

PARECER N° , DE 2013

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Ofício nº S/20, de 2013 (Ofício nº 51, de 2013, na origem), que encaminha cópia do Relatório de Gestão da Prestação de Contas Ordinária Anual, de 2012, preparado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

RELATOR: Senador **LUIZ HENRIQUE**

I – RELATÓRIO

Tramita nesta Comissão o Ofício nº S/20, de 2013, (Ofício nº 51, de 2013, na origem), que encaminha ao Senado Federal cópia, em meio magnético, do Relatório de Gestão da Prestação de Contas Ordinária Anual, relativo ao ano de 2012, de lavra da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Doravante nos referiremos a esse documento apenas como Relatório.

A Aneel é autarquia especial vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), e tem como finalidade principal a regulação e fiscalização do setor elétrico. O Relatório é de envio obrigatório à Controladoria Geral da União (CGU) e ao Tribunal de Contas da União (TCU), respectivamente órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo.

O Relatório é constituído de 494 páginas, nas quais são detalhados doze itens e anexos. O item 1 aduz informações sobre competências e estrutura organizacional da Aneel. O item 2 detalha o seu planejamento estratégico e o plano de metas. O item 3 apresenta as estruturas de governança do setor elétrico no âmbito administrativo e de autocontrole da gestão da Autarquia. Os itens 4 e 5 detalham a execução da despesa

orçamentária e financeira da Agência. A gestão de pessoas e custos relacionados estão tratados no item 6. Os itens 7, 8 e 9 abordam a gestão, respectivamente, do patrimônio, da tecnologia da informação e conhecimento e da sustentabilidade ambiental. O item 10 apresenta um balanço das deliberações da CGU e do TCU que foram atendidas pela Aneel e as que estavam pendentes de atendimento no final de 2012. O item 11 aduz informações contábeis da Agência em atendimento às normas brasileiras de contabilidade para o setor público. Finalmente, o item 12 resume informações consideradas relevantes, sobre a atuação da Aneel no tocante a atos regulatórios, outorgas concedidas, audiências e consultas públicas realizadas e multas aplicadas aos agentes.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, entre outras atribuições, exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta. Portanto, a Aneel, como integrante da administração indireta, pode ter os seus atos de gestão fiscalizados por esta Comissão.

De início, cabe destacar que o envio do Relatório de Gestão da Aneel ao Senado Federal é iniciativa espontânea da diretoria colegiada dessa Agência, não havendo dispositivo legal que vincule o seu envio diretamente a esta Casa. Nesse sentido deve-se louvar a iniciativa da sua diretoria, que, com isso, fortalece a prática da transparência dos seus atos de gestão perante a sociedade.

O envio do Relatório não substitui a necessária presença do Diretor-Geral da Aneel no Senado Federal para prestar contas da gestão da Autarquia, anualmente, em reunião conjunta da CCJ, CAE e CI, nos termos do art. 96-A do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Ainda assim, é oportuno o seu recebimento previamente a essa reunião para que se produzam subsídios necessários à participação dos Nobres Pares membros dessas Comissões na oitiva anual do dirigente máximo da Aneel.

Além de suas funções precípuas de regulação e fiscalização, a Aneel é executora de políticas públicas do governo federal e se submete aos Programas Temáticos e aos de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado definidos no Plano Plurianual 2012-2015, aprovado neste Congresso

Nacional. Dentro do Programa Temático Energia, de responsabilidade do MME, a Agência participa do Objetivo nº 47: “Aprimorar a qualidade do fornecimento e zelar pela modicidade dos preços dos serviços de energia elétrica para a sociedade”.

A qualidade de fornecimento é medida pelos indicadores coletivos médios anuais, denominados Duração Equivalente de Interrupção (DEC) e Frequência Equivalente de Interrupção (FEC). O DEC informa quantas horas, no ano, uma região ficou sem energia, e o FEC, quantas vezes faltou energia. Quanto menores esses indicadores, melhor é o nível de qualidade dos serviços de distribuição de energia elétrica. Cada região tem sua meta de DEC e de FEC estabelecida pela Aneel, e elas podem diferir entre regiões, em função do grau de maturidade da expansão do sistema elétrico regional.

No ano de 2012, a qualidade do fornecimento ficou fora da meta proposta pela própria Agência. O limite de dezesseis horas para DEC nacional foi ultrapassado em quase três horas. Já o FEC nacional verificado ficou abaixo do limite máximo de treze interrupções. Os indicadores das regiões Centro-Oeste e Norte não atenderam as metas regionais de qualidade. Os índices da região Sudeste ficaram numa zona limítrofe. Apenas os índices das regiões Nordeste e Sul atenderam as metas regionais de qualidade propostas pela Agência.

O mau desempenho dos sistemas elétricos nas regiões Norte e Centro-Oeste tem estreita correlação com a má situação econômico-financeira das concessionárias avaliadas. A Celg Distribuição, que atende o estado de Goiás, estava em situação pré-falimentar no final de 2011, com patrimônio líquido negativo, e teve que ser fortemente capitalizada e federalizada para reencontrar a saúde financeira. A CEB Distribuição, que atende o Distrito Federal, está em situação econômico-financeira delicada e necessita urgente injeção recursos por parte de seu acionista controlador para recuperar a saúde financeira. Também em difícil situação encontrava-se a Centrais Elétricas do Pará (CELPA), que recorreu a uma concordata preventiva no início de 2012, por iniciativa do Grupo Rede, que controlava a Celpa.

