

AVE nº 01 de 2015

Em 18 / 03 / 2015

Aviso nº 62-Seses-TCU-Plenário

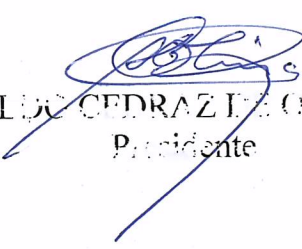
Brasília-DF, 5 de fevereiro de 2015.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 019.228/2014-7, na Sessão Ordinária de 4/2/2015, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação 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,


AROLD O CEDRAZ DE OLIVEIRA
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos - CAE
Praça dos Três Poderes, Senado Federal, Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa,
Sala 17-B
Brasília - DF

ACÓRDÃO Nº 184/2015 - TCU – Plenário

1. Processo TC-019.228/2014-7
2. Grupo: II - Classe: V - Assunto: Monitoramento.
3. Responsáveis: Carlos Eduardo de Souza Braga, CPF ; Márcio Pereira Zimmermann, CPF ; Gilberto Hollauer, CPF ; Robésio Maciel de Sena, CPF ; Flávia Xavier Cirilo de Sá, CPF ; Hermes Chipp, CPF 050.689.757-53; Maurício Tolmasquin, CPF 674.100.907-82;
4. Unidades: Ministério de Minas e Energia (MME), Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE)
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade técnica: SeinfraElétrica.
8. Advogada constituída nos autos: Polyanna Ferreira Silva Vilanova, OAB 19.273/DF

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do Acórdão 1.171/2014-Plenário, prolatado em processo de monitoramento decorrente de auditoria operacional, classificada como Tema de Maior Relevância - TMS, que teve por objetivo avaliar a Segurança Energética do País, ou seja, as possibilidades de desequilíbrio entre a oferta e a demanda de energia elétrica entre os anos de 2009 e 2016, possibilidades essas que poderiam comprometer a qualidade, continuidade e modicidade tarifária do suprimento de energia e, ainda, avaliar a utilização racional dos recursos e o pleno atendimento à legislação e metas ambientais,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, da Lei 8.443/92, e 157 c/c 243, e 250, inciso II, do Regimento Interno, em:

9.1. determinar ao Ministério das Minas e Energia – MME, na qualidade de Presidente do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico – CMSE, para que, no prazo de 10 dias, a contar da notificação da presente deliberação, se manifeste sobre o risco de a geração de energia elétrica não atender a demanda durante o exercício de 2015 e apresente a este Tribunal descrição detalhada das medidas adotadas, pelo Ministério e demais órgãos de planejamento, regulação e gestão do setor elétrico, para redução do consumo e aumento da oferta de energia elétrica, a partir dos primeiros indícios de desequilíbrio estrutural entre capacidade de geração e consumo observados em 2012, da ciência encaminhada no âmbito da auditoria em segurança energética conduzida por este Tribunal durante o exercício de 2013 (TC 012.949/2013-2) e do item 9.1 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário, de 7/5/2014;

9.2. excluir o Ministério do Meio Ambiente - MMA e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - Ibama da determinação contida no item 9.2 do acórdão 1.171/2014-Plenário, que passa a contar com a seguinte redação: **“9.2. determinar ao Ministério de Minas e Energia – MME que, no prazo máximo de noventa dias;”**;

9.3. reiterar ao Ministério de Minas e Energia - MME as determinações contidas nos itens 9.2 e subitens, 9.3.1, e 9.3.3 do acórdão 1.171/2014-Plenário, alertando para a obrigatoriedade de seu cumprimento, e devolvendo integralmente o prazo neles estabelecido para cumprimento;

9.4. determinar ao Ministério das Minas e Energia – MME que encaminhe a este Tribunal os planos de trabalho e os estudos eventualmente já realizados sobre o objeto de cada determinação referida no item 9.3, retro, bem como aquele alegadamente já concluído a respeito da determinação contida no item 9.3.4 do Acórdão 1.171/2014, no prazo de 10 dias a contar de presente deliberação;

9.5. promover a audiência dos Srs. Márcio Zimmermann, Gilberto Hollauer, Robésio Maciel de Sena, e Flávia Xavier Cirilo de Sá para que apresentem razões de justificativas em razão do



descumprimento das determinações contidas nos itens 9.2, 9.3.1, e 9.3.3 do Acórdão 1.171/2014-Plenário, de 07/05/2014;

9.6. reiterar ao Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE) a necessidade do cumprimento eficaz da determinação contida no item 9.4.1 do acórdão 1.171/2014-Plenário, concedendo prazo de 10 dias, a contar da notificação deste acórdão, para que encaminhe a esta Corte as informações atualizadas sobre a capacidade instalada e as disponibilidades efetivas das usinas térmicas do SIN, detalhando para cada usina as causas das indisponibilidades, as ações em andamento e os prazos para resolução das causas, haja vista que o cumprimento apenas parcial impediu o atingimento dos resultados esperados com tal determinação.

9.7. determinar ao Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS que atualize para o exercício de 2015 as informações encaminhadas a esta Corte em cumprimento ao item 9.5 do acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário;

9.8. determinar à Aneel que apresente ao Tribunal, no prazo de 10 dias a contar da notificação da presente deliberação, relação das obras de geração e transmissão de energia elétrica que, de acordo com o estabelecido nos respectivos leilões, deveriam ter sido concluídas antes 31/12/2014, mas que se encontram atrasadas, a causa de cada atraso, e a data prevista para entrada em operação de cada uma;

9.9. determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura e Energia Elétrica - SeinfraElétrica que, no prazo máximo de 30 dias, a contar do recebimento das informações:

9.9.1. verifique se a metodologia adotada pela Empresa de Pesquisa Energética - EPE efetivamente permite a sensibilização de seu planejamento pela superavaliação das garantias físicas, pelo nível de indisponibilidade das usinas térmicas convencionais e pelos atrasos na conclusão de obras de geração e transmissão de energia, e se as alterações daí decorrentes produzem reflexos nas ações adotadas na implementação do planejamento (item 9.6.1 do acórdão 1.171/2014);

9.9.2. analise as informações que vierem a ser disponibilizadas a respeito de duas das quatro causas do desequilíbrio estrutural observado no monitoramento anterior e que foram objeto de ciência ao CNPE, abaixo descritas, e apresente conclusões (item 9.1, "c" e "d", do acórdão 1.171/2014):

9.9.2.1. obras de geração e transmissão de energia que deveriam ter sido entregues até dezembro de 2014 mas que se encontram atrasadas (item 9.8, retro) e que impacto teriam sobre o balanço energético geração/transmissão/consumo no momento atual caso tivessem sido efetivamente concluídas e colocadas em operação no prazo ;

9.9.2.2. qual o percentual de capacidade instalada de geração termelétrica convencional encontra-se inoperantes no momento, quais as causas e quais os prazos de solução de cada uma das inoperabilidades (item 9.6, retro);

9.9.3. analise as informações encaminhadas pelo Ministério das Minas e Energia - MME em cumprimento à determinação contida no item 9.1, retro;

9.10. autorizar a SeinfraEnergia a realizar as inspeções que se fizerem necessárias ao cumprimento das determinações contidas nos subitens 9.9.1 a 9.9.3, retro;

9.11. alertar os responsáveis, destinatários das deliberações desta Corte, acerca da obrigatoriedade de cumprimento das suas determinações e da necessidade de as suas recomendações serem devidamente consideradas e cumpridas, salvo a existência de justificativas pertinentes, que devem ser tempestivamente apresentadas ao Tribunal;

9.12. enviar cópia da presente deliberação à Casa Civil da Presidência da República para que, na qualidade de responsável pela articulação interinstitucional, acompanhe a implementação das determinações constantes do presente acórdão;

9.13. encaminhar cópia da presente deliberação, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao Senado Federal - particularmente à Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) -, à Câmara dos Deputados - em especial à Comissão de Minas e Energia (CME) e à Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) -, e à 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (Consumidor e Ordem Econômica);

9.14. encaminhar cópia do presente acórdão e do acórdão 1.171/2014-Plenário, acompanhados dos relatórios e votos que os fundamentam, ao Ministro de Estado de Minas e Energia, para conhecimento;

9.15. juntar cópia do presente acórdão, e do relatório e voto que o fundamentam, ao TC 012.949/2013-2;

9.16. determinar à SeinfraEnergia o acompanhamento, neste mesmo processo, das determinações expedidas na presente deliberação;

10. Ata nº 4/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/2/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0184-04/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral



GRUPO II - CLASSE - V - Plenário

TC-019.228/2014-7

Natureza: Monitoramento (RA - Temas de Maior significância: Segurança Energética)

Unidade Jurisdicionada: Ministério de Minas e Energia (MME), Empresa de Pesquisa Energética (EPE), Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico - CMSE;

Responsáveis: Carlos Eduardo de Souza Braga, CPF ; Márcio Pereira Zimmermann, CPF ; Gilberto Hollauer, CPF ; Robésio Maciel de Sena, CPF ; Flávia Xavier Cirilo de Sá, CPF ; Hermes Chipp, CPF 050.689.757-53; Maurício Tolmasquin, CPF 674.100.907-82;

Advogada constituída nos autos: Polyanna Ferreira Silva Vilanova, OAB 19.273/DF

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA - TEMAS DE MAIOR SIGNIFICÂNCIA: SEGURANÇA ENERGÉTICA - MONITORAMENTO DO ACÓRDÃO 1.171/2014-PLENÁRIO. DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES. AUDIÊNCIA DE RESPONSÁVEIS. CONCESSÃO DE NOVO PRAZO AO MINISTÉRIO PARA CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES. NOVAS DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução lançada aos autos pela SefidEnergia (atual SeinfraEnergia):

“INTRODUÇÃO

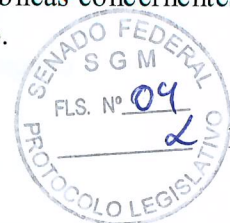
1. Trata-se de monitoramento do cumprimento do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário (peça 3), proferido no âmbito do TC-012.949/2013-2, nos termos da Portaria-Segecex 27/2009, que disciplina a verificação do cumprimento de determinações e recomendações expedidas pelo TCU e dos resultados delas advindos.

2. Os mencionados autos se referem a extenso trabalho de auditoria de natureza operacional, realizado no período de 2008 a 2011, enquadrado no Tema de Maior Significância (TMS) - Segurança Energética. Posteriormente, em 2013, houve monitoramento do Acórdão 1.196/2010-TCU-Plenário, o qual ensejou a manifestação do plenário, que ora se monitora.

HISTÓRICO

3. O referido trabalho de auditoria teve por objetivo avaliar a adequação de políticas e ações dos agentes do setor elétrico para garantir o abastecimento do mercado nacional de energia elétrica, com segurança, eficiência e sustentabilidade. O critério segurança pressupõe o atendimento satisfatório da demanda nacional com qualidade e continuidade, respeitando-se os riscos de déficit definidos pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). A eficiência deve primar pela observação da modicidade tarifária no mercado regulado e da justa remuneração do capital investido, sustentáculo do modelo de comercialização e expansão estabelecido pela Lei 10.848/2004 e pelo Decreto 5.163/2004. A sustentabilidade inclui o uso racional dos recursos e a observação à legislação ambiental.

4. Dada a abrangência do tema, buscou-se verificar se as políticas públicas concernentes ao setor elétrico externavam as diretrizes e as prioridades definidas pelo Governo.



5. Foram vistos os pilares fundamentais para uma visão sistêmica e integrada da expansão da demanda e da oferta de diversos energéticos, sempre com a preocupação com a possibilidade de desequilíbrio entre oferta e demanda de energia elétrica.

EXAME TÉCNICO

6. O Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário fez determinações ao Ministério de Minas e Energia (MME), ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), à Empresa de Pesquisa Energética (EPE), ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama), ao Comitê de Monitoramento do Sistema Elétrico (CMSE), ao Operador Nacional do Sistema (ONS) e à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

7. Além das determinações aos entes diretamente ligados ao setor elétrico, que serão analisadas a seguir, a deliberação também determinou que esta unidade técnica acompanhasse as contidas nos itens 9.1.2.2 e 9.2.3.2 do Acórdão 1.196/2010-TCU-Plenário.

8. Assim, este exame técnico inicia com os dois itens da deliberação tomada ainda em 2010, pois, certamente, trata-se de engano, uma vez que esses itens já foram tratados na instrução da equipe no monitoramento TC-012.949/2013-2.

9. Observa-se que do próprio relatório exposto pelo Ministro-Relator consta a informação de que o subitem 9.1.2.2 do Acórdão 1.196/2010-TCU-Plenário havia perdido o objeto (peça 2, p. 28). Essa determinação dizia respeito à metodologia de planejamento da operação energética, contudo, a Aneel, por meio do Despacho Aneel 2978 (peça 39, p. 3), de 27/8/2013, validou a nova versão do Newave, em atenção às mudanças contidas na Resolução CNPE 3/2013. Com isso a determinação perdeu o objeto.

10. No que tange ao subitem 9.2.3.2 do Acórdão 1.196/2010-TCU-Plenário, há, no relatório exposto pelo Ministro-Relator, a informação de que o item estava cumprido, conforme peça 2, p. 27. Esse subitem recomendou mudança na forma de rateio do encargo Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) proporcional ao consumo de energia - forma selo. Verificou-se, na fiscalização, que o 3º ciclo de revisão tarifária já foi realizado nos moldes sugerido pelo TCU.

11. Portanto, o item 9.1.2.2 do Acórdão 1.196/2010-TCU-Plenário deve ser considerado prejudicado por perda de objeto, enquanto o item 9.2.3.2 do Acórdão 1.196/2010-TCU-Plenário deve ser considerado cumprido.

12. Feitas essas considerações preliminares, a seguir passa-se a aferir as demais determinações, de forma expedita, uma vez que o restante **do item 9.10 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário dá o prazo de 90 dias para esta unidade técnica informe sobre o estágio de cumprimento das determinações.**

I. Item 9.1 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário

9.1. dar ciência ao Conselho Nacional de Política Energética - CNPE de que este Tribunal encontrou fortes indícios de que a capacidade de geração de energia elétrica no país configura-se estruturalmente insuficiente para garantir a segurança energética dentro dos parâmetros estabelecidos, tendo sido constatado, no presente trabalho, possíveis causas consistentes em (a) falhas no planejamento da expansão da capacidade de geração, (b) superavaliação da garantia física das usinas, (c) indisponibilidade de parte do parque de geração termelétrica e (d) atraso na entrega de obras de geração e transmissão de energia elétrica.

13. Por meio da peça 36, o Secretário-Executivo do CNPE, Sr. José Antonio Correa Coimbra, informou que o Presidente do CNPE deu ciência a todos os membros do conselho sobre o teor da deliberação do TCU.

II. Item 9.2 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário

9.2. determinar ao Ministério de Minas e Energia - MME, ao Ministério do Meio Ambiente - MMA e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - Ibama que, no prazo máximo de noventa dias, sob coordenação do primeiro:

9.2.1. encaminhe ao TCU plano de trabalho, acompanhado de cronograma, que não deverá ultrapassar doze meses, para elaboração de estudos, incluindo, se for o caso, a realização de

audiências/consultas públicas, visando, além do esclarecimento à sociedade, à identificação clara dos custos e benefícios econômicos e socioambientais da utilização de cada tecnologia de geração de energia elétrica (hidrelétrica, termonuclear, térmica convencional, eólica, etc.), considerando as possibilidades, os requisitos e os efeitos de sua inserção na matriz energética brasileira e na expansão do parque gerador, com base em critérios que propiciem o compromisso adequado entre segurança energética, economicidade, aí incluídas as imperiosas qualidades relacionadas à modicidade tarifária e ao cumprimento dos acordos internacionais e legislação ambientais, especialmente aos relacionados à contenção/redução da emissão de gases produtores do efeito estufa;

9.2.2. sejam incluídos no estudo referido no item 9.2.1, retro:

9.2.2.1. análise da utilização de usinas hidrelétricas com reservatório, respectivo porte ótimo, em confronto com as a fio d'água, sob os mesmos parâmetros de segurança energética, modicidade tarifária, e obediência aos acordos internacionais e legislação ambiental, considerados os efeitos da expansão de tais tecnologias na matriz energética brasileira como um todo;

9.2.2.2. elaboração de política pública clara para inserção do gás natural na matriz energética brasileira, especialmente ante a expectativa de considerável aumento na produção nacional em razão da exploração do pré-sal (determinação também contida no item 9.2.1.4 do Acórdão TCU 1.196/2010-Plenário);

9.2.2.3. alternativas e parâmetros para compensações sociais e ambientais, em razão dos impactos provocados pela inevitável expansão do parque gerador de energia elétrica;

14. O Ibama interpôs Pedido de Reexame, que foi juntado ao TC-012.949/2013-2 e se encontra em exame pela Serur (peça 20). Após registrar que a finalidade do órgão é executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais, solicita reconsideração da inclusão do Ibama entre os que deverão cumprir a determinação 9.2 (peça 16, p. 5).

15. O recurso foi conhecido pelo Relator, o que suspendeu os efeitos do Acórdão **em relação ao recorrente**, conforme o despacho à peça 150 do TC-012.949/2013-2.

16. O MMA enviou ofício ao MME, colocando-se à disposição para o cumprimento do item 9.2 da deliberação do TCU, conforme peça 15. A despeito disso, o MMA também recorreu quanto ao item 9.2, conforme peça 183 do TC-012.949/2013-2, mas ainda não foi conhecido pelo Relator do recurso.

17. Já o MME, em relação às determinações do 9.2, não apresentou plano de trabalho e tampouco cronograma para elaboração de estudos, visando identificar claramente os custos e os benefícios econômicos e socioambientais da utilização de cada tecnologia de geração de energia elétrica.

18. Em que pese tal item ter sido suspenso quanto ao recorrente Ibama, segue-se a análise do item.

19. O MME entende que já realiza tais estudos e os faz em consonância com as diretrizes do CNPE e dos mandamentos constantes no Decreto 5.163/2004. Assim, elabora os Planos Decenais de Expansão, com base em estudos da EPE, que constituem um dos principais instrumentos de planejamento da expansão eletroenergética. O MME destaca que, a partir de 2007, esses Planos ampliaram a abrangência dos seus estudos, incorporando uma visão integrada da expansão da demanda e da oferta de diversos energéticos, além da energia elétrica, incluindo também o petróleo, o gás natural e os combustíveis renováveis (peça 37, p. 10).

20. Destaca que o sistema elétrico apresenta-se estruturalmente equilibrado, com sobras em termos de balanço energético, garantindo o suprimento de energia para toda a população do país (peça 37, p. 13).

21. Para o MME, os Planos Decenais de Expansão de Energia são submetidos a consulta pública e apresentam importantes sinalizações para orientar as ações e decisões relacionadas, voltadas para o equilíbrio entre as projeções de crescimento econômico do país e a necessária expansão da oferta de energia elétrica e da oferta de petróleo e seus derivados, gás natural e

biocombustíveis, de forma a garantir à sociedade o suprimento energético com adequados custos, em bases técnica e ambientalmente sustentáveis (peça 37, p. 10).

22. Com relação à compensação socioambiental, registra tão somente que a Lei 9.985/2000 e o Decreto 4.340/2002, que a regulamentou, dispõem sobre o assunto (peça 37, p. 10).

23. Vê-se que o MME limita-se a elencar o arcabouço legal de suas competências e conclui que compete àquele órgão ministerial tratar de questões relacionadas à energia, às fontes energéticas e à segurança energética.

24. Embora reconheça que a prerrogativa de realização de auditorias operacionais por parte do TCU esteja amparada pela Lei 8.443/1992 e pelo art. 71 da CF/88, menciona que o 'conteúdo e o exato alcance dessas auditorias operacionais não foram adequadamente estabelecidos na legislação vigente' (peça 37, p. 5).

25. Registra ainda, em seu arrazoado, que o Poder Executivo possui um conjunto de órgãos e entidades voltados exclusivamente ao setor energético nacional, compostos por técnicos extremamente qualificados, e dotados de competência legal para tratar das questões desenvolvidas no monitoramento realizado pelo TCU (peça 37, p. 9).

26. Destaca que, embora a atuação do TCU, por meio da auditoria operacional possa contribuir para a melhoria da condução de alguns assuntos que se encontram sob a esfera de competência do MME, as decisões a respeito dos estudos técnicos que 'deverão conduzir o setor elétrico inserem-se na esfera de discricionariedade técnica conferida pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional aplicável ao Poder Executivo Federal' (peça 37, p. 6).

27. Cabe ressaltar que a determinação em tela advém da constatação, por este Tribunal, da ausência de estudos ou fundamentação que justifiquem uma decisão que põe em risco a segurança energética do país. O TCU não indicou soluções ou formulou políticas de modo a invadir a competência do MME, mas tão somente exigiu que uma decisão eminentemente técnica, adotada no planejamento setorial, tenha sólida fundamentação, por meio de estudos e avaliações tecnicamente defensáveis, o que não se verificou no monitoramento então realizado.

28. Ademais, a insurgência ou a discordância do MME quanto à competência do TCU para proferir a determinação em exame ou quanto ao teor do que foi exigido são matérias eminentemente recursais, não sendo admissíveis, nessa etapa processual, tais alegações para justificar seu não atendimento. Verifica-se que o plano de trabalho demandado não foi encaminhado de forma tempestiva, o que configura de forma inequívoca o descumprimento integral do item 9.2 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário.

III. Item 9.3 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário

9.3. determinar ao Ministério de Minas e Energia - MME que:

9.3.1. apresente ao TCU, no prazo de sessenta dias, plano de ação, acompanhado de cronograma, para a elaboração de estudos que subsidiem a revisão ordinária das garantias físicas das usinas integrantes do sistema elétrico brasileiro, cujo prazo dos certificados de energia assegurada findarão em 31/12/2014, nos termos da Portaria MME 303/2004 c/c art. 2º, § 2º, e art. 4º, § 1º, do Decreto 5.163/2004 e Anexo 1, art. 1º, parágrafo único, do Decreto 7.798/2012;

9.3.2. se abstenha de prorrogar os prazos estabelecidos nos incisos I e II do art. 2º da Portaria MME nº 445/2012, conforme nova redação dada pela Portaria MME nº 211/2014, de forma a evitar a repetição dos lançamentos zero por parte dos consumidores livres ou quaisquer tipos de desvios de registros que violem os arts. 2º e 3º do Decreto 5.163/2004 e o art. 15, § 7º, da Lei 9.074/1995, garantindo o adequado e tempestivo registro dos contratos de consumidores livres na Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE);

9.3.3. apresente ao TCU, no prazo de sessenta dias, plano de ação, acompanhado de cronograma, para elaboração e conclusão dos estudos necessários à definição da curva do custo do déficit de energia objeto da determinação contida no item 9.1.2.1 do Acórdão TCU 1.196/2010-Plenário;

9.3.4. apresente no prazo de sessenta dias, plano de ação, acompanhado de cronograma, para a elaboração de estudos objetivando dimensionar a real possibilidade e as vantagens econômicas e socioambientais da repotenciação e modernização de usinas, objeto da recomendação contida no item 9.2.1.5 do Acórdão TCU 1.196/2010-Plenário.

29. Também, em relação as determinações do item 9.3, o MME não apresentou qualquer plano de ação.

30. No que tange ao cumprimento do subitem 9.3.1, que se refere à Portaria MME 303/2004, a qual estabelece a revisão das garantias físicas, informa que no estrito cumprimento de suas competências legais 'está realizando os estudos objetivando a revisão das garantias físicas das usinas, estudos esses que deverão ser concluídos oportunamente' (peça 37, p. 11).

31. No que tange ao subitem 9.3.2, que se refere ao cumprimento da Portaria MME 455/2012, que trata dos registros *ex-ante* dos contratos dos consumidores livres na CCEE, informa que não pode cumprir essa deliberação em razão da decisão judicial nos autos da ação 0026014-50.2014.4.01.3400, promovida pela Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia (Abraceel), que antecipou a tutela pretendida pela Abraceel e suspendeu os efeitos da Portaria MME 455/2012 (peça 37, p. 11).

32. Informa que o MME e a Advocacia-Geral da União adotaram as providências necessárias para a interposição do recurso competente contra a referida decisão e aguardam decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, com vistas a assegurar a aplicação imediata do disposto na Portaria MME 455/2012 (peça 37, p. 11).

33. Com relação ao subitem 9.3.3, em vez de apresentar plano de ação para a elaboração dos estudos referentes à definição da curva do custo do déficit, informa apenas que criou grupo de trabalho para realizar os estudos necessários para a revisão e determinação da curva do custo de déficit de energia e que tais estudos, quando concluídos, serão levados a apreciação do CNPE (peça 37, p. 12).

34. No que tange ao subitem 9.3.4, também não apresentou plano de ação para elaborar estudos sobre a repotenciação das usinas. Argumenta apenas que a EPE já realizou estudos, os quais concluíram que a repotenciação e modernização das usinas hidrelétricas, considerando um subconjunto de usinas com mais de vinte anos de idade, não agrega energia nova ao Sistema Interligado Nacional (SIN) em volumes significativos. Conclui seu argumento dizendo que a repotenciação e modernização das usinas é uma decisão econômica do agente (peça 37, p. 12).

35. Verifica-se que, uma vez mais, o MME deixou de encaminhar planos de ação demandados, trazendo informações genéricas que não elidem o caráter cogente das determinações realizadas pelo TCU. Não houve questionamento sobre quais ações o ministério tem adotado, ou o que pretende executar, mas sim determinações expressas para que apresentasse planos de ação.

36. Conforme explicitado no parágrafo 26 desta instrução, a insurgência ou a discordância do MME quanto à competência do TCU para proferir as determinações em exame ou quanto ao teor do que foi exigido são matérias eminentemente recursais, não sendo admissíveis, nessa etapa processual, tais alegações para justificar seu não atendimento. Verifica-se que os planos de trabalho demandados não foram encaminhados de forma tempestiva, o que configura de forma inequívoca o descumprimento dos subitens 9.3.1, 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário.

IV. Item 9.4 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário

9.4. determinar ao Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE) que, no prazo de trinta dias:

9.4.1. informe ao TCU as razões e as eventuais medidas adotadas para afastar as diferenças entre as capacidades instaladas e as disponibilidades efetivas das usinas térmicas do SIN, na medida em que dos 20.208 MW de capacidade instalada, no período de novembro de 2012 a abril de 2013, apenas 14.533 MW estavam disponíveis;

9.4.2. passe a incluir em seus relatórios de monitoramento os valores estimados para as diferenças entre as garantias físicas e as capacidades efetivas de geração de energia, as

inoperabilidades das usinas térmicas convencionais e o atraso na conclusão de obras de geração e transmissão contratadas;

9.4.3. em consonância com o art. 14 da Lei 10.848/2004 c/c art. 3º do Decreto 5.175/2004, atente para os resultados das simulações contidas no Plano de Operação Energética (PEN) 2013-2017 do ONS, no que se refere ao risco de déficit, quando se usa a série histórica de 1955 para os anos de 2016 ou 2017, no patamar de 8,13% em 2016 e de 9,74% em 2017 no subsistema SE/CO, valores esses muito acima dos 5% previstos pelo CNPE.

37. Quanto ao subitem 9.4.1, o CMSE informa que foi realizado estudo conjunto entre a Aneel, o ONS e o MME, para avaliar as diferenças existentes entre as capacidades instaladas e as disponibilidades das usinas térmicas. Apresentou duas tabelas nas quais a Aneel atuou para eliminar as indisponibilidades das usinas térmicas. Assim, o CMSE dividiu os casos fiscalizados de indisponibilidade como: a) por questões conjunturais, decorrentes da concepção do empreendimento em termos construtivos e de logística de suprimento; e b) por questões estruturais, decorrente do dinamismo inerente à atividade de operação da usina (peça 18, p. 2-3).

38. Observa-se, nas tabelas apresentadas, que as fiscalizações da Aneel detectam o problema, mas sua resolução não é imediata, principalmente das usinas com problemas estruturais, a exemplo da Térmica Camaçari, com 152 MW de capacidade instalada, na qual há a informação de que a usina se comprometeu a melhorar sua disponibilidade apenas em 2015. Já a térmica Uruguaiana, com 640 MW, foi monitorada a distância, mas não há qualquer indicação do resultado do monitoramento e tampouco do motivo pelo qual não opera (peça 18, p.3).

39. Observa-se que o subitem 9.4.1 determina que o CMSE informe as razões e as eventuais medidas adotadas para afastar as diferenças entre as capacidades instaladas e as disponibilidades efetivas. De fato, há nas tabelas algumas providências, mas o resultado das ações desenvolvidas não foi suficiente para equacionar as diferenças apontadas na auditoria.

40. Durante a auditoria, constatou-se que, em abril de 2013, havia 20.208 MW de capacidade instalada de térmicas e que somente 14.553 MW estavam disponíveis. Embora o CMSE afirme que, no período de maio de 2013 a maio de 2014, houve aumento de 25% da disponibilidade das térmicas programadas pelo ONS, consulta realizada no site do ONS mostra que a situação perdura, pois, no Informativo Preliminar Diário da Operação (IPDO), de 10/8/2014, consta que, dos 21.802 MW de capacidade instalada, somente 16.324 MW estavam disponíveis, conforme pesquisa realizada em 13/8/2014 (http://www.ons.org.br/publicacao/ipdo/Ano_2014/).

41. Ou seja, há, ainda, grande diferença entre a capacidade instalada e a disponibilidade das térmicas. Tendo em vista que a resposta apresentada não indica que a situação esteja devidamente controlada, considera-se, portanto, que o subitem 9.4.1 foi cumprido, contudo, faz-se necessária nova medida, desta feita que seja aplicada penalidade para as usinas que não produzem de acordo com a programação do ONS.

42. No que diz respeito ao subitem 9.4.2, que determina que o CMSE passe a incluir em seus relatórios de monitoramento os valores estimados para as diferenças entre as garantias físicas e as capacidades efetivas de geração de energia, as inoperabilidades das usinas térmicas convencionais e o atraso na conclusão de obras de geração e transmissão contratadas, o CMSE afirma que essas informações já estão contidas nas publicações do MME intituladas Boletim Semanal de Monitoramento da Geração Térmica e Boletim Mensal de Monitoramento do Sistema Elétrico Brasileiro. No que diz respeito aos atrasos dos empreendimentos, afirma que o tema é objeto de constante monitoramento (peça 18, p. 3-4).

43. De fato, esse item 9.4.2 foi cumprido, pois todas essas informações são devidamente publicadas pelo CMSE, como se observa nas peças 40 a 44.

44. Já o subitem 9.4.3, o qual alerta o CMSE para os resultados das simulações contidas no Plano de Operação Energética (PEN) 2013-2017 do ONS, no que se refere ao risco de déficit, quando se usa a série histórica de 1955 para os anos de 2016 ou 2017, no patamar de 8,13% em 2016 e de 9,74% em 2017 no subsistema SE/CO, valores esses muito acima dos 5% previstos pelo

CNPE, informa que tanto o CMSE quanto os segmentos técnicos e gerenciais do MME acompanham o Plano de Operação do ONS (peça 18, p. 4). Considera-se, portanto, cumprido o subitem 9.4.3.

V. Item 9.5 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário

9.5. determinar ao Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS que, no prazo de trinta dias, manifeste-se conclusiva e fundamentadamente sobre a adequação, em termos estruturais, da capacidade de geração de energia elétrica à sua disposição para atendimento à demanda atual e prevista para o exercício de 2014;

45. O ONS manifesta-se afirmando que a análise da adequação, em termos estruturais e conjunturais, da oferta de energia elétrica em relação ao mercado previsto do SIN de cada ano é realizada, em base anual, por meio do Plano da Operação Energética (PEN), cujo horizonte de análise é de cinco anos à frente. A análise das condições de atendimento para o ano de 2014 está consolidada no PEN 2013-2017, que avalia o quinquênio (peça 19, p. 1).

46. Informa que, em termos estruturais, o balanço estático de energia contempla os valores das garantias físicas das usinas integrantes da oferta de energia do SIN, previamente determinados pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE).

47. Os balanços estáticos de energia do SIN para 2014, ao considerar-se intercâmbios nulos entre regiões, estimados no citado documento, contemplando a Energia de Reserva proveniente dos quatro primeiros leilões de reserva já realizados, mostra que existem sobras de energia contratada no montante de 5.517 MW médios em 2014, uma vez que a oferta estática de energia é superior à carga própria projetada (peça 19, p. 2).

48. Informa também que o risco de déficit de energia para 2014 é inferior a 5% ao longo de todo o horizonte de análise (2014-2017). Assim, o ONS entende que está 'em acordo com o critério de garantia postulado pelo CNPE, risco máximo de 5% em cada subsistema' (peça 19, p.3).

49. Considerando que o item 9.5 apenas determina manifestação do ONS, entende-se como cumprido, sem prejuízo de que as conclusões do ONS sejam analisadas com maior profundidade na continuidade do monitoramento do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário.

VI. Item 9.6 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário

9.6. determinar à Empresa de Pesquisa Energética - EPE que, no prazo de trinta dias:

9.6.1. informe a este Tribunal a forma como considera em seus trabalhos de planejamento as diferenças entre as garantias físicas e as capacidades efetivas de geração de energia, as inoperabilidades médias das usinas térmicas convencionais e o atraso na conclusão de obras de geração e transmissão contratadas;

9.6.2. acorde com a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL a disponibilização, no site de uma das entidades, mensalmente, informações sobre a garantia física e a geração de todas as usinas, discriminadas por fonte, de modo a explicitar a real contribuição de cada uma para a capacidade de geração do sistema elétrico brasileiro;

50. Em relação ao subitem 9.6.1, a EPE faz considerações de ordem conceitual informando que a Garantia Física (GF) de uma usina é a sua parcela de contribuição para atender a Carga Crítica (CC) do SIN. Carga crítica, por sua vez, é a máxima carga que uma determinada configuração do SIN é capaz de atender, segundo os critérios estabelecidos nas Resoluções CNPE 1, de 17/11/2004, e 9, de 28/7/2008 (peça 24, p. 1).

51. Explica que a GF é um valor estrutural que não se confunde com a produção efetiva, nem com a produção média de longo termo. A capacidade efetiva de geração de energia é dada pela máxima produção que uma usina pode gerar em determinadas condições. A produção efetiva de uma usina difere de sua GF e somente por coincidência os dois valores serão iguais.

52. Detalha todos os trabalhos de Planejamento da Expansão do sistema eletroenergético realizados pela EPE, entre eles os Planos Decenais de Expansão - que buscam definir um cenário para a expansão do parque de geração, da rede de transmissão de energia elétrica e das principais interligações entre os subsistemas no horizonte decenal (peça 24, p. 1).



53. A EPE informa que o Plano é um dos principais instrumentos que subsidiam o processo licitatório para a expansão do sistema eletroenergético visando garantir o abastecimento adequado do crescimento da demanda de energia elétrica projetado para o sistema interligado. A oferta indicada a cada ciclo do Plano Decenal deve proporcionar ao sistema custos marginais e riscos de déficit que atendam aos critérios de segurança de suprimento e de minimização dos custos de expansão e de operação (peça 24, p. 2).

54. Os planos são publicados anualmente e consideram as atualizações das informações de capacidade efetiva de geração de energia para os estudos de condições de atendimento (avaliações de riscos de déficit e custos marginais de expansão). A cada ciclo de planejamento, são considerados os atrasos na conclusão das obras de geração e de transmissão contratadas, segundo informação mais atualizada do CMSE coordenado pelo MME (peça 24, p. 2).

55. A cada atualização anual, os estudos do plano avaliam todas as revisões de potência instalada e eventuais suspensões de autorização de usinas termelétricas, decorrentes também de suas inoperabilidades. Cita, como exemplos, a UTE Brasília, que teve a operação suspensa pelo Despacho Aneel 4.204/2011, por não ter passado nos testes da fiscalização, e a UTE Carioca, suspensa pelo Despacho Aneel 4.101/2011.

56. Informa, ainda, que as taxas de indisponibilidade (forçada e programada) das usinas termelétricas são consideradas nos estudos de planejamento.

57. Nos Planos Decenais, de forma a avaliar as condições de contratação do mercado previsto e o equilíbrio estrutural do atendimento, são apresentados balanços de garantia física (peça 24, p. 2).

58. Considerando que o subitem 9.6.1 determina que a EPE informe como considera em seus planejamentos aspectos como a GF *vis-a-vis* a efetiva geração de energia, as inoperabilidades das térmicas e o atraso na conclusão dos empreendimentos de geração e de transmissão, todas as informações foram prestadas. Portanto, entende-se que o subitem 9.6.1 foi cumprido.

59. Quanto ao subitem 9.6.2, a partir de julho de 2014, a CCEE passou a disponibilizar a geração de todas as usinas e suas respectivas garantias físicas, conforme peça 49. Não é necessário, portanto, que a EPE e a Aneel os publiquem, já que a CCEE passou a expor a informação solicitada no Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário. Considera-se, dessa forma, que o subitem 9.6.2 foi cumprido.

CONCLUSÃO

60. Em conformidade com a Portaria-Segecex 27, de 19/10/2009, a tabela que segue apresenta o resumo com o grau e respectivo percentual de atendimento das deliberações.

Quadro 1 - Grau de implementação das determinações

Deliberação	Cumprida	Em cumprimento	Parcialmente cumprida	Não cumprida	Não aplicável
9.1 MME	X				
9.2 MME					
9.2.1 MME				X	
9.2.2 MME				X	
9.2.2.1 MME				X	
9.2.2.2 MME				X	
9.2.2.3 MME				X	
9.3 MME					
9.3.1 MME				X	
9.3.2 MME					X
9.3.3 MME				X	
9.3.4 MME				X	
9.4 CMSE					
9.4.1 CMSE	X				
9.4.2 CMSE	X				

Deliberação	Cumprida	Em cumprimento	Parcialmente cumprida	Não cumprida	Não aplicável
9.4.3 CMSE	X				
9.5 ONS	X				
9.6 EPE					
9.6.1 EPE	X				
9.6.2 EPE e Aneel	X				
Quantidade	7			8	1
Percentual	44%			50%	6%

61. Observa-se que nenhuma das determinações direcionadas ao MME foi cumprida, exceto o item 9.1, que se tratava de dar ciência ao CNPE que o TCU encontrou fortes indícios de que a capacidade de geração de energia elétrica no país configura-se estruturalmente insuficiente para garantir a segurança energética.

62. Nos termos do art. 268, inciso VII e § 3º, do Regimento Interno do TCU, o Tribunal poderá aplicar a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 aos responsáveis por descumprimento de decisão do Tribunal, salvo justificado motivo, a qual prescinde de audiência prévia, desde que a possibilidade de aplicação conste da comunicação da decisão descumprida.

63. Verifica-se que o Ofício 0204/2014-TCU/SefidEnergia, de 21/5/2014 (peças 114 e 119 do TC-012.949/2013-2), o qual comunicou o teor do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário ao Secretário-Executivo do Ministério de Minas e Energia, continha informação sobre a possibilidade de aplicação de multa por descumprimento de determinação.

64. No entanto, em homenagem ao princípio do contraditório e da ampla defesa que devem guiar os processos do TCU, ante o descumprimento dos itens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.2.1, 9.2.2.2, 9.2.2.3, 9.3.1, 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário, conforme analisado nesta instrução, propõe-se a realização de audiência do Secretário-Executivo do Ministério de Minas e Energia, para que apresente suas razões de justificativa no prazo de quinze dias, nos termos do art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU.

BENEFÍCIOS DO CONTROLE

65. Entre os benefícios de controle estimados, pode-se mencionar o incremento da eficiência da administração pública.

66. Registra-se que esses benefícios são considerados qualitativos e coadunam-se com os itens 56.5 (melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados), 56.8 (aumentar a eficiência na estrutura, em procedimentos ou no exercício de competências e atribuições) e 56.9 (melhorar a gestão administrativa/melhorias na organização, na forma de atuação) do anexo da Portaria Segecex-10/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

67. Ante o exposto, considerando que o item 9.10 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário fixou o prazo de 90 dias para que a SefidEnergia dê conhecimento ao Relator sobre o estágio de cumprimento das determinações, esta unidade técnica, por meio da análise expedita das respostas dadas pelos entes auditados informa e propõe o que segue:

a) considerar cumprida a determinação indicada pelo item 9.2.3.2 do Acórdão 1.196/2010-TCU-Plenário;

b) considerar não aplicável a determinação indicada pelo item 9.1.2.2 do Acórdão 1.196/2010-TCU-Plenário, por perda de objeto;

c) considerar cumpridas as determinações indicadas pelos itens 9.1, 9.4.1, 9.4.2, 9.4.3, 9.5, 9.6.1 e 9.6.2 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário;

d) considerar não cumpridas as determinações indicadas pelos itens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.2.1, 9.2.2.2, 9.2.2.3, 9.3.1, 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário;

e) considerar não aplicável a determinação contida no item 9.3.2 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário, por existência de determinação judicial que obsta seu cumprimento;

f) realizar audiência do Sr. Márcio Pereira Zimmermann, Secretário-Executivo do Ministério de Minas e Energia, com fundamento no inciso II do art. 43 da Lei 8.443/1992 e no inciso IV do art. 250 do Regimento Interno do TCU, a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, contados a partir da ciência do ofício de comunicação da audiência, suas razões de justificativa em relação ao descumprimento das determinações constantes dos itens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.2.1, 9.2.2.2, 9.2.2.3, 9.3.1, 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário;

g) restituir os autos à SefidEnergia para que sejam, oportunamente, analisadas as razões de justificativa do responsável.”

2. Frente à explícita intenção em descumprir determinações exaradas deste Colegiado, conforme conteúdo do ofício encaminhado pelo Chefe de Gabinete do então Secretário-Executivo do MME, encaminhei o processo ao MP/TCU, nos seguintes termos:

“Solicito o especial obséquio da manifestação desse Parquet relativamente aos termos da resposta apresentada pela Secretaria Executiva do Ministério das Minas às determinações que foram dirigidas àquele Órgão do Poder Executivo pelo Plenário deste Tribunal por meio do Acórdão 1.171/2014, destacando, sem restringir o escopo de análise desse MP, as alegações de invasão de competências do Executivo por parte deste Tribunal e de ausência de competência deste Tribunal para prolatar as determinações contidas no referido acórdão.”

3. Em atenção a essa solicitação, o Ilustre Representante do MP/TCU assim se manifestou:

“Trata-se de monitoramento das determinações exaradas por meio do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário, proferido no TC-012.949/2013-2, tendo sido as medidas deste Tribunal demandadas ao Ministério de Minas e Energia (MME), ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), à Empresa de Pesquisa Energética (EPE), ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama), ao Comitê de Monitoramento do Sistema Elétrico (CMSE), ao Operador Nacional do Sistema (ONS) e à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

2. O referido processo cuidou do monitoramento das determinações e recomendações que constaram do Acórdão 1.196/2010-TCU-Plenário, proferido no TC-021.247/2008-5, por meio do qual foi apreciada auditoria operacional na área de Segurança Energética do País, classificada como Tema de Maior Significância (TMS).

3. O objetivo da auditoria foi verificar as possibilidades de desequilíbrio entre a oferta e a demanda de energia elétrica entre os anos de 2009 e 2016, as quais poderiam comprometer a qualidade, continuidade e modicidade tarifária do suprimento de energia elétrica, e, ainda, averiguar a utilização racional dos recursos e o pleno atendimento à legislação e às metas ambientais.

4. Nestes autos, por solicitação de Vossa Excelência, nos termos do despacho à peça 55, cabe a este representante do Ministério Público de Contas (MPC) avaliar, em especial, os termos da resposta dada ao TCU pela Secretaria-Executiva (SE) do MME (peça 37), com relação às determinações que foram dirigidas a esse órgão por meio do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário, a seguir transcritas (grifos nossos):

9.2. determinar ao Ministério de Minas e Energia - MME, ao Ministério do Meio Ambiente - MMA e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - Ibama que, no prazo máximo de noventa dias, sob coordenação do primeiro:

9.2.1. encaminhe ao TCU plano de trabalho, acompanhado de cronograma, que não deverá ultrapassar doze meses, para elaboração de estudos, incluindo, se for o caso, a realização de audiências/consultas públicas, visando, além do esclarecimento à sociedade, à identificação clara dos custos e benefícios econômicos e socioambientais da utilização de cada tecnologia de geração de energia elétrica (hidrelétrica, termonuclear, térmica convencional, eólica, etc.), considerando as possibilidades, os requisitos e os efeitos de sua inserção na matriz energética brasileira e na

expansão do parque gerador, com base em critérios que propiciem o compromisso adequado entre segurança energética, economicidade, aí incluídas as imperiosas qualidades relacionadas à modicidade tarifária e ao cumprimento dos acordos internacionais e legislação ambientais, especialmente aos relacionados à contenção/redução da emissão de gases produtores do efeito estufa;

9.2.2. sejam incluídos no estudo referido no item 9.2.1, retro:

9.2.2.1. análise da utilização de usinas hidrelétricas com reservatório, respectivo porte ótimo, em confronto com as a fio d'água, sob os mesmos parâmetros de segurança energética, modicidade tarifária, e obediência aos acordos internacionais e legislação ambiental, considerados os efeitos da expansão de tais tecnologias na matriz energética brasileira como um todo;

9.2.2.2. elaboração de política pública clara para inserção do gás natural na matriz energética brasileira, especialmente ante a expectativa de considerável aumento na produção nacional em razão da exploração do pré-sal (determinação também contida no item 9.2.1.4 do Acórdão TCU 1.196/2010-Plenário);

9.2.2.3. alternativas e parâmetros para compensações sociais e ambientais, em razão dos impactos provocados pela inevitável expansão do parque gerador de energia elétrica;

9.3. determinar ao Ministério de Minas e Energia - MME que:

9.3.1. apresente ao TCU, no prazo de sessenta dias, plano de ação, acompanhado de cronograma, para a elaboração de estudos que subsidiem a revisão ordinária das garantias físicas das usinas integrantes do sistema elétrico brasileiro, cujo prazo dos certificados de energia assegurada findarão em 31/12/2014, nos termos da Portaria MME 303/2004 c/c art. 2º, § 2º, e art. 4º, § 1º, do Decreto 5.163/2004 e Anexo 1, art. 1º, parágrafo único, do Decreto 7.798/2012;

9.3.2. se abstenha de prorrogar os prazos estabelecidos nos incisos I e II do art. 2º da Portaria MME nº 445/2012, conforme nova redação dada pela Portaria MME nº 211/2014, de forma a evitar a repetição dos lançamentos zero por parte dos consumidores livres ou quaisquer tipos de desvios de registros que violem os arts. 2º e 3º do Decreto 5.163/2004 e o art. 15, § 7º, da Lei 9.074/1995, garantindo o adequado e tempestivo registro dos contratos de consumidores livres na Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE);

9.3.3. apresente ao TCU, no prazo de sessenta dias, plano de ação, acompanhado de cronograma, para elaboração e conclusão dos estudos necessários à definição da curva do custo do déficit de energia objeto da determinação contida no item 9.1.2.1 do Acórdão TCU 1.196/2010-Plenário;

9.3.4. apresente no prazo de sessenta dias, plano de ação, acompanhado de cronograma, para a elaboração de estudos objetivando dimensionar a real possibilidade e as vantagens econômicas e socioambientais da repotenciação e modernização de usinas, objeto da recomendação contida no item 9.2.1.5 do Acórdão TCU 1.196/2010-Plenário.

5. No referido despacho, Vossa Excelência solicitou a este MPC/TCU especial atenção às alegações do MME 'de invasão de competências do Executivo por parte deste Tribunal e de ausência de competência deste Tribunal para prolatar as determinações contidas no referido acórdão'.

6. Na instrução à peça 52, a Auditora Federal de Controle Externo (AUFC) da Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Energia e Comunicações (SefidEnergia), com a concordância do diretor da 1ª Diretoria Técnica e do secretário da unidade técnica, procedeu à análise das respostas encaminhadas pelos órgãos e entidades que foram destinatários das determinações constantes do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário, entre eles o MME.

7. Resumo, a seguir, a atual situação de cumprimento da referida deliberação, especialmente em relação ao MME, levando em conta a manifestação da SefidEnergia:

a) item 9.2 do acórdão:

a.1) o Ibama, um dos destinatários da determinação constante desse item, interpôs pedido de reexame contra a medida a ele dirigida (peça 17), tendo argumentado que não deveria ter sido

incluído pelo TCU como um dos responsáveis pela elaboração do plano de trabalho que teria como principal objetivo a ‘identificação clara dos custos e benefícios econômicos e socioambientais da utilização de cada tecnologia de geração de energia elétrica (hidrelétrica, termonuclear, térmica convencional, eólica, etc.)’ (excerto da determinação);

a.2) o item 9.2 do acórdão estaria com efeito suspensivo em vigor em relação ao Ibama, tendo em vista que o recurso foi admitido pelo relator do recurso, Ministro Aroldo Cedraz (peça 23), com tal efeito, mas ainda não foi apreciado pelo Tribunal;

a.3) o MMA também recorreu contra o item 9.2 do acórdão (peça 183 do TC-012.949/2013-2), mas não houve, até o momento, sorteio de relator para esse recurso;

a.4) o MME, de acordo com a unidade técnica, ‘não apresentou plano de trabalho e tampouco cronograma para elaboração de estudos’ (item 17 da instrução à peça 52), ‘o que configura de forma inequívoca o descumprimento integral do item 9.2 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário’ (item 28 da instrução à peça 52 - grifo do original);

b) item 9.3 do acórdão:

b.1) o MME, conforme assinalou a SefidEnergia, ‘não apresentou qualquer plano de ação’ (item 29 da instrução à peça 52), ‘o que configura de forma inequívoca o descumprimento dos subitens 9.3.1, 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário’ (item 36 da instrução à peça 52 - grifo do original);

b.2) o subitem 9.3.2 do acórdão foi alvo de ação judicial (Processo 0026014-50.2014.4.01.3400), em trâmite na 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, tendo sido concedida à autora, a Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia (Abraceel), a antecipação de tutela para suspender os efeitos da Portaria MME nº 455/2012, até ulterior decisão desse juízo.

8. Conforme quadro apresentado no item 60 da instrução da SefidEnergia, a unidade técnica verificou que o MME cumpriu apenas a determinação que lhe foi dirigida por meio do item 9.1 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário, tendo descumprido oito determinações dessa deliberação (subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.2.1, 9.2.2.2, 9.2.2.3, 9.3.1, 9.3.3 e 9.3.4). A determinação constante do subitem 9.3.2 foi considerada ‘não aplicável’ pela unidade técnica, tendo em vista o estágio em que se encontra o retromencionado Processo 0026014-50.2014.4.01.3400.

9. Como decorrência dessas conclusões, a SefidEnergia apresentou proposta de juízo de cumprimento/descumprimento das determinações constantes do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário, bem como de não aplicação de algumas medidas que constaram dessa deliberação.

10. Além disso, especificamente com relação ao MME, a unidade técnica sugeriu que fosse realizada a audiência do Sr. Márcio Pereira Zimmermann, Secretário-Executivo desse ministério, com fundamento no inciso II do art. 43 da Lei 8.443/1992 e no inciso IV do art. 250 do Regimento Interno (RI)/TCU, para apresentar suas razões de justificativa em relação ao ‘descumprimento das determinações constantes dos itens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.2.1, 9.2.2.2, 9.2.2.3, 9.3.1, 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário’ (letra ‘f’ do item 67 da instrução à peça 52).

11. Manifesto minha concordância com a análise e as conclusões da SefidEnergia, ressaltando, contudo, discordância pontual quanto à necessidade de realização de audiência do Secretário-Executivo do MME. Apresento, a seguir, resposta aos questionamentos de Vossa Excelência e sugestões para o encaminhamento deste processo.

12. A leitura da peça 37 dos autos, na qual consta a Nota Técnica 4/2014-SE-MME, de 21/7/2014, encaminhada ao TCU pelo Ofício 139/2014-SE-MME, de 21/7/2014, assinado pelo Chefe de Gabinete do Secretário-Executivo do MME, pouco contribuiu para o prosseguimento da marcha processual, tendo veiculado, sobretudo, a **intenção do MME de não atender às determinações constantes dos itens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.2.1, 9.2.2.2, 9.2.2.3, 9.3.1, 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário.**

13. Ressalto, por oportuno, que não houve, por parte do ministério, a apresentação de ponderações sobre eventuais dificuldades técnicas e/ou de prazo para atender a essas determinações.

14. O ministério acredita que o órgão de controle externo invadiu suas competências na formulação/implementação/avaliação da política pública de energia do País, a partir da suposta extrapolação das competências que foram conferidas ao órgão de controle externo pela Constituição Federal (CF) e por sua Lei Orgânica.

15. Nesse sentido, o MME, apesar de ter reconhecido que o TCU tem a prerrogativa de realizar auditorias operacionais em órgãos e entidades da Administração Pública federal, ressaltou que 'o conteúdo e o exato alcance dessas auditorias operacionais não foram adequadamente estabelecidos na legislação vigente' (peça 37, p. 5). Adiante, apresento o correspondente arcabouço constitucional, legal, regimental e normativo que infirma esse entendimento do ministério.

16. Não vislumbrei, a partir do exame das deliberações prolatadas pelo Tribunal em relação ao TMS Segurança Energética, entre as quais se inclui o Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário, nem ingerência deste Tribunal sobre as atribuições do MME, a ele legalmente conferidas, nem usurpação de atribuições pelo órgão de controle externo, que poderia advir da suposta inobservância de sua missão constitucional e legal. Conforme ressaltado pela SefidEnergia, **o foco do trabalho operacional e das determinações dele oriundas se restringiu a identificar se o principal órgão legalmente incumbido de garantir a segurança energética do País, o MME, tem fundamentado, de modo robusto, suas decisões técnicas.**

17. Nesse sentido, o plano de trabalho e os três planos de ação demandados ao ministério por meio dos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário têm como justificativa a pretensão do Tribunal de fornecer, oportunamente, uma resposta à sociedade, qual seja, se o MME e os demais órgãos e entidades que possuem atribuições quanto à segurança energética do Brasil têm condições de afastar a seguinte conclusão que foi comunicada ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), por meio do item 9.1 dessa deliberação, no sentido de que haveria **'fortes indícios de que a capacidade de geração de energia elétrica no país configura-se estruturalmente insuficiente** para garantir a segurança energética dentro dos parâmetros estabelecidos' (grifos do original).

