substituir esse dispositivo por uma previsão genérica de que sejam reservadas faixas não-edificáveis e estabelecidas limitações à edificabilidade necessárias para garantir a segurança, a saúde e o conforto da população e a proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural, vinculadas a infraestruturas de transporte, saneamento, energia e telecomunicações ou fixadas em ato administrativo editado no âmbito das políticas de proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural. Substitui-se um critério rígido por um princípio flexível, a ser operacionalizado no contexto de cada projeto de parcelamento do solo.

Pelas razões elencadas, contamos com o apoio de nossos Pares para aprovar esta proposição, que suprimirá obstáculos ao desenvolvimento urbano saudável de nossas cidades.

Sala das Sessões,

Senador **PAULO BAUER**

LEGISLAÇÃO CITADA

LEI Nº 6.766, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1979.

Texto compilado

Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. O parcelamento do solo para fins urbanos será regido por esta Lei.

Parágrafo único - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais.

4

CAPÍTULO I
CAPÍTULO II

Dos Requisitos Urbanísticos para Loteamento

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

~~I - as áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista para a gleba, ressalvado o disposto no § 1º deste artigo;~~

I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

II - os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

~~III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa non aedificandi de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;~~

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica; (Redação dada pela Lei nº 10.932, de 2004)

IV - as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

~~§ 1º - A percentagem de áreas públicas prevista no inciso I deste artigo não poderá ser inferior a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba, salvo nos loteamentos destinados ao uso industrial cujos lotes forem maiores do que 15.000 m² (quinze mil metros quadrados), caso em que a percentagem poderá ser reduzida.~~

§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

5

§ 2º - Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

§ 3º Se necessária, a reserva de faixa não-edificável vinculada a dutovias será exigida no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes. (Incluído pela Lei nº 10.932, de 2004)

Art. 5º. O Poder Público competente poderá complementarmente exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa non aedificandi destinada a equipamentos urbanos.

Parágrafo único - Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.

CAPÍTULO III Do Projeto de Loteamento

Art. 6º. Antes da elaboração do projeto de loteamento, o interessado deverá solicitar à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, que defina as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, apresentando, para este fim, requerimento e planta do imóvel contendo, pelo menos:

I - as divisas da gleba a ser loteada;

II - as curvas de nível à distância adequada, quando exigidas por lei estadual ou municipal;

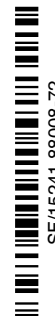
(À Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, em decisão terminativa.)

Publicado no **DSF**, de 27/2/2014.

8

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 443, de 2013, do Senador Cássio Cunha Lima, *que altera os arts. 5º-A e 51 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências, para determinar a obrigatoriedade de plantio de árvores nos conjuntos habitacionais.*



SF/15241.88008-72

RELATOR: Senador PAULO ROCHA**I – RELATÓRIO**

Submete-se ao exame, em sede de decisão terminativa, da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 443, de 2013, de autoria do Senador Cássio Cunha Lima, que objetiva, mediante a alteração da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), determinar a obrigatoriedade de plantio de árvores nos conjuntos habitacionais.

O art. 1º do PLS altera no art. 5º-A da referida Lei nº 11.977, de 2009, que estabelece os critérios a serem observados para a implantação de empreendimentos no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), um dos subprogramas do PMCMV, o inciso II, para determinar que na adequação ambiental do projeto seja incluída a

implantação de áreas verdes no interior do conjunto habitacional e em cada lote individualizado.

O art. 1º da proposição também acrescenta parágrafo único ao art. 5-A da Lei da PMCMV, para tornar obrigatório o plantio de árvores em quantitativo correspondente a, no mínimo, uma árvore por unidade habitacional nas áreas verdes implantadas no interior do conjunto habitacional e em cada lote individualizado.

O mesmo art. 1º do projeto altera no art. 51 da Lei nº 11.977, de 2009, que disciplina o conteúdo mínimo do projeto de regularização fundiária de assentamentos urbanos, o inciso III, para acrescentar a implantação de áreas verdes com o plantio de, no mínimo, uma árvore por lote individualizado nas medidas necessárias para promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada.

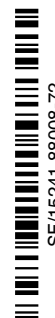
O art. 2º determina que a lei decorrente entre em vigor na data de sua publicação.

Na CMA não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

Compete à CMA, nos termos do art. 102-A, inciso II, alínea *a*, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre assuntos atinentes à proteção do meio ambiente. Por se tratar da Comissão incumbida de analisar o projeto em decisão terminativa, cabe a este colegiado igualmente apreciar os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição.

Em relação à constitucionalidade, note-se que o PLS nº 443, de 2013, está de acordo com o art. 24, inciso VI, da Constituição Federal, por tratar de tema de competência legislativa da União. Desse modo, incumbe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria e é legítima a iniciativa parlamentar, nos termos do art. 61 da Carta Magna. Não há norma constitucional que, no aspecto material, esteja em conflito com o teor da



SF/15241.88008-72

proposição em exame. A iniciativa apresenta boa técnica legislativa e também atende aos requisitos de juridicidade e regimentalidade.

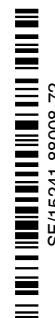
Com relação ao mérito, o objetivo da proposição é garantir a sustentabilidade urbanística, social e ambiental do programa Minha Casa, Minha Vida e das áreas sujeitas à regularização fundiária de assentamentos urbanos. O autor da proposta também acredita que seria insignificante o custo associado à exigência de plantio de, no mínimo, uma árvore por lote individualizado.

No entanto, salvo melhor juízo, não nos parece que o projeto traga efetiva contribuição para a melhoria da qualidade ambiental, uma vez que a Lei nº 11.977, de 2009, já prevê que, tanto no caso do PMCMV quanto dos projetos de regularização fundiária em áreas urbanas, seja exigida a adoção de medidas de sustentabilidade ambiental e de adequação ambiental dos projetos.

O quantitativo de árvores, a definição de área não-edificável, a viabilidade e a forma do plantio, bem como as espécies utilizadas, por exemplo, são condicionantes a serem estabelecidas a partir do licenciamento urbanístico, com base em normas locais de uso e ocupação do solo, conforme a realidade do município. Tais exigências podem ser fixadas no âmbito do licenciamento ambiental do empreendimento, quando este for exigido. Portanto, seria inviável reservar áreas específicas no interior do conjunto habitacional para o plantio de árvores, conforme determina o PLS.

Além disso, não existem garantias de que os proprietários cuidem e preservem sua única árvore e não deem novo destino à área. Em consequência, ao longo do tempo, a mínima melhoria da qualidade ambiental decorrente do plantio de mudas em cada lote se deterioraria.

Finalmente, as exigências estabelecidas no projeto poderiam inviabilizar os empreendimentos do programa, apesar do baixo custo unitário de uma muda vegetal. A obrigatoriedade prevista no PLS certamente recairá sobre os responsáveis pelos empreendimentos do PMCMV e pela regularização fundiária de assentamentos urbanos – União em parceria com Estados, Municípios, empresas e entidades sem fins



SF/15241.88008-72

lucrativos –, uma vez que a eles se destina o comando dos arts 5º-A, II, e 51, III, nos termos da vigente lei. A obrigação de plantar uma muda de árvore em cada lote acarretaria uma elevação do custo de cada um desses projetos habitacionais, além de aumentar o preço final dos imóveis, que são destinados prioritariamente à população de baixa renda.

Em consequência, pelas razões elencadas acima, entendemos que a proposição deva ser rejeitada.

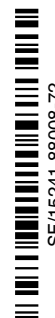
III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 443, de 2013.

Sala da Comissão,

, Presidente

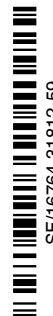
, Relator



SF/15241.88008-72

VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 443, de 2013, do Senador Cássio Cunha Lima, que *altera os arts. 5º-A e 51 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências, para determinar a obrigatoriedade de plantio de árvores nos conjuntos habitacionais.*



SF/16764.31812-59

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 443, de 2013, do Senador Cássio Cunha Lima, que *altera os arts. 5º-A e 51 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências, para determinar a obrigatoriedade de plantio de árvores nos conjuntos habitacionais.*

O PLS foi distribuído à CMA para deliberação em caráter terminativo e exclusivo. Foi designado relator da matéria o eminente Senador Paulo Rocha. Não foram apresentadas emendas ao PLS.

II – ANÁLISE

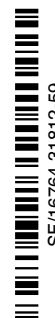
Do ponto de vista constitucional, a matéria situa-se no âmbito da competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, em que cabe à União editar normas gerais. Observamos que o PLS

trata de temas previstos no art. 24, incisos I e VI, da Constituição Federal (CF), quais sejam: direito urbanístico e conservação da natureza, respectivamente. Encontra amparo no art. 225 da CF, ao contribuir para o equilíbrio ecológico do meio ambiente, para a sadia qualidade de vida da população e para a conscientização pública quanto à preservação do meio ambiente. Observamos, ainda, que a proposição não invade assuntos de iniciativa privativa do Presidente da República do art. 61, § 1º, da CF; de modo que não se constata óbices de ordem constitucional.

Oportuno mencionar que o PLS se assenta nas diretrizes gerais da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades), especialmente no *estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais* (art. 2º, inciso XVII). Ao promover o plantio de árvores, garante a observância a essa diretriz, estabelecendo o plantio de no mínimo 1 (uma) árvore por unidade habitacional, e permite que os demais entes federativos disponham sobre as condições do plantio conforme suas peculiaridades regionais e locais.

Com relação ao mérito, as inovações introduzidas pelo PLS aplicam-se ao Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) do PMCMV e aos projetos de regularização fundiária de assentamentos urbanos. No primeiro caso, a arborização será exigida na implantação do empreendimento. No segundo, quando da apresentação do projeto de regularização fundiária.

Destacamos que o plantio de árvores promove a sadia qualidade de vida dos moradores. As árvores plantadas fornecem espaço de lazer (para socialização e entretenimento), atraem a avifauna local, proporcionam maior conforto térmico (sombras, umidade e menor retenção



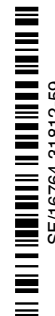
de calor), fornecem frutos comestíveis, amenizam as poluições do ar e sonora, reduzem a intensidade dos ventos e do escoamento da água de chuva, compõem uma paisagem natural, despertam consciência ecológica, entre outros benefícios.

Levando-se em conta que a expansão urbana, cada vez mais, tem ameaçado a vegetação nativa remanescente nas cidades brasileiras, o plantio de árvores no interior de conjuntos habitacionais não só auxilia na preservação da biodiversidade local, mas também minimiza impactos ambientais causados pela impermeabilização do solo, principal causa para a elevação da recorrência das enchentes.

Embora a arborização atualmente possa ser exigida nos procedimentos de licenciamento ambiental e de financiamento do empreendimento junto a bancos públicos, entendemos ser essencial estabelecer sua obrigatoriedade e um quantitativo mínimo por meio de lei, para que se evitem projetos que visem apenas à maximização do número de moradias com o menor custo, o que prejudica sobremaneira a qualidade de vida de seus moradores.

Entretanto, o Ministério das Cidades manifestou preocupação com a viabilidade do projeto, ao considerar muito elevada a quantidade mínima de árvores determinada pelo projeto. Com o intuito de sanar esse problema, nos encaminhou uma redação alternativa, com a qual concordamos, que estabelece as seguintes alterações:

- As áreas verdes serão estabelecidas no interior do conjunto habitacional, mas não necessariamente em cada lote individual;



- Em caso de unidades unifamiliares, a proporção quantitativa será de uma árvore a cada duas unidades habitacionais;
- Em caso de edificações multifamiliares, a proporção quantitativa será de uma árvore a cada cinco unidades habitacionais.

III – VOTO

Por todo o exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** do PLS nº 443, de 2013, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº - (CMA)

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 443, de 2013, a seguinte redação:

Art. 1º Os arts. 5º-A e 51 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, passam a vigor com as seguintes alterações:

“Art. 5º-A.

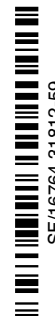
II – adequação ambiental do projeto, incluindo a implantação de áreas verdes no interior do conjunto habitacional, conforme regulamento;

.....

Parágrafo único. Na área verde prevista no inciso II do caput deverão ser plantadas árvores em quantitativo correspondente a, no mínimo, uma árvore para cada duas unidades habitacionais, em casos de unidades unifamiliares, e uma árvore a cada cinco unidades habitacionais, em caso de edificações multifamiliares” (NR).

“Art. 51.

III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo a implantação de área verde com o plantio



SF/16764.31812-59

de, no mínimo, uma árvore para cada duas unidades habitacionais, em casos de unidades unifamiliares, e uma árvore a cada cinco unidades habitacionais, em caso de edificações multifamiliares, assim como as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

.....” (NR).

Sala da Comissão,

Senador FLEXA RIBEIRO





SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 443, DE 2013

Altera os arts. 5º-A e 51 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que *dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências*, para determinar a obrigatoriedade de plantio de árvores nos conjuntos habitacionais.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 5º-A e 51 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, passam a vigor com as seguintes alterações:

“Art. 5º-A.

.....

II – adequação ambiental do projeto, incluindo a implantação de áreas verdes no interior do conjunto habitacional e em cada lote individualizado;

.....

Parágrafo único. Nas áreas verdes previstas no inciso II do *caput* deverão ser plantadas árvores em quantitativo correspondente a, no mínimo, uma árvore por unidade habitacional.” (NR).

“Art. 51.

.....

III – as medidas necessárias para promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo a implantação de áreas verdes com o plantio de, no mínimo, uma árvore por lote individualizado, assim como as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

.....” (NR).