Esse Grupo controla também outra concessionária da região Norte [(Companhia de Energia Elétrica do Estado do Tocantins (CELTINS)],

duas concessionárias da região Centro-oeste [Centrais Elétricas do Mato Grosso (CEMAT) e Empresa Energética de Mato Grosso do Sul (ENERSUL)], e outras cinco pequenas concessionárias dos estados de Minas Gerais, São Paulo e Paraná. A difícil situação econômico-financeira do Grupo e a ameaça de contaminação de todas as suas controladas ensejou a publicação da Medida Provisória nº 577, de 2012, que permitiu a intervenção da Aneel em todas as concessionárias controladas pelo Grupo Rede, em setembro do ano passado.

Também em difícil situação financeira se encontram outras concessionárias do Norte, federalizadas ou não, o que tem reduzido a capacidade de investimento dessas empresas no sistema de distribuição. Só investimentos constantes e em nível adequado podem melhorar os respectivos indicadores de DEC e FEC.

Uma questão deve ser respondida pelo Diretor-Geral da Aneel quando de sua convocação para reunião conjunta da CAE, CI e CCJ: por que as concessionárias do Norte e Centro-oeste chegaram a tal situação sem que houvesse intervenção preventiva da Agência?

Uma das possíveis respostas seriam falhas na fiscalização. Nesse sentido, observa-se que valores efetivamente despendidos em atividades de fiscalização, em 2012, correspondem a 75% do valor previsto na Lei Orçamentária Anual para a Aneel. O ano de 2012 foi particularmente crítico em relação a grandes desligamentos do Sistema Elétrico Nacional Interligado (SIN). Os indícios levantados em audiências públicas, realizadas no Senado Federal sugerem que esses eventos incomuns decorreram de falhas operacionais de agentes do setor elétrico, que poderiam ter sido evitadas. Ações preventivas do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) e alterações nos procedimentos de rede aprovados pela Agência poderiam ter poupar a sociedade desses desligamentos.

No ano de 2012, da dotação global de R\$ 242 milhões prevista na Lei Orçamentária Anual, a Aneel executou efetivamente R\$ 181 milhões, sendo R\$ 120 milhões com despesas de pessoal. Apenas R\$ 28 milhões foram empenhados em ações de fiscalização. Considerando a amplitude das competências fiscalizadoras da Aneel em relação às atividades de geração, transmissão, distribuição e a gestão econômico-financeira das concessionárias

e permissionárias e autorizadas de todo o País, entendemos que essa realização é insuficiente. O orçamento da Agência é custeado pelos consumidores de energia elétrica, através da Taxa de Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica. E certamente não haveria restrições a um aumento desse dispêndio se a contrapartida fosse uma maior qualidade dos serviços de energia elétrica. Por exemplo, numa conta de luz de R\$ 100,00, o crescimento de R\$ 30 milhões no orçamento da Aneel implicaria um aumento inferior a dois centavos.

Observa-se ainda, no Relatório, a existência de procedimentos de acompanhamento a distância, praticados em algumas ações de fiscalização. Esse tipo de acompanhamento pode não estar sendo suficiente para garantir a adequada fiscalização dos agentes. Tais procedimentos, a nosso ver, são um reflexo dos reiterados contingenciamentos de recursos que, há anos, vêm assolando as agências reguladoras, impedindo-as de cumprir adequadamente o seu papel perante a sociedade. Por exemplo, em 2005, a arrecadação com a Taxa de Fiscalização da Aneel foi de R\$ 270 milhões e realização de apenas R\$ 116 milhões, sendo R\$ 29 milhões com despesas de pessoal. A dotação orçamentária para fiscalização naquele ano foi de R\$ 40 milhões, dos quais apenas R\$ 20 milhões foram efetivamente gastos. Passados sete anos, apesar da perda de valor da moeda, a dotação orçamentária anual global e a de fiscalização foram reduzidas. Tudo leva a crer que o Poder Executivo tem limitado draconianamente a execução orçamentária da Aneel e de outras agências para fazer superávit primário a qualquer custo. Na impossibilidade de executar um orçamento maior, aparentemente a Agência se conformou em reduzi-lo e, consequentemente, degradar a qualidade de suas fiscalizações. Essa é outra questão que o Diretor-Geral da Aneel precisa esclarecer aos Senadores.

Finalmente, merece destaque um resultado apresentado no Relatório: o Indicador de Modicidade Tarifária (IMT). A modicidade tarifária é um dos pilares do modelo do setor elétrico introduzido pela Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004. O IMT mostra que, entre 2006 e 2012, enquanto o IPCA, IGPM, INCC e o Salário Mínimo tiveram aumento de, respectivamente, 37,8%, 46,7%, 52,1% e 77,2%, a tarifa residencial média do Brasil teve aumento de apenas 11,1%. E ainda não estão contabilizados nesse valor os efeitos das Medidas Provisórias nº 579, de 2012, e nº 605, de 2013, que propiciaram redução de até 28% nas tarifas de energia elétrica.

Isso mostra que o modelo de regulação do setor elétrico, aprovado no Congresso Nacional e aplicado pela Aneel com algum grau de discricionariedade, está finalmente mostrando sua eficácia, pois foi possível inverter a tendência de alta acima da inflação que vinha caracterizando as tarifas de energia elétrica até 2005. Após dezoito anos de aplicação do modelo de regulação pelo preço, já é possível ver o resultado palpável do compartilhamento, com os consumidores, dos ganhos de eficiência obtidos pelas concessionárias e permissionárias de distribuição de energia.

III – VOTO

Voto pelo conhecimento do Ofício S/20, de 2013 e seu Relatório anexo, pelo envio de cópias para a CCJ, CAE e CI, para instrução dos membros dessas Comissões previamente à oitiva do Diretor-Geral da Aneel, nos termos do art. 96-A do RISF, e pelo seu arquivamento.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator