

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.



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

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, abstendo-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



SF/16861.26377-62