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Projeto de Lei do Senado que ora apresentamos altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que *dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências*, para determinar a obrigatoriedade de implantação de áreas verdes, com o plantio de árvores nos conjuntos habitacionais abrangidos pelo programa. O objetivo principal da proposição é garantir a sustentabilidade urbanística, social e ambiental do programa Minha Casa, Minha Vida e das áreas sujeitas à regularização fundiária de assentamentos urbanos.

As alterações propostas pela matéria determinam que, na adequação ambiental desses empreendimentos sejam implantadas áreas verdes, com o plantio de, no mínimo, uma árvore por lote individualizado. Propomos essa medida tanto para o subprograma denominado Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), quanto nos projetos de regularização fundiária em áreas urbanas.

A proposição encontra fundamento no art. 225 da Constituição Federal, que prevê o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Fundamenta-se, ainda, no regime de proteção de áreas verdes urbanas estabelecido por meio da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 – o novo Código Florestal, que em seu art. 25, inciso III, o exige o estabelecimento de “áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura”. Tal exigência harmoniza-se com o direito de todos à sadia qualidade de vida nas cidades, em que as áreas verdes desempenham papel fundamental.

Entendemos, finalmente, que seria insignificante o custo associado à exigência de plantio de, no mínimo, uma árvore por lote individualizado. Ao mesmo tempo, essa prática asseguraria que os conjuntos habitacionais fossem contemplados com a devida adequação ambiental, social e paisagística decorrente da presença de árvores em áreas verdes, evitando que se consolidem meros conjuntos de concreto.

Por todas essas razões, pedimos o apoio das Senhoras e Senhores Senadores para este projeto.

Sala das Sessões,

Senador **CÁSSIO CUNHA LIMA**

LEGISLAÇÃO CITADA**LEI Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009.**

Conversão da Medida Provisória nº 459, de 2009

Mensagem de veto

Texto compilado

(Regulamento)

Vide Lei nº 12.868, de 2013

Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no exercício do cargo de **PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....
.....
Art. 5º-A. Para a implantação de empreendimentos no âmbito do PNHU, deverão ser observados: (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

I - localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

II - adequação ambiental do projeto; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

III - infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; e (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

IV - a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

.....
.....

Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;

II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;

III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

§ 1º O projeto de que trata o caput não será exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia.

§ 2º O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de que trata o caput, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados.

§ 3º A regularização fundiária pode ser implementada por etapas.

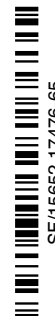
(À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, em decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, de 25/10/2013.

9

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, 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/15652.17476-65

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 irretratável 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 Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), em decisão terminativa, se manifestar sobre a matéria, nos termos dos arts. 90, XII, e, 102-A, III, do Regimento Interno do Senado Federal.

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:



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 autuar 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/15652.17476-65

III – VOTO

Diante dos argumentos expostos, o voto é pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei do Senado nº 105, de 2014.

Sala da Comissão, 08 de abril de 2015.

Senador DAVI ALCOLUMBRE , Relator

Senador OTTO ALENCAR, Presidente



SF/15652.17476-65



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.

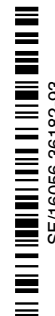
(À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, em decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, de 27/3/2014

10

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 243, de 2014, do Senador Waldemir Moka, que *altera os arts. 39 e 42 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Proteção e Defesa do Consumidor, para conferir maior segurança às relações de consumo não presenciais.*



SF/16056.36182-93

RELATOR: Senador **CIDINHO SANTOS**

I – RELATÓRIO

Tramita nesta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 243, de 2014, de autoria do Senador Waldemir Moka, que tem por objetivo:

a) impedir, por meio de acréscimo de inciso XIV ao art. 39 da Lei nº 8.078, de 1990, que o fornecedor de bens e serviços possa inserir, nos órgãos de proteção ao crédito, informações negativas sobre o consumidor, salvo se comprovar cabalmente a existência de contrato entre as partes e a entrega do bem ou a prestação de serviço;

b) impedir, por meio de acréscimo de art. 42-B à Lei nº 8.078, de 1990, que o fornecedor realize a cobrança de débitos do consumidor, salvo se comprovar cabalmente a existência de contrato entre as partes e a entrega do bem ou a prestação de serviço; e

c) considerar que declarações unilaterais do fornecedor não fazem prova da realização do contrato, mas que a existência de assinatura eletrônica que identifica inequivocamente o signatário faz a prova.

Em sua justificação, argumenta o autor do Projeto que as formas eletrônicas de contratação aumentaram o risco de fraudes ao consumidor que, a despeito de não adquirir bens ou serviços, tem seus dados pessoais, bancários e creditícios roubados por meio de atores de ciberpirataria, os quais realizam contratos fraudulentos com fornecedores de bens ou serviços. E, se é certo que os fornecedores, ademais, são vítimas dessas fraudes, também é certo que os fornecedores não podem, sem maiores cuidados, encaminhar faturas de cobrança ou pedidos de negativação de nomes de consumidores que nada adquiriram e que tiveram seus dados roubados por ações de ciberpiratas.

A análise do PLS nº 243, de 2014, por essa Comissão se dá em caráter terminativo.

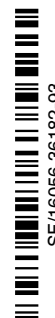
Não foram apresentadas emendas.

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 os princípios constitucionais da função social da propriedade (art. 170, inc. III, da Constituição), da defesa do consumidor (art. 170, inc. V, da Constituição) e da busca do pleno emprego dos fatores de produção (art. 170, inc. VIII, da Constituição). As restrições que o Projeto opera à liberdade de iniciativa econômica dos fornecedores não são, por sua vez, excessivas, dado que ficam assegurados o comércio de bens e serviços, a negativação de consumidores inadimplentes e a cobrança de débitos sempre que a realização do contrato e a prova da conclusão do serviço ou da entrega do produto forem satisfeitas.

A análise deste projeto pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle está em consonância com o art. 102-A, inciso III, alíneas *a* e *b*, do Regimento Interno desta Casa, segundo o qual compete a esta Comissão opinar sobre normas e medidas voltadas à melhoria



SF/16056.36182-93

continua das relações de mercado, em especial as que envolvem fornecedores e consumidores, bem como aperfeiçoar os instrumentos legislativos reguladores, contratuais e penais, referentes aos direitos dos consumidores e fornecedores, com especial ênfase às condições, limites e uso de informações, responsabilidade civil e respeito à privacidade.

Quanto à juridicidade, observa o projeto os aspectos de: *a)* inovação, dado que altera os requisitos jurídicos aplicáveis à negativação e à cobrança de débitos do consumidor; *b)* efetividade; *c)* adequação normativa, já que o tema deve estar previsto em lei ordinária; *d)* coercitividade, dado que os fornecedores serão administrativamente e judicialmente sancionados se descumprirem as normas; e *e)* generalidade, porquanto as normas do projeto se aplicam, indistintamente, a todos os fornecedores de bens 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, como bem anota o Senador Waldemir Moka em sua justificação:

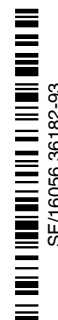
“... as empresas, quase sempre e de forma abusiva, insistem em cobrar das vítimas os débitos resultantes desses contratos fraudulentos. Os consumidores que tiveram os seus dados pessoais indevidamente utilizados por terceiros de má-fé, acabam tendo seus nomes inscritos nos cadastros de inadimplentes e são obrigados a recorrer ao judiciário para recuperar a capacidade de crédito e obter a reparação dos danos sofridos. Além dos conflitos e da insatisfação dos consumidores, a insegurança das pessoas com as fraudes perpetradas no mundo virtual dificulta a expansão do comércio eletrônico com prejuízos para as próprias empresas.

(...)

Dessa forma, as empresas que adotam um modelo de negócio baseado em operações não presenciais como os sistemas de televendas e de comércio eletrônico devem adotar soluções de segurança que permitam comprovar o contrato celebrado com seus clientes, assumindo para si os riscos de eventual falta de cautela na inequívoca identificação do contratante.

(...)

Assim, é necessário e urgente que o Código de Defesa do Consumidor (CDC) seja atualizado de modo a exigir maior segurança nas relações de consumo originadas de forma



SF/16056.36182-93

não presencial com o suporte das tecnologias de informática e telecomunicações.”

Em conclusão, nos mesmos termos do relatório já apresentado pelo Senador Blairo Maggi, o projeto deve ser aprovado, justamente porque contribui para a formação de ambiente de negócios mais seguro nas relações de consumo não presenciais, assegurando-se, assim, a livre contratação entre fornecedor e consumidor.

Propomos ao final uma emenda para explicitar as formas de manifestação de vontade do consumidor no ambiente não presencial, assegurando-se a comprovação da contratação do serviço ou aquisição do produto por meio de biometria, assinatura eletrônica, digitação de senha ou de código de autenticação emitido por dispositivo pessoal e intransferível. Além disso, consideramos como meio apto para comprovar o negócio jurídico a tela sistêmica, as gravações realizadas por meio de contato ativo por telefone com os consumidores, e, por fim, o *log* eletrônico gerado pelo fornecedor, de forma a não gerar óbice à expansão do comércio eletrônico – e não somente a assinatura eletrônica como proposta no projeto.

III – VOTO

Por todo o exposto, manifestamo-nos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 243, de 2014, com a seguinte Emenda.

EMENDA Nº – CMA

Acrescente-se art. 42-B à Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, nos termos do art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 243, de 2014, com a seguinte redação:

“Art. 42-B

§ 1º É válida a contratação de serviços ou a aquisição de produtos por meios eletrônicos ou outros meios não presenciais mediante a utilização de biometria, assinatura eletrônica, digitação de senha ou de código de autenticação emitido por dispositivo pessoal e intransferível, obtidos mediante



SF/16056.36182-93

prévio cadastramento do consumidor junto ao fornecedor, entre outros meios que assegurem a identificação do signatário.

§ 2º A tela sistêmica, as gravações e os *logs* eletrônicos gerados pelos fornecedores são aptos a comprovar o meio eletrônico pelo qual a contratação foi realizada. ”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/16056.36182-93



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 243, DE 2014

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para conferir maior segurança às relações de consumo não presenciais.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 39 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XIV:

“Art 39.

.....
XIV – comunicar aos órgãos de proteção ao crédito informações negativas do consumidor, salvo se comprovadas a contratação e a prestação do serviço.

.....” (NR)

Art. 2º A Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 42-B:

“Art. 42-B. Na cobrança de débitos, cabe ao fornecedor o ônus da prova do contrato e da prestação do serviço.

Parágrafo único. Não faz prova do contrato a apresentação de dados unilaterais pelo fornecedor, sendo lícita a utilização de assinatura eletrônica que assegure a inequívoca identificação dos signatários.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

2

JUSTIFICAÇÃO

Os dados fornecidos pelo Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC) revelam que as empresas de telefonia estão entre as campeãs de reclamação.

Os bancos comerciais figuram em segundo lugar nesse ranking de maus serviços prestados à população. As operadoras de TV por assinatura e as empresas de comércio eletrônico também são alvo de inúmeras queixas dos consumidores.

O comércio eletrônico amplia a capacidade de acesso da população ao mercado de bens e serviços, oferece maior comodidade ao consumidor e torna a pesquisa por preço e qualidade algo simples, ágil e eficiente, o que contribui sobremaneira para uma decisão consciente de consumo.

O traço comum a todos esses segmentos empresariais é a utilização, de forma cada vez mais intensiva, de recursos computacionais e de telecomunicações para ampliar a oferta de produtos e serviços. Esse modelo de negócio, calcado nas modernas tecnologias da informática e da comunicação, representa, sem dúvida, um avanço nas relações de consumo.

A resultante dessa conjuntura favorável foi o crescimento das transações comerciais celebradas por telefone ou pela internet.

Em que pese a todo esse cenário favorável à expansão do comércio eletrônico, há uma questão que se impõe e que precisa ser enfrentada. É que o crescimento dessa nova forma de contratar veio acompanhado de um aumento expressivo do número de reclamações nos órgãos de defesa do consumidor.

É sabido que grande parte dessas reclamações decorre da insegurança jurídica ocasionada pela ausência de um contrato físico, formalmente assinado pelas partes, uma vez que o processo de contratação eletrônica é realizado de forma não presencial. Em razão da fragilidade desse modelo de negócio, as empresas e os consumidores têm sido vítimas de fraudadores que se utilizam de dados de terceiros para adquirir produtos e serviços.

3

Ocorre que as empresas, quase sempre e de forma abusiva, insistem em cobrar das vítimas os débitos resultantes desses contratos fraudulentos. Os consumidores, que tiveram os seus dados pessoais indevidamente utilizados por terceiros de má-fé, acabam tendo seus nomes inscritos nos cadastros de inadimplentes e são obrigados a recorrer ao judiciário para recuperar a capacidade de crédito e obter a reparação dos danos sofridos. Além dos conflitos e da insatisfação dos consumidores, a insegurança das pessoas com as fraudes perpetradas no mundo virtual dificulta a expansão do comércio eletrônico com prejuízos para as próprias empresas.

Importante consignar que o Poder Judiciário tem consolidado o entendimento de que a existência de um contrato não pode simplesmente ser intuída, principalmente quando a cobrança é fundada em dados unilaterais fornecidos pela empresa.

Dessa forma, as empresas que adotam um modelo de negócio baseado em operações não presenciais como os sistemas de tele vendas e de comércio eletrônico devem adotar soluções de segurança que permitam comprovar o contrato celebrado com seus clientes, assumindo para si os riscos de eventual falta de cautela na inequívoca identificação do contratante.

Registre-se, a propósito, que a tecnologia já permite a utilização de assinatura eletrônica e certificação digital como meios idôneos a comprovar a integridade e a autenticidade das manifestações de vontade veiculadas por documentos eletrônicos.

No âmbito do Poder Judiciário, por exemplo, a Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, já admite, mediante assinatura eletrônica, o envio de petições e a prática de atos processuais em geral por meio eletrônico.

Importante assinalar que a assinatura eletrônica não se restringe aos procedimentos de certificação digital, ainda pouco difundidos no Brasil. O termo compreende também outras formas de identificação inequívoca do signatário, como a realização de cadastramento prévio do usuário junto ao fornecedor do produto ou serviço, como ocorre, por exemplo, nas transações bancárias suportadas pela internet.

O texto proposto harmoniza-se, dessa forma, com as disposições da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, que institui a Infra-Estrutura de Chaves

4

Públicas Brasileira (ICP-Brasil), para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica.

Assim, é necessário e urgente que o Código de Defesa do Consumidor (CDC) seja atualizado de modo a exigir maior segurança nas relações de consumo originadas de forma não presencial com o suporte das tecnologias de informática e telecomunicações.

Nesse sentido, faz-se necessário acrescentar o art. 42-B ao CDC para impor ao fornecedor o ônus da prova do contrato e da prestação do serviço sem o que não poderá ser levado a efeito qualquer ação de cobrança.

O parágrafo único, acrescentado ao referido dispositivo, insere no ordenamento o entendimento consagrado na jurisprudência dos tribunais de que os dados unilaterais apresentados pelo fornecedor não possuem valor probatório, sendo, todavia, admitida a prova constituída a partir da utilização de assinatura eletrônica que assegure a inequívoca identificação dos signatários.

Necessário, ainda, incluir o inciso XIV ao art. 39 do CDC para permitir a responsabilização dos fornecedores que, de forma abusiva, comunicam aos órgãos de proteção ao crédito informações negativas do consumidor mesmo quando deixam de adotar as medidas de segurança indispensáveis para comprovar, de forma inequívoca, a contratação e a prestação do serviço.

Assim, entendendo que a presente proposição irá contribuir para a formação de ambiente de negócios mais seguro nas relações de consumo não presenciais, contamos com a colaboração dos ilustres Pares no sentido de discuti-la, aperfeiçoá-la e, por fim, aprová-la.

Sala das Sessões,

Senador **WALDEMIR MOKA**

5
LEGISLAÇÃO CITADA

LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990.

Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá
outras providências.

.....

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:
[\(Redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994\)](#)

I - condicionar o fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço, bem como, sem justa causa, a limites quantitativos;

II - recusar atendimento às demandas dos consumidores, na exata medida de suas disponibilidades de estoque, e, ainda, de conformidade com os usos e costumes;

III - enviar ou entregar ao consumidor, sem solicitação prévia, qualquer produto, ou fornecer qualquer serviço;

IV - prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços;

V - exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva;

VI - executar serviços sem a prévia elaboração de orçamento e autorização expressa do consumidor, ressalvadas as decorrentes de práticas anteriores entre as partes;

VII - repassar informação depreciativa, referente a ato praticado pelo consumidor no exercício de seus direitos;

VIII - 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

6

credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro);

IX - recusar a venda de bens ou a prestação de serviços, diretamente a quem se disponha a adquiri-los mediante pronto pagamento, ressalvados os casos de intermediação regulados em leis especiais; [\(Redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994\)](#)

X - elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços. [\(Incluído pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994\)](#)

XI - Dispositivo incluído pela [MPV nº 1.890-67, de 22.10.1999](#), transformado em inciso XIII, quando da conversão na [Lei nº 9.870, de 23.11.1999](#)

XII - deixar de estipular prazo para o cumprimento de sua obrigação ou deixar a fixação de seu termo inicial a seu exclusivo critério. [\(Incluído pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995\)](#)

XIII - aplicar fórmula ou índice de reajuste diverso do legal ou contratualmente estabelecido. [\(Incluído pela Lei nº 9.870, de 23.11.1999\)](#)

Parágrafo único. Os serviços prestados e os produtos remetidos ou entregues ao consumidor, na hipótese prevista no inciso III, equiparam-se às amostras grátis, inexistindo obrigação de pagamento.

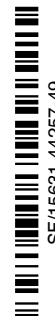
(À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, em decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, de 6/8/2014

11

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 296, de 2014, do Senador Jayme Campos, *que altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para proibir a inscrição de débito de valor inferior a dez por cento do salário mínimo em banco de dados ou cadastro de inadimplentes.*



RELATOR: Senador **IVO CASSOL**

I – RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão, para exame e decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 296, de 2014, de autoria do Senador Jayme Campos, composto de dois artigos.

O art. 1º propõe o acréscimo de § 6º ao art. 43 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC), a fim de não permitir a inscrição em banco de dados ou cadastro de inadimplentes daqueles consumidores cuja dívida seja inferior a dez por cento do salário mínimo vigente à época da inscrição.

Portanto, o único propósito do PLS nº 296, de 2014, é vedar a inscrição de débitos de valores de menor monta em cadastro de consumidores inadimplentes.

O art. 2º estipula que a lei em que se converter o projeto entrará em vigor na data de sua publicação.

A proposta foi distribuída unicamente a esta Comissão, em decisão terminativa.

Não foram oferecidas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Por força do disposto no art. 102-A, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão manifestar-se sobre o mérito de matérias referentes à defesa do consumidor, devendo, também, emitir parecer sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição em comento, uma vez que, nesta Casa legislativa, ela será objeto de apreciação apenas neste colegiado.

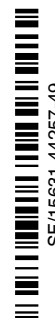
No tocante à constitucionalidade formal, o projeto de lei trata de assunto da competência legislativa da União e está de acordo com os preceitos constitucionais relativos às atribuições do Congresso Nacional (art. 48) e à legitimidade da iniciativa legislativa (art. 61).

Entretanto, a proposta afronta o inciso IV do art. 7º da Carta de 1988, que veda a vinculação do salário mínimo para qualquer finalidade. Desse modo, o PLS nº 296, de 2014, contém vício de inconstitucionalidade material.

E, no que concerne ao mérito, entendemos inoportuno o PLS nº 296, de 2014, conforme examinaremos a seguir.

Saliente-se que os arquivos de proteção ao crédito e congêneres exercem uma função relevante na concessão de crédito ao consumidor. A determinação dos encargos financeiros e a própria concessão do crédito pleiteado são efetivadas levando em conta o nível de inadimplência com fornecedores, que é avaliado com base nesses cadastros. Seu objetivo não é a proteção do interesse individual de um determinado credor. Em geral, o interesse do credor já está defendido por garantias contratuais ou por penhora realizada na ação de execução. Assim sendo, o cadastramento de dívida inadimplida visa a proteger o crédito como um bem em si mesmo.

Apesar de serem montantes ínfimos, quando devidos, eles devem ser pagos. Se aprovada a proibição de cadastramento de valores irrisórios em arquivos de inadimplência, essa medida daria azo à ação de consumidores de má-fé que, nas compras a crédito, poderiam deixar de pagar



SF/15631.44257-49

os valores inferiores a dez por cento do salário mínimo, sem a consequente negativação de seus nomes.

Observe-se, ainda, que os percentuais de inadimplência servem de base para o cálculo da taxa de risco pelas instituições financeiras. Por sua vez, essa taxa de risco é embutida nos juros remuneratórios e suportada por todos os tomadores de crédito, inadimplentes ou não.

Como se depreende, a fixação das taxas de juros praticadas no mercado é fundamentada na avaliação do risco de inadimplência. Por conseguinte, como a proteção do crédito serve a toda a sociedade, ela deve ser resguardada. A proposta de proibição de cadastramento de dívidas de pequena monta vai de encontro à preservação da proteção do crédito, razão pela qual a medida não deve prosperar.

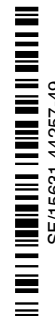
III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei do Senado nº 296, de 2014, e, no mérito, pela sua rejeição.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/15631.44257-49



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 296, DE 2014

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para proibir a inscrição de débito de valor inferior a dez por cento do salário mínimo em banco de dados ou cadastro de inadimplentes.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 43 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescida do seguinte parágrafo:

“Art. 43.
.....

§ 6º Apenas poderão ser inseridos em banco de dados ou cadastro de inadimplentes os consumidores cuja dívida seja igual ou superior a dez por cento do salário mínimo vigente à época da inscrição.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

2

JUSTIFICAÇÃO

A inscrição de consumidores em cadastro de inadimplentes acarreta muitos prejuízos e dificuldades em suas vidas pessoais e comerciais, pois obsta desde a compra de uma linha telefônica até a realização de um empréstimo ou financiamento perante instituições financeiras.

Apesar de inexistirem dúvidas que a inscrição gera muitos ônus àqueles que possuem seus nomes negativados, é evidente que se trata de uma prática necessária para evitar que devedores contumazes realizem mais débitos que, provavelmente, não irão pagar.

Contudo, há muitos casos em que as inscrições são realizadas por equívoco pelas instituições de crédito e, muitas vezes, por valores ínfimos, inferiores a dez reais.

Logo, muitas pessoas são afetadas e prejudicadas devido a uma inscrição indevida de um valor irrisório que certamente optaria por pagar do que ter seu nome registrado no banco de inadimplentes. Para evitar essa prática abusiva por parte de fornecedores ou de instituições de crédito é que se apresenta o presente Projeto de Lei do Senado.

Estabelecendo um valor mínimo para que fornecedores e instituições financeiras efetuem as inscrições, serão estabelecidos deveres maiores de diligência, evitando inscrições indevidas.

Outrossim, o consumidor será também resguardado em outras relações consumeristas, pois a inscrição em banco de dados quando o valor é irrisório – mesmo nas hipóteses em que é devida – não justifica a impossibilidade de efetuar futuras contratações, talvez necessárias no caso concreto para satisfazer situações urgentes.

O projeto tem como base o disposto nos art. 1º, III e art. 5º, XXXII, ambos da Constituição Federal.

Esperamos, pelas razões expostas, contar com o apoio dos nobres Colegas para a aprovação desta iniciativa.

Sala das Sessões,

Senador **JAYME CAMPOS**

*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:

SEÇÃO VI**Dos Bancos de Dados e Cadastros de Consumidores**

Art. 43. O consumidor, sem prejuízo do disposto no art. 86, terá acesso às informações existentes em cadastros, fichas, registros e dados pessoais e de consumo arquivados sobre ele, bem como sobre as suas respectivas fontes.

§ 1º Os cadastros e dados de consumidores devem ser objetivos, claros, verdadeiros e em linguagem de fácil compreensão, não podendo conter informações negativas referentes a período superior a cinco anos.

§ 2º A abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo deverá ser comunicada por escrito ao consumidor, quando não solicitada por ele.

§ 3º O consumidor, sempre que encontrar inexatidão nos seus dados e cadastros, poderá exigir sua imediata correção, devendo o arquivista, no prazo de cinco dias úteis, comunicar a alteração aos eventuais destinatários das informações incorretas.

§ 4º Os bancos de dados e cadastros relativos a consumidores, os serviços de proteção ao crédito e congêneres são considerados entidades de caráter público.

§ 5º Consumada a prescrição relativa à cobrança de débitos do consumidor, não serão fornecidas, pelos respectivos Sistemas de Proteção ao Crédito, quaisquer informações que possam impedir ou dificultar novo acesso ao crédito junto aos fornecedores.

(À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; em decisão terminativa.)

Publicado no **DSF**, de 29/10/2014

12

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 344, de 2014, do Senador Kaká Andrade, que altera a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, para garantir a reprodução das cheias naturais a jusante dos reservatórios operados por agentes públicos e privados.



SF/15226.57780-99

Relator: Senador **VALDIR RAUPP**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 344, de 2014, de autoria do Senador Kaká Andrade. A proposição pretende acrescentar o art. 15-A à Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH).

Nos termos do art. 1º da iniciativa, acrescenta-se o art. 15-A à PNRH, para determinar que *O poder outorgante adotará providências para garantir a reprodução das cheias naturais a jusante dos reservatórios operados por agentes públicos e privados.* O art. 2º da proposição estabelece que a vigência da lei resultante inicia-se na data da sua publicação.

Na justificação da matéria, seu autor defende que *a maneira como são operados os reservatórios de água neste País compromete a biodiversidade de espécies aquáticas e a oferta de recursos pesqueiros nas bacias hidrográficas.* As outorgas emitidas aos operadores de reservatórios, portanto, devem considerar as condições naturais de escoamento dos cursos d'água, de modo a minimizar os impactos da intervenção antrópica.

Dessa forma, justifica-se que a alteração da legislação é necessária para determinar que o poder outorgante avalie os valores de vazão de descarga de reservatório que se aproximem das condições naturais da respectiva bacia hidrográfica. Ainda conforme a justificação do projeto, o resultado seria a salvaguarda da reprodução das espécies aquáticas e a potencialização de repovoamento de peixes no âmbito da bacia.

Não foram apresentadas emendas.

Apresentamos Relatório a esta comissão, que contudo não chegou a ser votado, pois vislumbramos a necessidade de reexame da matéria, com a apresentação deste novo Relatório.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-A, inciso II, alíneas *a* a *h*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe à CMA opinar sobre o mérito de proposições que versem sobre proteção do meio ambiente, conservação da natureza, política e sistema nacional de meio ambiente, conservação e gerenciamento dos recursos hídricos e direito ambiental. De resto, à luz dos demais dispositivos do RISF, o PLS nº 344, de 2014, não apresenta vício de regimentalidade.

Os requisitos formais e materiais de constitucionalidade, por sua vez, são atendidos pela proposição, tendo em vista que compete à União legislar privativamente sobre águas (art. 22, IV, da Constituição Federal – CF), e instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos (art. 21, XIX, da CF), de modo que a proposta visa alterar lei federal vigente, a Lei nº 9.433, de 1997. No que concerne às atribuições do Congresso Nacional, é livre a iniciativa de deputados e senadores, de conformidade com o *caput* do art. 48 da Carta Magna.

No que diz respeito à juridicidade, o projeto se mostra coerente, eis que *i)* o *meio* eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; *ii)* a matéria nele vertida *inova* o ordenamento jurídico; *iii)* possui o atributo da *generalidade*; *iv)* é consentâneo com os *princípios gerais do Direito*; e *v)* se afigura dotado de potencial *coercitividade*.

Quanto à técnica legislativa, não há reparos a fazer.



No mérito, entretanto, entendemos que a proposição não deve prosperar. Apesar de a iniciativa visar a tutela das espécies aquáticas, protegendo a atividade de repovoamento de peixes e, conseqüentemente, preservando a atividade pesqueira e a sustentabilidade socioeconômica e ambiental de nosso País, há desnecessidade de alteração legislativa para o propósito buscado.

O Ministério de Minas e Energia (MME), em Nota Técnica nº 1/2015 – DPE/SPE, informa que o dispositivo que esta proposição pretende inserir *busca anular o efeito da existência dos reservatórios*. Isso porque, segundo o MME, reservatórios modernos contam com equipamentos que preservam o trânsito de peixes e possibilitam a instalação de eclusas para transporte aquaviário e são precedidos de estudos ambientais que garantem que o reservatório não resultará na condenação à morte da biota nem em prejuízos à biodiversidade.

Ainda, nos reservatórios a fio d'água não há capacidade significativa de armazenamento, ou seja, uma vez em plena operação, a vazão a jusante é praticamente a mesma do curso natural do rio. Nos reservatórios de acumulação, há grande capacidade de armazenamento, mas diversos fatores fazem com que haja correlações entre as cheias e secas naturais e a vazão a jusante. Enfim, um reservatório não implica em regularização completa do rio a jusante.

Além disso, a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), já estabelece o uso múltiplo dos recursos hídricos, a integração da gestão dos recursos hídricos com a gestão ambiental, o uso prioritário, em casos de escassez, voltado ao consumo humano e à dessedentação dos animais. A outorga é o instrumento que assegura o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água.

Diante de um cenário de escassez hídrica, devem ser observados os usos prioritários estabelecidos na legislação, impossibilitando o atendimento à reprodução das cheias naturais, as quais já são analisadas no momento da avaliação ambiental dos impactos.

Portanto, embora não apresente vícios de constitucionalidade e legalidade, do ponto de vista formal, em relação ao mérito, cada caso deve ser analisado de acordo com as suas peculiaridades, considerando questões socioambientais e operacionais de suas barragens. Além disso, os Planos de Recursos Hídricos, instrumentos da PNRH, contam com a participação de



representantes do poder público, dos usuários dos recursos hídricos e da sociedade civil, de modo que a PNRH já prevê a participação dos Comitês de Bacias Hidrográficas na definição de estratégias de uso da água nas bacias, por meio de sua participação na construção dos planos da bacia, os quais incluem definições de critérios de outorga e de condições de operação de reservatórios que sejam adequados às peculiaridades e cada bacia hidrográfica.

III – VOTO

Em razão do exposto, votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 344, de 2014.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/15226.57780-99



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 344, DE 2014

Altera a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, para garantir a reprodução das cheias naturais a jusante dos reservatórios operados por agentes públicos e privados.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Acrescente-se o seguinte art. 15-A à Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997:

“**Art. 15-A.** O poder outorgante adotará providências para garantir a reprodução das cheias naturais a jusante dos reservatórios operados por agentes públicos e privados.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A maneira com que são operados os reservatórios de água neste País compromete a biodiversidade de espécies aquáticas e a oferta de recursos pesqueiros nas bacias hidrográficas. Ponderamos que as outorgas emitidas aos operadores dos reservatórios, com fundamento nos preceitos da Política Nacional de Recursos Hídricos, devem considerar as condições naturais de escoamento dos cursos d'água, de modo a minimizar os impactos da intervenção antrópica.

Nas condições naturais, um rio possui períodos de cheia e de vazante. Atribui-se importância às cheias naturais, pois nesse período formam-se lagoas adjacentes ao curso hídrico, que funcionam como berçários para a fauna aquática local, garantindo a manutenção dos estoques pesqueiros. Esse efeito é anulado quando se regulariza a vazão de um curso hídrico, por meio de barramento, e quando se define uma vazão fixa de descarga para todos os meses do ano. Como consequência, as

2

mencionadas lagoas não se formam e as espécies aquáticas encontram dificuldades na reprodução. Isso reduz a diversidade de espécies pesqueiras, bem como o tamanho dessas populações.

Entendemos, portanto, que é fundamental alterar a legislação de recursos hídricos, para determinar que o poder outorgante, isto é, o órgão gestor de recursos hídricos preveja valores de vazão de descarga de reservatórios que se aproximem das condições naturais da respectiva bacia hidrográfica.

Com essa inovação, espera-se que a reprodução das espécies aquáticas seja salvaguardada e que a atividade de repovoamento de peixes no âmbito da bacia seja potencializada. Espera-se ainda que, com o restabelecimento dos estoques, a pesca reconquiste a posição de importância que um dia já ocupou nas bacias hidrográficas mais afetadas, sobretudo na do rio São Francisco.

Em face da relevância da matéria, solicito o apoio de Vossas Excelências, Senadoras e Senadores, para a aprovação deste Projeto.

Sala das Sessões,

Senador **KAKÁ ANDRADE**

LEGISLAÇÃO CITADA

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 9.433, DE 8 DE JANEIRO DE 1997.

[Mensagem de veto](#)
[inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal](#)
[\(Vide Decreto de 15 de setembro de 2010\)](#)
[Regulamento](#)

Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

3

Art. 15. A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias:

I - não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga;

II - ausência de uso por três anos consecutivos;

III - necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas;

IV - necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental;

V - necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas;

VI - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água.

Art. 16. Toda outorga de direitos de uso de recursos hídricos far-se-á por prazo não excedente a trinta e cinco anos, renovável.

.....

(À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle;
em decisão terminativa)

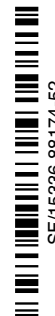
Publicado no **DSF**, de 20/11/2014

Secretaria de Editoração e Publicações – Brasília-DF
OS: 14775/2014

13

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, 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.



RELATOR: Senador **EDUARDO AMORIM**

I – RELATÓRIO

É submetido à deliberação deste colegiado o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 532, de 2015, de iniciativa da Senadora Marta Suplicy, estruturado em dois artigos.

O art. 1º altera 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 propósito de disciplinar os cosméticos orgânicos.

A proposição introduz, no art. 3º da norma, o conceito de cosmético orgânico, definindo-o como produto cosmético – conforme o inciso V do *caput* desse artigo – cujo sistema de produção atenda 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 haja sido testado em animais.

Ao texto do art. 26, propõe-se o acréscimo de parágrafo único a fim de determinar a certificação prévia dos cosméticos orgânicos – de acordo

com o disposto na Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003 – para fins do registro estabelecido no *caput* desse dispositivo.

Ao art. 57, é acrescido § 2º com o intuito de que – nos materiais aludidos no *caput* desse artigo, nas embalagens e nos materiais promocionais – somente os produtos registrados como cosméticos orgânicos, nos termos do art. 26, possam exibir denominação ou qualquer referência que atribua ao produto qualidade que o caracterize como produto orgânico, segundo a definição contida no novo inciso XXVI do art. 3º da mencionada Lei nº 6.360, de 1976, inserido pelo projeto.

A cláusula de vigência estipula que a lei que, porventura, resultar da proposta entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificção, a autora assinala o crescente interesse das empresas no desenvolvimento e na utilização de ingredientes naturais e orgânicos, incentivado pelo despertar de maior consciência ambiental dos consumidores. No entanto, apesar do 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.

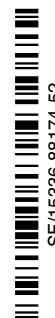
A proposição foi distribuída a esta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), em decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas ao PLS nº 532, de 2015.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-A, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão pronunciar-se sobre o mérito de matérias atinentes à defesa do consumidor, devendo, ainda, emitir parecer quanto à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do referido projeto de lei, que, nesta Casa, será objeto de apreciação unicamente neste colegiado.

Relativamente à constitucionalidade, a proposição em comento aborda 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). Dessarte,



SF/15336.88174-52

entendemos que a proposta não afronta, no aspecto material, qualquer preceito constitucional.

No que concerne à juridicidade, o PLS nº 532, de 2015, cumpre as exigências de inovação, efetividade, espécie normativa adequada, coercitividade e generalidade.

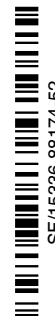
Por conseguinte, estão atendidos os requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do projeto de lei em exame.

Para a avaliação de mérito, note-se que a proposição busca suprir a carência de disciplina legal a respeito da certificação prévia e do competente registro dos cosméticos orgânicos, bem como acerca da permissão de uso – nos produtos cosméticos, nas suas embalagens e nos seus materiais promocionais – de denominação ou de qualquer referência que atribua ao produto a qualidade que o caracterize como produto genuinamente orgânico.

Com a lacuna existente, o consumidor eventualmente pode ser lesado, em decorrência da ação de um fornecedor de má-fé que exibisse na embalagem de um produto cosmético ou em material de cunho publicitário alguma referência ao caráter orgânico sem que isso possa ser comprovado. Dessa maneira, o consumidor pode ser induzido em erro, adquirindo um produto cosmético sem a devida certificação. Isso evidencia a situação de vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo.

Assim, se convertido o projeto em lei, fica assegurada ao consumidor a oferta de produto com a necessária certificação como cosmético orgânico e o respectivo registro, que garantem a qualidade pretendida.

Nesse sentido, é de realçar que o *caput* do art. 4º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC), preceitua que a Política Nacional das Relações de Consumo visa ao atendimento das necessidades dos consumidores, ao respeito à sua dignidade, à proteção de seus interesses econômicos, assim como à transparência e harmonia das relações de consumo, dentre outros objetivos. Um dos seus princípios é o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo (inciso I).



Como se percebe, o projeto de lei em análise guarda perfeita harmonia com essa Política.

Em face dessas ponderações, entendemos relevante e oportuno o PLS nº 532, de 2015, porquanto concorre para o adequado equilíbrio nas relações de consumo e confere maior proteção ao consumidor.

Entretanto, ressaltamos que a vedação da possibilidade de realização de testes em animais, apesar de ser uma preocupação legítima, não constitui uma condição necessária, do ponto de vista tecnológico, para que o produto seja considerado orgânico.

Desse modo, é de realçar que, no tocante à técnica legislativa, a restrição à possibilidade de testes em animais contraria o disposto no inciso II do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe que *a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão*.

Para tanto, apresentamos emenda com o objetivo precípuo de suprimir a parte final da definição de cosmético orgânico, constante da redação proposta para o inciso XXVI acrescido ao art. 3º da referida Lei nº 10.831, de 2003, além de conferir maior precisão à terminologia utilizada e o consequente aperfeiçoamento da redação do referido inciso.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos 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.

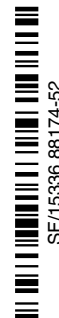
EMENDA Nº – CMA

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: produto cosmético, conforme definição constante do inciso V do *caput* deste artigo, cujos insumos hajam sido produzidos de acordo com o disposto no art. 1º da Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003.

.....’ (NR)
.....”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/15336.88174-52



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

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)

14



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR JORGE VIANA

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 224, de 2016, do Senador Ricardo Ferraço, que *altera a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, para reforçar a efetividade da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), e a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para dotar de novos instrumentos o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) no exercício de sua atribuição de zelar pela implementação da PNSB.*



RELATOR: Senador JORGE VIANA

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 224, de 2016, do Senador Ricardo Ferraço, que *altera a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, para reforçar a efetividade da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), e a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para dotar de novos instrumentos o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) no exercício de sua atribuição de zelar pela implementação da PNSB.*

O art. 1º do PLS propõe alterar os arts. 1º a 8º, 12, 13, 16, 17 e 18 da Lei nº 12.334, de 2010, bem como adicionar os arts. 17-A a 17-H à



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR JORGE VIANA

mesma Lei e, por fim, modificar o art. 35 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

O PLS pretende, no art. 1º, inciso I, modificar um dos critérios para inclusão de barragens no âmbito da PNSB. Almeja aperfeiçoar, no art. 2º, as definições dos termos barragem e empreendedor, além de incluir as definições de acidente e desastre. Destaca que a responsabilidade civil objetiva do empreendedor por danos decorrentes de falhas da barragem independe da existência de culpa, ao inserir o inciso VI ao art. 4º.

O PLS intenta, no art. 5º, aperfeiçoar a competência do órgão fiscalizador responsável pela outorga do direito de uso dos recursos hídricos e incluir, entre os órgãos fiscalizadores, a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), entidade responsável pela fiscalização de pesquisa, lavra e industrialização de minérios nucleares. No art. 6º da PNSB, o PLS tenciona adicionar dois instrumentos a essa Política: o Fórum Brasileiro de Segurança de Barragens e os guias de boas práticas em segurança de barragens.

No art. 8º, o PLS introduz obrigações ao empreendedor relativas ao Plano de Segurança da Barragem (PSB), como as de: manter atualizado e operacional o PSB até a completa desativação da barragem; e apresentar ao órgão fiscalizador o projeto da barragem e o PSB antes do início da sua construção. Nas barragens com alto potencial de dano associado, o projeto da barragem e o PSB deverão ser validados por profissional independente e de notória especialização em segurança de barragens.

A Proposição acrescenta dispositivos ao art. 12 da Lei, em especial para estabelecer que o Plano de Ação de Emergência (PAE) deve



SF/16470.04/142-02



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR JORGE VIANA

estar disponível no empreendimento e nas prefeituras envolvidas, bem como ser encaminhado às autoridades competentes e aos órgãos de proteção e defesa civil. Ademais, institui que, antes do início do enchimento da barragem, o empreendedor deverá: (i) instalar equipamentos de alerta de emergência e sinalização de rotas de fuga e de pontos de encontro; (ii) realizar audiência pública para apresentação do PAE; (iii) promover treinamento de evacuação com a população da área potencialmente afetada; e (iv) divulgar à população o contato para oferecimento de denúncias relacionadas à segurança da barragem.

No art. 17 da Lei, o PLS agrega novas obrigações ao empreendedor, destacando-se as de contratar seguro ou apresentar garantia financeira para a cobertura de danos a terceiros e ao meio ambiente, em caso de acidente ou desastre, nas barragens de categoria de risco alto e dano potencial associado alto; e de contratar seguro ou apresentar garantia financeira para custear a desativação das barragens destinadas à disposição final ou temporária de resíduos industriais ou de rejeitos de mineração.

O Projeto cria novo Capítulo na Lei para dispor sobre infrações e sanções. No art. 17-A define como infração administrativa o descumprimento das obrigações estabelecidas nos arts. 12 e 17 da própria Lei. Institui, por meio do art. 17-B, as seguintes sanções: (i) advertência; (ii) multa simples; (iii) multa diária; (iv) embargo de obra ou atividade; (v) demolição de obra; e (vi) suspensão parcial ou total de atividades. Fixa, no art. 17-C, limites para o valor da multa, sendo no mínimo R\$ 50,00 (cinquenta reais) e no máximo R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais). Estabelece condutas criminosas relacionadas à segurança de



SF/16470.04/142-02



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR JORGE VIANA

barragens nos arts. 17-E, 17-F e 17-G, com pena de até 5 anos de reclusão em alguns casos.

Nas disposições finais e transitórias da Lei, o PLS altera a redação do art. 18, § 2º, para dispor que, quando a omissão ou a inação do empreendedor provocar risco de acidente ou desastre, o órgão fiscalizador deverá informar a situação à Prefeitura e aos órgãos de proteção e de defesa civil, que poderão executar ações de prevenção, inclusive obras e serviços de engenharia, conforme legislação pertinente, devendo os custos dessas ações serem ressarcidos pelo empreendedor, sem prejuízo da aplicação das sanções cabíveis.

Já o art. 2º do PLS modifica o art. 35 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para agregar às competências do Conselho Nacional de Recursos Hídricos a de (i) organizar e secretariar o Fórum Brasileiro de Segurança de Barragens; e de (ii) organizar Câmara Técnica para investigação e prevenção de falhas em segurança de barragens.

Por fim, o art. 3º da proposição estabelece como cláusula de vigência a data de publicação da lei que resultar da aprovação do PLS.

O PLS foi distribuído à CMA, em decisão terminativa e exclusiva, e não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

Incumbe a esta Comissão analisar a regimentalidade, constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e o mérito da



SF/16470.04/142-02



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR JORGE VIANA

proposição, uma vez que o PLS foi distribuído a esta Comissão em decisão terminativa.

Quanto à regimentalidade, assinalamos que compete à CMA opinar sobre assuntos atinentes à defesa do meio ambiente, especialmente sobre a proteção do meio ambiente, controle da poluição e recursos hídricos, conforme art. 102-A, inciso II, alínea *a*, do Regimento Interno do Senado Federal.

Do ponto de vista constitucional, observa-se que o PLS trata de matéria de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, estabelecida no art. 24, incisos VI e VIII, da Constituição Federal (CF), pois as inovações pretendidas cuidam da proteção do meio ambiente, do controle da poluição e da responsabilidade por dano ao meio ambiente. A iniciativa de leis ordinárias por membro do Senado Federal é legítima e o PLS não invade matérias de iniciativa privativa do Presidente da República, conforme demonstrado no art. 61, *caput* e § 1º. Ademais, compete ao Poder Público controlar o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, nos termos do art. 225, inciso V, da CF. Portanto, o PLS encontra amparo na Lei Maior.

Sobre a juridicidade, constata-se que o PLS atende aos requisitos de inovação, abstração, generalidade e imperatividade. A técnica legislativa da proposição também é adequada e atende aos requisitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.



SF/16470.04/142-02



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR JORGE VIANA

No que concerne ao mérito, o PLS supre lacunas existentes na Lei nº 12.334, de 2010, referentes às obrigações dos empreendedores e à atuação dos órgãos fiscalizadores em segurança de barragens, entre outras inovações. A proposição se assenta no relatório da Comissão Temporária da Política Nacional de Segurança de Barragens desta Casa, criada após o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana-MG, em novembro de 2015, com as finalidades de avaliar a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB) e, finalmente, propor soluções eficazes.

Embora seja meritório, entendemos que o PLS pode ser aprimorado com o acolhimento das emendas que apresento, elaboradas após apreciação de sugestões das áreas técnicas da Agência Nacional de Águas (ANA) e da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), ambos órgãos fiscalizadores da PNSB, e do Grupo de Trabalho (GT) Mineração, da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, entre outras instituições.

No art. 1º, inciso I, modificado pelo art. 1º do PLS, consideramos mais apropriado reduzir de quinze para dez metros a altura mínima do maciço da barragem; pois, com a nova referência de medição proposta pelo PLS, poderia acontecer de alguma barragem alcançada pela lei deixasse de sê-lo. Esse rebaixamento não alteraria significativamente o cadastro atual das barragens e tornaria mais facilitada a sua medição e classificação.

No art. 2º, inciso IV, constante no art. 1º do PLS, sugerimos aperfeiçoar a definição de empreendedor de forma a torná-la mais aplicável



SF/16470.04/142-02



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR JORGE VIANA

às barragens de uso múltiplo da água, bem como adicionar a regularização do usuário como componente da definição. Ademais, convém adicionar, no art. 2º, inciso VIII, a hipótese de falha operacional como causa de acidente.

No art. 5º, incisos I e II, presentes no art. 1º do PLS, recomendamos incluir o instituto do “registro”, para que as Centrais Geradoras Hidrelétricas (CGH), empreendimentos com até 3MW de potência instalada, se submetam à fiscalização da Aneel.

No art. 8º, § 4º, inscrito no art. 1º do PLS, sugerimos padronizar a redação para “dano potencial associado alto”, como consta em todo o PLS, e definir que fique a critério do órgão fiscalizador a exigência de validação do Plano de Segurança da Barragem, que inclui o projeto da barragem, por profissional independente e de notória especialização em segurança de barragens, de forma a não onerar o empreendedor naquelas situações em que tal validação não se mostrar necessária.

No art. 8º, § 5º, posto no art. 1º do PLS, recomendamos que a documentação especificada esteja sempre disponível, mas para ser apresentada apenas quando exigida pelos órgãos fiscalizadores. Quanto ao marco temporal para disponibilização do Plano de Segurança da Barragem, é mais apropriado considerar o início do enchimento da barragem, em vez do início da construção da barragem (como previsto no PLS); pois, durante a construção, o projeto pode ser alterado e as condições a jusante da barragem podem mudar, exigindo a revisão do Plano de Segurança da Barragem. Julgamos necessário que esses documentos estejam disponíveis não só aos órgãos fiscalizadores, mas também aos órgãos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC).



SF/16470.04/142-02



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR JORGE VIANA

No art. 13, § 2º, constante no art. 1º do PLS, propomos que figure a atribuição do SNISB em manter informações sobre incidentes e acidentes de barragens. Com relação ao canal de comunicação para o recebimento de denúncias e informações relacionadas à segurança de barragens, sugerimos adicioná-lo como § 3º do art. 13 e que a competência para o operar passe a ser do SINPDEC, no lugar do SNISB, pois é o primeiro órgão que dispõe de meios apropriados, inclusive da capilaridade no território nacional, para atuar em situações de emergência.

No art. 16, inciso II, art. 1º do PLS, aconselhamos substituir o termo “fiscalização” por “inspeção”, pois quem faz fiscalização são os órgãos fiscalizadores, não os empreendedores. Em seguida, sugerimos adicionar o inciso VI ao art. 16, para que, em simetria com o art. 17, os órgãos fiscalizadores exijam dos empreendedores: a) o cadastramento e a atualização das informações relativas à barragem no SNISB; b) a contratação de seguro ou apresentação de garantia financeira para a cobertura de danos a terceiros e ao meio ambiente, em caso de acidente ou desastre, nas barragens de categoria de risco alto e dano potencial associado alto; e c) a apresentação de garantia financeira para custear a desativação das barragens destinadas à disposição final ou temporária de resíduos industriais ou de rejeitos de mineração. Esta última inovação se faz necessária tendo em vista que muitos empreendimentos encerram suas atividades e abandonam as barragens de resíduos industriais ou de rejeitos de mineração sem nenhuma manutenção, provocando situações de risco para a população e para o meio ambiente.

Ainda no art. 16, sugerimos a inserção do inciso VII, para estabelecer que cabe aos órgãos fiscalizadores definir, em regulamento, critérios objetivos para o cálculo das garantias financeiras, no intuito de





SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR JORGE VIANA

impedir que sejam dadas garantias flagrantemente insuficientes. Deve-se, também, adicionar ao art. 16 o inciso VIII, para tratar sobre o Plano de Fiscalização das Barragens, a ser elaborado anualmente pelos órgãos fiscalizadores, no qual constarão ações fiscalizatórias previstas e os meios materiais e humanos necessários para sua execução. Esse Plano permitirá o melhor acompanhamento da atuação dos órgãos fiscalizadores por parte do Parlamento, das Cortes de Contas, e da sociedade.

No art. 16, § 1º, art. 1º do PLS, ponderamos que seria mais adequado que o órgão fiscalizador informe imediatamente ao SINPDEC e não à ANA, como previsto no PLS –, quando constatada não conformidade que implique risco imediato à segurança ou qualquer acidente ou desastre ocorrido nas barragens sob sua jurisdição, pois a Defesa Civil está melhor preparada para atuação rápida.

No art. 17, § 1º, art. 1º do PLS, propomos a substituição dos termos “usuário” e “outorgado” por empreendedor, em consonância com o termo utilizado no restante da Lei e com a nova definição de empreendedor (art. 2º, IV, constante no art. 1º do PLS). Recomendamos acrescentar § 3º ao art. 17, para dispor que as garantias financeiras deverão ser prestadas antes do primeiro enchimento da barragem, pois, além dessa etapa ser um momento crítico da segurança da barragem, por evidente, é a partir do enchimento que podem ocorrer os acidentes mais graves.

No art. 17-A, § 1º, art. 1º do PLS, aconselhamos que o termo “servidores do órgão fiscalizador designados para atividades de fiscalização” seja substituído por “servidores ativos do órgão fiscalizador”, em face da





SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR JORGE VIANA

variabilidade de órgãos fiscalizadores e da eventual inexistência de carreiras específicas de fiscalização nesses órgãos.

No art. 17-B, art. 1º do PLS, sugerimos a supressão do inciso VI e alteração da redação do inciso IV para “embargo provisório ou definitivo, parcial ou total, de obra ou atividade”, de maneira que unifique as sanções no mesmo inciso.

No art. 17-C, art. 1º do PLS, julgamos indispensável que o valor mínimo de multa a ser cobrado seja de 1.000 (mil) reais, no lugar de 50,00 (cinquenta) reais, que é irrisório e não possui poder coercitivo para alterar a conduta do empreendedor infrator.

No art. 17-E, art. 1º do PLS, recomendamos incluir as “medidas de prevenção” entre as condutas prevista no crime, de modo que sejam punidos os empreendedores que deixarem de adotar, quando assim o exigir o órgão fiscalizador, medidas de prevenção, recuperação ou desativação da barragem nos casos em que houver risco de acidente ou desastre. Aconselhamos, também, que toda a numeração das penas seja grafada por extenso, a fim de conferir maior clareza.

Ademais, propomos que sejam suprimidos os crimes dos arts. 17-F e 17-G, considerando que, nesses casos, as condutas são menos gravosas e, portanto, as punições administrativas seriam suficientes para coibi-las. Assim, deve-se suprimir a menção a esses artigos no art. 17-H, bem como renumerá-lo.





SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR JORGE VIANA

Nos arts. 12, § 4º, e 18, § 2º, art. 1º do PLS, entendemos ser necessário substituir o termo “órgãos de proteção e de defesa civil” por “órgãos do SINPDEC”, para manter o padrão do PLS. O termo “conforme legislação pertinente”, previsto no § 2º do art. 18, deve ser substituído por “podendo ser custeados na forma do art. 4º da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010”, que *dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres*, de forma a explicitar a fonte de recursos que poderá ser utilizada para executar ações de prevenção nos casos de risco de acidente ou desastre.

Por fim, recomendamos adicionar novo art. 3º e renumerar o original para art. 4º, com vistas definir prazo de dois anos para a apresentação da garantia financeira ou seguro de que tratam os incisos XV e XVI do art. 17 da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, introduzidos pelo art. 1º do PLS, para barragens já instaladas. Esse prazo é necessário para que haja as devidas adaptações e negociações entre os empreendedores e as seguradoras.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 224, de 2016, com as seguintes emendas:

EMENDA nº – CMA

Dê-se ao art. 1º da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, constante no art. 1º do PLS nº 224, de 2016, a seguinte redação:

“Art.
.....



SF/16470.04/142-02



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR JORGE VIANA

I – altura do maciço, medida do encontro do pé do talude de jusante com o nível do solo até a crista de coroamento do barramento, maior ou igual a 10 (dez) metros.

..... (NR)

EMENDA nº – CMA

Dê-se ao art. 2º da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, constante no art. 1º do PLS nº 224, de 2016, a seguinte redação:

“Art. 2º

I – barragem: qualquer obstrução em um curso permanente ou temporário de água, talvegue ou cava exaurida, para fins de retenção ou acumulação de substâncias líquidas ou de misturas de líquidos e sólidos, compreendendo o barramento e as estruturas associadas;

IV – empreendedor: pessoa física ou jurídica que obteve, junto ao respectivo órgão fiscalizador, outorga, licença, registro, concessão, autorização ou outro ato que regularize a barragem ou que lhe permita explorá-la em benefício próprio ou da coletividade, ou, em não havendo quem a explore oficialmente, todos aqueles com direito real sobre as terras onde se localiza a barragem;

VII –;

VIII – acidente: liberação descontrolada do conteúdo de um reservatório, ocasionado por falha operacional ou colapso, seja parcial, seja total, da barragem ou estrutura anexa; e

IX – desastre: resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais.” (NR)

EMENDA nº – CMA

Dê-se ao art. 5º da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, constante no art. 1º do PLS nº 224, de 2016, a seguinte redação:

“Art. 5º

I – à entidade que outorga o direito de uso dos recursos hídricos, observado o domínio do corpo hídrico, quando o objeto for



SF/16470.04142-02



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR JORGE VIANA

de acumulação de água, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico;

II – à entidade que concede, autoriza ou registra o uso do potencial hidráulico, quando se tratar de uso preponderante para fins de geração hidrelétrica;

.....
IV –; e

V – à entidade responsável pela fiscalização da pesquisa, da lavra e da industrialização de minérios nucleares, quando se tratar da disposição final ou temporária de rejeitos de minérios nucleares.”
(NR)



EMENDA nº – CMA

Dê-se ao art. 8º da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, constante no art. 1º do PLS nº 224, de 2016, a seguinte redação:

“Art. 8º

.....

VIII – relatórios das inspeções de segurança regular e especial;

.....

§ 3º O empreendedor deverá manter atualizado e operacional o Plano de Segurança da Barragem até a completa desativação da barragem.

§ 4º Nas barragens com dano potencial associado alto, o Plano de Segurança da Barragem deve ser validado por profissional independente e de notória especialização em barragens, caso solicitado pela entidade fiscalizadora.

§ 5º O Plano de Segurança da Barragem deverá estar disponível para o órgão fiscalizador e órgãos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) antes do início do primeiro enchimento do reservatório.” (NR)

EMENDA nº – CMA

Dê-se ao art. 12 da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, constante no art. 1º do PLS nº 224, de 2016, a seguinte redação:

“Art. 12



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR JORGE VIANA

.....
§ 1º O PAE deve estar disponível no empreendimento e nas prefeituras envolvidas, bem como ser encaminhado às autoridades competentes e aos órgãos de proteção e defesa civil.

§ 2º Os órgãos de proteção e defesa civil e a população da área potencialmente afetada devem ser ouvidos na fase de elaboração do PAE quanto às medidas de segurança e aos procedimentos de evacuação em caso de emergência.

§ 3º Antes do início do enchimento da barragem, o empreendedor deverá:

I – instalar equipamentos de alerta de emergência e sinalização de rotas de fuga e de pontos de encontro;

II – realizar audiência pública para apresentação do PAE;

III – promover treinamento de evacuação com a população da área potencialmente afetada; e

IV – divulgar à população o contato para oferecimento de denúncias relacionadas à segurança da barragem.

§ 4º Os procedimentos de evacuação em caso de emergência previstos no PAE serão coordenados pelos órgãos do SINPDEC.” (NR)

EMENDA nº – CMA

Dê-se ao art. 13 da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, constante no art. 1º do PLS nº 224, de 2016, a seguinte redação:

“Art. 13

§ 1º

§ 2º O SNISB deverá manter informações sobre incidentes e acidentes de barragens.

§ 3º O SINPDEC deve manter canal de comunicação para o recebimento de denúncias e informações relacionadas à segurança de barragens, informando ao respectivo órgão fiscalizador eventuais inconformidades.” (NR)

EMENDA nº – CMA

Dê-se ao art. 16 da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, constante no art. 1º do PLS nº 224, de 2016, a seguinte redação:





SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR JORGE VIANA

“Art. 16

II – exigir do empreendedor a anotação de responsabilidade técnica, por profissional habilitado pelo Sistema Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) / Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), dos estudos, planos, projetos, construção, inspeção e demais relatórios citados nesta Lei;

VI – exigir do empreendedor:

a) a contratação de seguro ou apresentação de garantia financeira para a cobertura de danos a terceiros e ao meio ambiente, em caso de acidente ou desastre, nas barragens de categoria de risco alto e dano potencial associado alto;

b) a apresentação de garantia financeira para custear a desativação das barragens destinadas à disposição final ou temporária de resíduos industriais ou de rejeitos de mineração;

VII – definir, em regulamento, critérios objetivos para o cálculo das garantias financeiras referidas no inciso anterior;

VIII – elaborar, anualmente, Plano de Fiscalização das Barragens (PFB) sob sua jurisdição, contemplando, no mínimo, as ações fiscalizatórias previstas e os meios materiais e humanos necessários para sua execução;

§ 1º O órgão fiscalizador deverá informar imediatamente ao SINPDEC qualquer não conformidade que implique risco imediato à segurança ou qualquer acidente ou desastre ocorrido nas barragens sob sua jurisdição;

§ 3º Os órgãos fiscalizadores poderão:

I – editar regulamentos sobre segurança de barragens de sua competência; e

II – criar sistema de credenciamento de técnicos e empresas especializadas, para apoiar as atividades de fiscalização de segurança de barragens.” (NR)

EMENDA nº – CMA

Dê-se ao art. 17 da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, constante no art. 1º do PLS nº 224, de 2016, a seguinte redação:

“Art. 17.





SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR JORGE VIANA

.....
VI – permitir o acesso irrestrito do órgão fiscalizador e dos órgãos integrantes do SINPDEC à barragem e à sua documentação de segurança;

VII – providenciar a elaboração e a atualização do Plano de Segurança da Barragem;

.....
XIII –

XIV – executar as recomendações das inspeções regulares e especiais e das revisões periódicas de segurança;

XV – contratar seguro ou apresentar garantia financeira para a cobertura de danos a terceiros e ao meio ambiente, em caso de acidente ou desastre, nas barragens de categoria de risco alto e dano potencial associado alto;

XVI – contratar seguro ou apresentar garantia financeira para custear a desativação das barragens destinadas à disposição final ou temporária de resíduos industriais ou de rejeitos de mineração;

XVII – prestar informações verdadeiras ao órgão fiscalizador e às autoridades competentes; e

XVIII – cumprir as determinações do órgão fiscalizador.

§ 1º

§ 2º Nas barragens com mais de um empreendedor, todos os empreendedores deverão contribuir para o custeio da segurança da barragem.

§ 3º As garantias financeiras deverão ser prestadas antes do primeiro enchimento da barragem.” (NR)

EMENDA Nº – CMA

Dê-se ao art. 17-A da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, constante no art. 1º do PLS nº 224, de 2016, a seguinte redação:

“**Art. 17-A.** Considera-se infração administrativa o descumprimento das obrigações estabelecidas nos arts. 12 e 17.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração e instaurar processo administrativo os servidores ativos do órgão fiscalizador.





SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR JORGE VIANA

§ 2º Qualquer pessoa, constatando o cometimento de infração administrativa a esta Lei, poderá dirigir representação ao órgão fiscalizador.”

EMENDA Nº – CMA

Dê-se ao art. 17-B da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, constante no art. 1º do PLS nº 224, de 2016, a seguinte redação:

“**Art. 17-B.** As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções:

- I – advertência;
- II – multa simples;
- III – multa diária;
- IV – embargo provisório ou definitivo, parcial ou total, de obra ou atividade; e
- V – demolição de obra.

§ 1º Para imposição e gradação da sanção, o órgão fiscalizador observará:

- I – a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para sociedade e para o meio ambiente;
- II – os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de segurança de barragens; e
- III – a situação econômica do infrator, no caso de multa.

§ 2º Se o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, ser-lhe-ão aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas cominadas.

§ 3º A multa simples pode ser convertida em serviços de manutenção ou recuperação da barragem que minimizem riscos de acidente ou desastre, a critério do órgão fiscalizador.

§ 4º A multa diária será aplicada sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo.”

EMENDA Nº – CMA

Dê-se ao art. 17-C da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, constante no art. 1º do PLS nº 224, de 2016, a seguinte redação:



SF/16470.04142-02



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR JORGE VIANA

“**Art. 17-C.** O valor da multa de que trata este Capítulo será fixado pelo órgão fiscalizador e corrigido periodicamente, com base nos índices estabelecidos na legislação pertinente, sendo o mínimo de R\$ 1.000,00 (mil reais) e o máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).”

EMENDA Nº – CMA

Dê-se ao art. 17-E da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, constante no art. 1º do PLS nº 224, de 2016, a seguinte redação:

“**Art. 17-E.** Deixar de adotar, quando assim o exigir o órgão fiscalizador, medidas de prevenção, recuperação ou desativação da barragem nos casos em que houver risco de acidente ou desastre:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos.”

EMENDA Nº – CMA

Suprimam-se os arts. 17-F e 17-G, introduzidos pelo art. 1º do PLS nº 224, de 2016, renumerando-se o art. 17-H para 17-F.

EMENDA nº – CMA

Dê-se ao art. 17-H da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, constante no art. 1º do PLS nº 224, de 2016, a seguinte redação:

“**Art. 17-F.** Quem, de qualquer forma, concorre para a prática do crime previsto no art. 17-E incide na pena nele prevista, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário do empreendedor, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.”

EMENDA Nº – CMA

Dê-se ao art. 18 da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, constante no art. 1º do PLS nº 224, de 2016, a seguinte redação:

“**Art. 18**





SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR JORGE VIANA

.....

§ 2º Se a omissão ou a inação do empreendedor provocar risco de acidente ou desastre, o órgão fiscalizador deverá informar a situação à Prefeitura e aos órgãos do SINPDEC, que poderão executar ações de prevenção, inclusive obras e serviços de engenharia, podendo ser custeados na forma do art. 4º da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, devendo os custos dessas ações serem ressarcidos pelo empreendedor, sem prejuízo da aplicação das sanções cabíveis.” (NR)

EMENDA Nº – CMA

Acrescente-se o seguinte art. 3º ao PLS nº 224, de 2016, renumerando-se o art. 3º original para art. 4º:

“**Art. 3º** A garantia financeira ou o seguro de que tratam os incisos XV e XVI do art. 17 da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, para barragens já instaladas, deverão ser apresentados no prazo de dois anos a partir da data da publicação desta Lei.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 224, DE 2016

Altera a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, para reforçar a efetividade da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), e a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para dotar de novos instrumentos o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) no exercício de sua atribuição de zelar pela implementação da PNSB.

AUTORIA: Senador Ricardo Ferraço

DESPACHO: À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, em decisão terminativa

PUBLICAÇÃO: DSF de 01/06/2016



[Página da matéria](#)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2016

Altera a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, para reforçar a efetividade da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), e a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para dotar de novos instrumentos o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) no exercício de sua atribuição de zelar pela implementação da PNSB.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º**

I – altura do maciço, medida do encontro do pé do talude de jusante com o nível do solo até a crista de coroamento do barramento, maior ou igual a 15 (quinze) metros.

IV – categoria de dano potencial associado, médio ou alto, em termos econômicos, sociais, ambientais ou de perda de vidas humanas, conforme definido no art. 7º.” (NR)

“**Art. 2º**

I – barragem: qualquer obstrução em um curso permanente ou temporário de água, talvegue ou cava exaurida, para fins de retenção ou acumulação de substâncias líquidas ou de misturas de líquidos e sólidos, compreendendo o barramento e as estruturas associadas;

IV – empreendedor: agente privado ou governamental que explore oficialmente a barragem para benefício próprio ou da coletividade ou, em não havendo quem a explore oficialmente, aquele com direito real sobre as terras onde se localizam a barragem e o reservatório;

.....
VII –

VIII – acidente: comprometimento da integridade estrutural com liberação incontrolável do conteúdo de um reservatório, ocasionado pelo colapso parcial ou total da barragem ou estrutura anexa; e

IX – desastre: resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais.” (NR)

“Art. 3º

I – garantir a observância de padrões de segurança de barragens de maneira a reduzir a possibilidade de acidente ou desastre;

.....” (NR)

“Art. 4º

V –; e

VI – a responsabilidade civil do empreendedor por danos decorrentes de falhas da barragem independe da existência de culpa.” (NR)

“Art. 5º

I – à entidade que outorgou o direito de uso dos recursos hídricos, observado o domínio do corpo hídrico, quando o objeto for de acumulação de água, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico quando houver concessão ou autorização do uso do potencial hidráulico;

IV –; e



SF/16836.20904-15

V – à entidade responsável pela fiscalização da pesquisa, a lavra e a industrialização de minérios nucleares, quando se tratar da disposição final ou temporária de rejeitos de minérios nucleares.”

(NR)

“Art. 6º

VII –;

VIII – o Fórum Brasileiro de Segurança de Barragens; e

IX – os guias de boas práticas em segurança de barragens.”

(NR)

“Art. 7º As barragens serão classificadas pelo órgão fiscalizador, por categoria de risco e por dano potencial associado, com base em critérios gerais estabelecidos pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH).

.....” (NR)

“Art. 8º

VIII – relatórios das inspeções de segurança regular e especial;

§ 3º O empreendedor deverá manter atualizado e operacional

o Plano de Segurança da Barragem até a completa desativação da barragem.

§ 4º Nas barragens com alto potencial de dano associado, o projeto da barragem e o Plano de Segurança da Barragem devem ser validados por profissional independente e de notória especialização em segurança de barragens.

§ 5º O empreendedor deverá apresentar ao órgão fiscalizador o projeto da barragem e o Plano de Segurança da Barragem antes do início da sua construção.” (NR)

“Art. 12.



SF/16836.20904-15



.....
 § 1º O PAE deve estar disponível no empreendimento e nas prefeituras envolvidas, bem como ser encaminhado às autoridades competentes e aos órgãos de proteção e defesa civil.

§ 2º Os órgãos de proteção e defesa civil e a população da área potencialmente afetada devem ser ouvidos na fase de elaboração do PAE quanto às medidas de segurança e aos procedimentos de evacuação em caso de emergência.

§ 3º Antes do início do enchimento da barragem, o empreendedor deverá:

I – instalar equipamentos de alerta de emergência e sinalização de rotas de fuga e de pontos de encontro;

II – realizar audiência pública para apresentação do PAE;

III – promover treinamento de evacuação com a população da área potencialmente afetada; e

IV – divulgar à população o contato para oferecimento de denúncias relacionadas à segurança da barragem.

§ 4º Os procedimentos de evacuação em caso de emergência previstos no PAE serão coordenados pelos órgãos de proteção e defesa civil.” (NR)

“Art. 13.

§ 1º

§ 2º O SNISB deverá manter canal de comunicação para o recebimento de denúncias relacionadas à segurança de barragens.” (NR)

“CAPÍTULO V – DAS OBRIGAÇÕES E DAS COMPETÊNCIAS” (NR)

“Art. 16.

.....
 II – exigir do empreendedor a anotação de responsabilidade técnica, por profissional habilitado pelo Sistema Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) / Conselho Regional de

Engenharia e Agronomia (CREA), dos estudos, planos, projetos, construção, fiscalização e demais relatórios citados nesta Lei;

.....
§ 1º O órgão fiscalizador deverá informar imediatamente à Agência Nacional de Águas (ANA) e ao Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) qualquer não conformidade que implique risco imediato à segurança ou qualquer acidente ou desastre ocorrido nas barragens sob sua jurisdição;

.....
§ 3º Os órgãos fiscalizadores poderão:

I – editar regulamentos sobre segurança de barragens de sua competência; e

II – criar sistema de credenciamento de técnicos e empresas especializadas, para apoiar as atividades de fiscalização de segurança de barragens.” (NR)

“Art. 17.

.....
VI – permitir o acesso irrestrito do órgão fiscalizador e dos órgãos integrantes do SINPDEC à barragem e à sua documentação de segurança;

VII – providenciar a elaboração e a atualização do Plano de Segurança da Barragem;

.....
XIII –;

XIV – executar as recomendações das inspeções regulares e especiais e das revisões periódicas de segurança;

XV – contratar seguro ou apresentar garantia financeira para a cobertura de danos a terceiros e ao meio ambiente, em caso de acidente ou desastre, nas barragens de categoria de risco alto e dano potencial associado alto;

XVI – contratar seguro ou apresentar garantia financeira para custear a desativação das barragens destinadas à disposição final ou temporária de resíduos industriais ou de rejeitos de mineração;

XVII – prestar informações verdadeiras ao órgão fiscalizador e às autoridades competentes; e



SF/16836.20904-15

XVIII – cumprir as determinações do órgão fiscalizador.

§ 1º

§ 2º Nas barragens com mais de um usuário outorgado, todos os outorgados deverão contribuir para o custeio da segurança da barragem.” (NR)

“CAPÍTULO VI – DAS INFRAÇÕES E SANÇÕES”

“**Art. 17-A.** Considera-se infração administrativa o descumprimento das obrigações estabelecidas nos arts. 12 e 17.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração e instaurar processo administrativo os servidores do órgão fiscalizador designados para atividades de fiscalização.

§ 2º Qualquer pessoa, constatando o cometimento de infração administrativa a esta Lei, poderá dirigir representação ao órgão fiscalizador.”

“**Art. 17-B.** As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções:

- I – advertência;
- II – multa simples;
- III – multa diária;
- IV – embargo de obra ou atividade;
- V – demolição de obra; e
- VI – suspensão parcial ou total de atividades.

§ 1º Para imposição e gradação da sanção, o órgão fiscalizador observará:

- I – a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para sociedade e para o meio ambiente;
- II – os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de segurança de barragens; e
- III – a situação econômica do infrator, no caso de multa.



SF/16836.20904-15

§ 2º Se o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, ser-lhe-ão aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas cominadas.

§ 3º A multa simples pode ser convertida em serviços de manutenção ou recuperação da barragem que minimizem riscos de acidente ou desastre, a critério do órgão fiscalizador.

§ 4º A multa diária será aplicada sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo.”

“**Art. 17-C.** O valor da multa de que trata este Capítulo será fixado pelo órgão fiscalizador e corrigido periodicamente, com base nos índices estabelecidos na legislação pertinente, sendo o mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e o máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).”

“**Art. 17-D.** A aplicação das sanções previstas no art. 17-B não isenta o empreendedor de outras sanções administrativas e penais previstas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e em outras normas específicas que tratem da matéria, tampouco o isenta da responsabilização civil.”

“**Art. 17-E.** Deixar de adotar, quando assim o exigir o órgão fiscalizador, medidas de recuperação ou desativação da barragem nos casos em que houver risco de acidente ou desastre:

Pena – reclusão, de um a cinco anos.”

“**Art. 17-F.** Elaborar ou apresentar ao órgão fiscalizador relatório de Revisão Periódica de Segurança de Barragem ou de inspeção regular ou especial, total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão:

Pena – reclusão, de um a três anos, e multa.

Parágrafo único. Se o crime é culposo:

Pena – detenção, de seis meses a um ano.”

“**Art. 17-G.** Deixar de cadastrar e manter atualizadas as informações relativas à barragem no SNISB:



SF/16836.20904-15

Pena – detenção, de um a seis meses, e multa.”

“**Art. 17-H.** Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nos arts. 17-E, 17-F e 17-G incide nas penas neles previstas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário do empreendedor, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.”

“CAPÍTULO VII – DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS” (NR)

“**Art. 18.**

§ 2º Se a omissão ou inação do empreendedor provocar risco de acidente ou desastre, o órgão fiscalizador deverá informar a situação à Prefeitura e aos órgãos de proteção e de defesa civil, que poderão executar ações de prevenção, inclusive obras e serviços de engenharia, conforme legislação pertinente, devendo os custos dessas ações serem ressarcidos pelo empreendedor, sem prejuízo da aplicação das sanções cabíveis.” (NR)

Art. 2º O art. 35 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 35.**

XIII –;

XIV – organizar e secretariar o Fórum Brasileiro de Segurança de Barragens; e

XV – organizar Câmara Técnica para investigação e prevenção de falhas em segurança de barragens.” (NR).

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



SF/16836.20904-15

JUSTIFICAÇÃO

Os brasileiros acompanharam pela mídia as consequências do pior acidente já ocorrido na mineração brasileira, no município de Mariana, Minas Gerais, no dia 5 de novembro de 2015. A barragem de Fundão, administrada pela empresa Samarco, rompeu-se, liberando 34 bilhões de litros de rejeitos de minérios de ferro, água e outros materiais, e devastou grande parte da bacia hidrográfica do rio Doce. O desastre causou a morte de dezenove pessoas e graves impactos socioambientais. Não se sabe quantos anos, talvez décadas, serão necessários para recuperar o ambiente e torná-lo novamente propício para o desenvolvimento de ecossistemas saudáveis e, também, para que a população afetada consiga se restabelecer econômica e psicologicamente.

Um desastre de tal magnitude não poderia deixar de gerar preocupações com as outras barragens existentes no território nacional. Até 30 de setembro de 2015, encontravam-se cadastradas mais de dezessete mil barragens de todos os tipos no País. É um número bastante significativo, que permite alertar para a gravidade dos problemas que podem surgir caso não haja um efetivo sistema nacional para a gestão da segurança dessas importantes obras de engenharia.

O Brasil possui, desde 2010, uma lei específica para tratar da segurança de barragens: a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010. É uma lei moderna, consentânea com as suas congêneres ao redor do mundo e, sem dúvida, a sua aprovação representou um avanço importantíssimo no tratamento dessa matéria, muito embora a sua implantação tem sido mais lenta que o desejável.

Em que pesem os muitos méritos da Lei nº 12.334, de 2010, passados cinco anos de sua publicação, já é possível notar a necessidade de alguns aperfeiçoamentos para conferir-lhe maior efetividade. Com esse propósito, apresentamos o presente Projeto de Lei.



SF/16836.20904-15

Entre as modificações sugeridas nesta proposição, além daquelas relativas à atualização da denominação de órgãos e de conceitos básicos, gostaríamos de destacar:

- i) a explicitação da responsabilidade civil objetiva do empreendedor, para agilizar o pagamento da reparação de danos a terceiros e ao meio ambiente, conforme já exige a Política Nacional de Meio Ambiente;
- ii) a criação do Fórum Brasileiro de Segurança de Barragens, para articulação dos órgãos fiscalizadores e demais partes interessadas no tema da segurança de barragens;
- iii) a criação de um Comitê Técnico para análise de acidentes com barragens, nos moldes do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA), para permitir o aprendizado a partir dos acidentes ocorridos;
- iv) a exigência por parte do órgão fiscalizador de que projetos de barragens de dano potencial associado alto sejam validados por profissionais independentes e de notória especialização, com o objetivo de garantir a qualidade dos projetos e elevar a segurança das barragens;
- v) o aumento da participação da população e dos órgãos de proteção e defesa civil na execução do Plano de Ação de Emergência (PAE), de forma a garantir maior efetividade nas medidas de evacuação de emergência em caso de acidentes;
- vi) a criação de um canal de comunicação por meio do qual a população poderá denunciar situações de fragilização da segurança de barragens, para auxílio do trabalho dos órgãos fiscalizadores;



SF/16836.20904-15

- vii) a obrigatoriedade de contratação de seguro ou apresentação de garantia financeira para cobrir danos a terceiros e ao meio ambiente, em caso de acidente ou desastre, nas barragens de categoria de risco alto e dano potencial alto, para assegurar que haverá a reparação dos danos causados;
- viii) a obrigatoriedade de contratar seguro ou apresentar garantia financeira para custear a desativação das barragens destinadas à disposição final ou temporária de resíduos industriais ou de rejeitos de mineração, para evitar o passivo ambiental representado pelas barragens desativadas sem as devidas medidas de segurança;
- ix) o estabelecimento de sanções administrativas e penais para os empreendedores que deixarem de cumprir as normas e colocarem em risco a população, de modo a prover os órgãos fiscalizadores com instrumentos de coerção para propiciar o devido cumprimento das determinações da Lei nº 12.334, de 2010.

Também propomos uma modificação na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, com o objetivo de dotar de novos instrumentos o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) para o exercício de sua atribuição legal de zelar pela implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB).

Certos de que essas inovações legislativas trarão maior segurança para as barragens brasileiras, peço o apoio das Senhoras Senadoras e dos Senhores Senadores para a sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senador RICARDO FERRAÇO



SF/16836.20904-15

LEGISLAÇÃO CITADA

[Lei nº 9.433, de 8 de Janeiro de 1997 - 9433/97](#)

[artigo 35](#)

[Lei nº 9.605, de 12 de Fevereiro de 1998 - LEI DE CRIMES AMBIENTAIS - 9605/98](#)

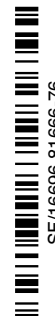
[Lei nº 12.334, de 20 de Setembro de 2010 - 12334/10](#)

15

RMA
00037/2016

REQUERIMENTO Nº , DE 2016 - CMA

Com base nos termos do artigo 50 caput, e 58, § 2º, III, da Constituição Federal e do artigo 397, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal, REQUEIRO seja CONVOCADA a Advogada-Geral da União, GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA, para que compareça à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, a fim de prestar os devidos esclarecimentos a respeito dos fatos que vem sendo noticiados pela imprensa sobre o empreendimento La Vue Ladeira da Barra, em Salvador, e que resultaram na demissão do ex-ministro da Secretaria de Governo, Sr. Geddel Vieira Lima.



JUSTIFICAÇÃO

O ex-Ministro da cultura, Sr. Marcelo Calero, acusa o então Ministro-Chefe da Secretaria de Governo, Geddel Vieira Lima, de tê-lo pressionado a produzir uma decisão para favorecer seus interesses pessoais. Segundo Calero, o articulador político do governo Temer o procurou pelo menos cinco vezes – por telefone e pessoalmente – para que o Iphan (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), órgão subordinado à Cultura, aprovasse o projeto imobiliário La Vue Ladeira da Barra, nos arredores de uma área tombada em Salvador.

Conforme o depoimento do ex-ministro Calero à Polícia Federal (cópia do depoimento em anexo) amplamente divulgado, a Advogada-Geral da União, Sra. Grace Maria Fernandes Mendonça, teria tido participação nestes fatos de enorme gravidade que envolvem, inclusive, o Presidente da república.

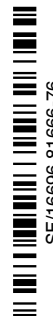
Segundo o ex-ministro Calero, ao depor sobre os fatos em questão, ao falar da participação dos Ministros Eliseu Padilha e Grace Maria Fernandes Mendonça, disse:

“QUE logo em seguida, ligou o Ministro Chefe da Casa Civil, ELISEU PADILHA; QUE ELISEU PADILHA argumentou com o depoente no sentido de que se a questão estava judicializada, não deveria haver decisão administrativa definitiva a respeito; QUE ELISEU PADILHA disse ao depoente para que tentasse construir essa saída com a AGU ; QUE o depoente não procurou a AGU e nem tomou qualquer iniciativa de buscar saída que contemplasse a tese apresentada por ELISEU PADILHA; QUE no dia 07 de novembro o depoente encontrou-se com GEDDEL na antessala do gabinete da Presidência da República; QUE GEDDEL estava acompanhado do Secretário de Assuntos Jurídicos da Casa Civil, GUSTAVO ROCHA; QUE, na ocasião, GEDDEL falou de maneira genérica sobre o assunto e GUSTAVO ROCHA perguntou ao depoente se a AGU já havia lhe procurado; QUE em face da negativa do

depoente, GUSTAVO ROCHA tentou imediatamente fazer contato com alguém da AGU, cujo nome o depoente não se recorda; QUE GUSTAVO ROCHA não teve êxito em sua tentativa; QUE após isto, despediram-se; QUE ainda nesta semana, o Procurador-Chefe do IPHAN, HELIOMAR ALENCAR DE OLIVEIRA, assim como um dos Procuradores do MINC, EDUARDO, foram chamados na AGU para prestar informações a respeito do processo em tela; QUE os citados procuradores foram chamados na AGU por algum servidor daquele órgão, mas cujo nome o depoente não pode precisar; QUE a AGU tinha por certo que o depoente teria se manifestado nos autos do processo com despacho encaminhando a ela, AGU, o processo para resolução, o que não ocorreu;"

"QUE ainda no dia 16 do corrente mês, o depoente despachou com o Ministro-Chefe da Casa Civil ELISEU PADILHA, ocasião em que o depoente expôs ao Ministro a decisão contrária aos interesses de GEDDEL; QUE, por duas vezes, o depoente disse ao Ministro que o mesmo poderia ficar à vontade quanto a eventual demissão do depoente por conta dos fatos relacionados a este depoente; QUE ELISEU PADILHA pediu ao declarante que tentasse ganhar tempo quanto a resolução desta questão; QUE nesta conversa com ELISEU PADILHA, o depoente teve a impressão de que ELISEU PADILHA queria lhe preservar e mantê-lo no cargo de Ministro da Cultura";

"QUE no dia seguinte, 17, ELISEU PADILHA ligou para o depoente indagando a respeito de como GEDDEL poderia recorrer da decisão do IPHAN; QUE em resposta, o depoente explicou a ELISEU PADILHA como funcionam, genericamente, os recursos de atos administrativos; QUE logo depois, o depoente recebeu uma ligação de CARLOS HENRIQUE SOBRAL, Chefe de Gabinete de ELISEU PADILHA, indagando a respeito dos prazos recursais; QUE na quinta-feira, 17, o depoente foi convocado pelo Presidente MICHEL TEMER a comparecer no Palácio do Planalto; QUE nesta reunião o Presidente disse ao depoente que a decisão do IPHAN havia criado "dificuldades operacionais" em seu gabinete, posto que o Ministro GEDDEL encontrava-se bastante irritado; QUE então o Presidente disse ao depoente para que construísse uma saída para que o processo fosse encaminhado à AGU, porque a Ministra GRACE MENDONÇA teria uma solução; QUE no final da conversa o Presidente disse ao depoente "que a política tinha dessas coisas, esse tipo de pressão"; QUE o depoente, ao final da conversa com o Presidente, ficou bastante desapontado, uma vez que foi advertido em razão de ter agido sem cometer qualquer tipo de irregularidade; QUE sentiu-se decepcionado também pelo fato de não ter mais a quem reportar-se a fim de solucionar esta situação, uma vez que o próprio Presidente da República o havia "enquadrado"; QUE então, sua única saída foi apresentar seu pedido de demissão; QUE, em razão desta decisão



SF/16696.81666-76

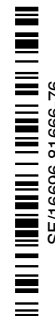
peçoal, o depoente retornou no início da noite ao Palácio do Planalto e comunicou ao próprio Presidente que estaria se demitindo; QUE o Presidente disse ao depoente que era ele e não GEDDEL o Presidente da República, e brincou dizendo que cometeria um abuso de autoridade e não deixaria jamais o depoente sair do Governo; QUE o depoente argumentou que tinha tomado conhecimento que estariam sendo "plantadas" na imprensa informações desabonadoras e falsas a seu respeito; QUE o Presidente lhe disse que esse tipo de informações falsas eram comuns de serem divulgadas pela imprensa e ele mesmo já havia sido objeto delas; QUE por fim, o depoente disse ao Presidente que não se sentia à vontade para tomar qualquer decisão naquele processo, e assim despediu-se do Presidente; QUE no dia seguinte, 18, o depoente recebeu uma nova ligação de GUSTAVO ROCHA, Secretário de Assuntos Jurídicos da Casa Civil; QUE GUSTAVO ROCHA comunicou ao depoente que havia ingressado com recurso da decisão administrativa junto ao MINC e ao IPHAN e que o depoente deveria encaminhar os autos do processo para a AGU; QUE o depoente respondeu que já havia tratado a respeito deste assunto com o Presidente, ocasião em que disse que não tomaria qualquer decisão neste processo; QUE então GUSTAVO ROCHA disse ao depoente que também havia conversado com o Presidente e que seu intuito era o de que o depoente encaminhasse os autos para a AGU; QUE o depoente respondeu que iria refletir a respeito; QUE este último episódio foi determinante para a saída do depoente do Governo, pois demonstrava a insistência do Presidente em fazer com que o depoente interferisse indevidamente no andamento do processo ;"

1. O presente requerimento visa assegurar que o Senado esclareça a conduta praticada pelo Ministro de Estado ou por servidores do seu órgão, que podem esclarecer os fatos que configuram ilícitos penais, administrativos e de responsabilidade.

Ante o exposto, consideramos essencial que a Advogada-Geral da União venha à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal prestar os devidos esclarecimentos.

Sala das Sessões, em de novembro de 2016

SENADOR **HUMBERTO COSTA**



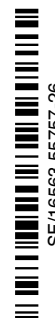
SF/16696.81666-76

16

**RMA
00038/2016**

REQUERIMENTO Nº , DE 2016 - CMA

Com base nos termos do artigo 50 caput, e 58, § 2º, III, da Constituição Federal e do artigo 397, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal, REQUEIRO seja CONVOCADO o Ministro-Chefe da Casa Civil, ELISEU PADILHA, para que compareça à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, a fim de prestar os devidos esclarecimentos a respeito dos fatos que vem sendo noticiados pela imprensa sobre o empreendimento La Vue Ladeira da Barra, em Salvador, e que resultaram na demissão do ex-ministro da Secretaria de Governo, Sr. Geddel Vieira Lima.



SF/16563.55757-26

JUSTIFICAÇÃO

O ex-Ministro da cultura, Sr. Marcelo Calero, acusa o então Ministro-Chefe da Secretaria de Governo, Geddel Vieira Lima, de tê-lo pressionado a produzir uma decisão para favorecer seus interesses pessoais. Segundo Calero, o articulador político do governo Temer o procurou pelo menos cinco vezes – por telefone e pessoalmente – para que o Iphan (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), órgão subordinado à Cultura, aprovasse o projeto imobiliário La Vue Ladeira da Barra, nos arredores de uma área tombada em Salvador.

Conforme o depoimento do ex-ministro Calero à Polícia Federal (cópia do depoimento em anexo) amplamente divulgado, a Advogada-Geral da União, Sra. Grace Maria Fernandes Mendonça, teria tido participação nestes fatos de enorme gravidade que envolvem, inclusive, o Presidente da república.

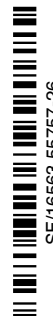
Segundo o ex-ministro Calero, ao depor sobre os fatos em questão, ao falar da participação dos Ministros Eliseu Padilha e Grace Maria Fernandes Mendonça, disse:

“QUE logo em seguida, ligou o Ministro Chefe da Casa Civil, ELISEU PADILHA; QUE ELISEU PADILHA argumentou com o depoente no sentido de que se a questão estava judicializada, não deveria haver decisão administrativa definitiva a respeito; QUE ELISEU PADILHA disse

são depoente para que tentasse construir essa saída com a AGU ; QUE o depoente não procurou a AGU e nem tomou qualquer iniciativa de buscar saída que contemplasse a tese apresentada por ELISEU PADILHA; QUE no dia 07 de novembro o depoente encontrou-se com GEDDEL na antessala do gabinete da Presidência da República; QUE GEDDEL estava acompanhado do Secretário de Assuntos Jurídicos da Casa Civil, GUSTAVO ROCHA; QUE, na ocasião, GEDDEL falou de maneira genérica sobre o assunto e GUSTAVO ROCHA perguntou ao depoente se a AGU já havia lhe procurado; QUE em face da negativa do depoente, GUSTAVO ROCHA tentou imediatamente fazer contato com alguém da AGU , cujo nome o depoente não se recorda ; QUE GUSTAVO ROCHA não teve êxito em sua tentativa; QUE após isto, despediram-se; QUE ainda nesta semana, o Procurador-Chefe do IPHAN, HELIOMAR ALENCAR DE OLIVEIRA, assim como um dos Procuradores do MINC, EDUARDO , foram chamados na AGU para prestar informações a respeito do processo em tela; QUE os citados procuradores foram chamados na AGU por algum servidor daquele órgão, mas cujo nome o depoente não pode precisar; QUE a AGU tinha por certo que o depoente teria se manifestado nos autos do processo com despacho encaminhando a ela, AGU , o processo para resolução, o que não ocorreu;”

“QUE ainda no dia 16 do corrente mês, o depoente despachou com o Ministro-Chefe da Casa Civil ELISEU PADILHA, ocasião em que o depoente expôs ao Ministro a decisão contrária aos interesses de GEDDEL; QUE, por duas vezes, o depoente disse ao Ministro que o mesmo poderia ficar à vontade quanto a eventual demissão do depoente por conta dos fatos relacionados a este depoente; QUE ELISEU PADILHA pediu ao declarante que tentasse ganhar tempo quanto a resolução desta questão; QUE nesta conversa com ELISEU PADILHA, o depoente teve a impressão de que ELISEU PADILHA queria lhe preservar e mantê-lo no cargo de Ministro da Cultura”;

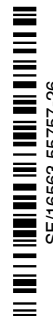
“QUE no dia seguinte, 17, ELISEU PADILHA ligou para o depoente indagando a respeito de como GEDDEL poderia recorrer da decisão do IPHAN; QUE em resposta, o depoente explicou a ELISEU PADILHA como



funcionam, genericamente, os recursos de atos administrativos; QUE logo depois, o depoente recebeu uma ligação de CARLOS HENRIQUE SOBRAL, Chefe de Gabinete de ELISEU PADILHA, indagando a respeito dos prazos recursais; QUE na quinta-feira, 17, o depoente foi convocado pelo Presidente MICHEL TEMER a comparecer no Palácio do Planalto; QUE nesta reunião o Presidente disse ao depoente que a decisão do IPHAN havia criado "dificuldades operacionais" em seu gabinete, posto que o Ministro GEDDEL encontrava-se bastante irritado; QUE então o Presidente disse ao depoente para que construísse uma saída para que o processo fosse encaminhado à AGU, porque a Ministra GRACE MENDONÇA teria uma solução; QUE no final da conversa o Presidente disse ao depoente "que a política tinha dessas coisas, esse tipo de pressão"; QUE o depoente, ao final da conversa com o Presidente, ficou bastante desapontado, uma vez que foi advertido em razão de ter agido sem cometer qualquer tipo de irregularidade; QUE sentiu-se decepcionado também pelo fato de não ter mais a quem reportar-se a fim de solucionar esta situação, uma vez que o próprio Presidente da República o havia "enquadrado" ; QUE então, sua única saída foi apresentar seu pedido de demissão; QUE, em razão desta decisão pessoal, o depoente retornou no início da noite ao Palácio do Planalto e comunicou ao próprio Presidente que estaria se demitindo; QUE o Presidente disse ao depoente que era ele e não GEDDEL o Presidente da República, e brincou dizendo que cometeria um abuso de autoridade e não deixaria jamais o depoente sair do Governo; QUE o depoente argumentou que tinha tomado conhecimento que estariam sendo "plantadas" na imprensa informações desabonadoras e falsas a seu respeito; QUE o Presidente lhe disse que esse tipo de informações falsas eram comuns de serem divulgadas pela imprensa e ele mesmo já havia sido objeto delas; QUE por fim, o depoente disse ao Presidente que não se sentia à vontade para tomar qualquer decisão naquele processo , e assim despediu-se do Presidente; QUE no dia seguinte, 18, o depoente recebeu uma nova ligação de GUSTAVO ROCHA, Secretário de Assuntos Jurídicos da Casa Civil; QUE GUSTAVO ROCHA comunicou ao depoente que havia ingressado com recurso da decisão administrativa



junto ao MINC e ao IPHAN e que o depoente deveria encaminhar os autos do processo para a AGU ; QUE o depoente respondeu que já havia tratado a respeito deste assunto com o Presidente, ocasião em que disse que não tomaria qualquer decisão neste processo; QUE então GUSTAVO ROCHA disse ao depoente que também havia conversado com o Presidente e que seu intuito era o de que o depoente encaminhasse os autos para a AGU; QUE o depoente respondeu que iria refletir a respeito; QUE este último episódio foi determinante para a saída do depoente do Governo, pois demonstrava a insistência do Presidente em fazer com que o depoente interferisse indevidamente no andamento do processo ;”



1. O presente requerimento visa assegurar que o Senado esclareça a conduta praticada pelo Ministro de Estado ou por servidores do seu órgão, que podem esclarecer os fatos que configuram ilícitos penais, administrativos e de responsabilidade.

Ante o exposto, consideramos essencial que o Ministro-Chefe da Casa Civil venha à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal prestar os devidos esclarecimentos.

Sala das Sessões, em 28 de novembro de 2016.

Humberto Costa

Líder do PT e do Bloco Resistência Democrática