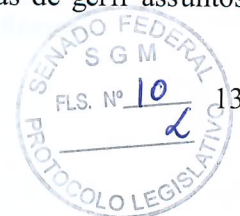
18. No caso sob exame, a gravidade do cenário identificado por Vossa Excelência no voto que fundamentou o Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário justificou a série de determinações exaradas por meio dessa deliberação, o que serviu de indicativo aos responsáveis pela política de segurança energética brasileira sobre a premência de que sejam fornecidos a este Tribunal estudos técnicos capazes de embasar a futura resposta que deve ser dada pela Corte de Contas ao País, especialmente sobre as possibilidades de desequilíbrio entre a oferta e a demanda de energia elétrica nos próximos anos.

19. Chego a duas constatações, a partir da resposta apresentada pelo MME ao TCU, considerando o teor da Nota Técnica 4/2014-SE-MME.

20. Primeiro, o órgão auditado parece ter tido a intenção de questionar parte ou a totalidade das determinações que lhe foram dirigidas por meio do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário. Não o fez, contudo, no tempo devido, por intermédio do instrumento adequado, que seria a via recursal (por meio do pedido de reexame, previsto no art. 48 da Lei 8.443/1992 e no art. 286 do Regimento Interno/TCU).

21. Quanto a essa opção do MME, de não ter interposto pedido de reexame (considerando, hipoteticamente, que o órgão teve a intenção de ter exercido tal direito), entendo que não há como superar as preclusões temporal e lógica nas quais incorreu. O prazo para o ministério ter interposto pedido de reexame já foi ultrapassado e as respostas constantes da peça 37, mesmo que não tenham atendido aos comandos do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário, representaram a intenção do órgão de atendimento das determinações - embora tal objetivo não tenha sido, de fato, atingido -, o que é incompatível, em termos lógicos, com o ato de recorrer.

22. Segundo, percebi que o MME teve o intuito de rechaçar a atividade de controle, como se o mero fato de ter sido incumbido pela Lei 10.683/2003 e por outras normas de gerir assuntos



relacionados aos recursos energéticos do País tivesse lhe outorgado um lugar especial na estrutura do Estado brasileiro, imune às normas de controle externo dispostas na CF e na Lei 8.443/1992.

23. Deve restar claro aos responsáveis do MME, que é missão do TCU contribuir, via controle externo, para que os órgãos e entidades da Administração Pública federal exerçam suas funções de modo a implementar as políticas públicas com a máxima eficiência. Essa é a inteligência do *caput* do art. 37 da CF, no qual está expressamente previsto o princípio da eficiência.

24. Numa área tão sensível como a de energia, na qual o País já vivenciou uma crise em 2001/2002, é esperada uma atuação constante e vigilante do órgão de controle externo, a partir da verificação da estrutura normativa, de pessoal, de tecnologia e de governança do Poder Executivo federal para lidar com a questão, o que vem sendo feito desde o início dos trabalhos do TMS Segurança Energética.

25. Devo lembrar que a preocupação com o setor de energia vem sendo externada por este Tribunal há muitos anos, mesmo antes do início do citado TMS, tendo a Corte de Contas estimado o prejuízo decorrente do 'apagão elétrico' iniciado em 2001 em 45,2 bilhões de reais (valores atualizados em julho de 2009), conforme ressaltado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues no voto que fundamentou o Acórdão 1.543/2009-TCU-Plenário. Por meio dessa deliberação, proferida no TC-006.734/2003-9, o TCU apreciou auditoria que levantou o custo direto, incorrido por todos os brasileiros, em razão do mencionado 'apagão', iniciado em 2001 e que chegou a seu termo em 2002.

26. A preocupação quanto ao papel do MME na condução da política relacionada à segurança energética do Brasil foi ressaltada do seguinte modo pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, na parte final do referido voto:

O próprio Ministério das Minas e Energia deve ser fortalecido, na medida em que é sua responsabilidade propor decisões estratégicas e formular políticas públicas para o setor. O relatório de Contas do Governo do exercício de 2008 salienta a *'necessidade premente de recomposição de estruturas de planejamento, monitoramento, avaliação e controle'* do Governo. (grifo nosso)

27. É nesse contexto de averiguação do planejamento do setor de energia do País que deve ser avaliado o conteúdo da peça 37 dos autos e os pressupostos que foram levados em conta para elaboração da resposta dada pelo MME ao TCU, de supostas autossuficiência técnica/normativa do ministério, por um lado, e invasão/usurpação de competências por parte deste Tribunal, por outro.

28. O MME mencionou um extenso rol de normas que, em seu entendimento, embasaria sua atuação na tarefa de resguardar a segurança energética do País - englobando o contexto da União e da Presidência da República -, ao mesmo tempo em que tornaria desnecessária a contribuição do órgão de controle externo quanto ao tema.

29. Foram citadas pelo ministério, à peça 37, as seguintes normas:

a) art. 21, inciso XII, alínea 'b', da CF, quanto à competência da União para 'explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão (...) os serviços e instalações de energia elétrica' (item 6 da Nota Técnica 4/2014-SE-MME);

b) art. 22, inciso IV, da CF, quanto à competência privativa da União para legislar sobre 'águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão' (item 7 da Nota Técnica 4/2014-SE-MME);

c) art. 84, inciso II, da CF, quanto à competência privativa do Presidente da República para 'exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal' (item 8 da Nota Técnica 4/2014-SE-MME);

d) art. 87, incisos I a IV, da CF, que dispõem sobre as principais atribuições dos Ministros de Estado, entre elas o exercício da 'orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência', expresso no inciso I do citado artigo (item 9 da Nota Técnica 4/2014-SE-MME);

e) art. 27, inciso XVI, alíneas 'a' a 'd', da Lei 10.683/2003, quanto aos assuntos que constituem áreas de competência do MME, a saber:

- a) geologia, recursos minerais e energéticos;
- b) aproveitamento da energia hidráulica;
- c) mineração e metalurgia;
- d) petróleo, combustível e energia elétrica, inclusive nuclear;

30. Após a apresentação dessas disposições constitucionais e legais, o MME concluiu que (...) resta inegável que, embora a atuação do Tribunal de Contas da União por meio da auditoria operacional em apreço possa contribuir para a melhoria da condução de alguns assuntos que se encontram sob a esfera de competência do Ministério de Minas e Energia, **as decisões a respeito dos estudos técnicos que deverão conduzir o setor elétrico inserem-se na esfera de discricionariedade técnica conferida pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional aplicável ao Poder Executivo Federal.** (grifos nossos)

31. Além de ter feito menção ao rol normativo indicado no item 29 deste parecer, o Ministério destacou a função exercida por outros órgãos, entidades, conselhos e comitês que atuam nas áreas de segurança e planejamento energético do País, com indicação da respectiva legislação de regência, a saber:

- a) Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE):

a.1) constituição autorizada por meio do art. 14 da Lei 10.848/2004, 'com a função precípua de acompanhar e avaliar permanentemente a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético em todo o território nacional', e constituição efetiva, no âmbito do MME e sob sua coordenação direta, por meio do art. 1º do Decreto 5.175/2004;

a.2) formado por quatro representantes do MME e pelos titulares das seguintes entidades: Aneel, Agência Nacional do Petróleo (ANP), CCEE, EPE e ONS;

- b) Conselho Nacional de Política Energética (CNPE): criado pelo art. 2º da Lei 9.478/1997, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas, entre outras, a

(...) garantir o atendimento à demanda nacional de energia elétrica, considerando o planejamento de longo, médio e curto prazos, podendo indicar empreendimentos que devam ter prioridade de licitação e implantação, tendo em vista seu caráter estratégico e de interesse público, de forma que tais projetos venham assegurar a otimização do binômio modicidade tarifária e confiabilidade do Sistema Elétrico. (inciso VI do art. 2º da Lei 9.478/1997)

- c) EPE: criação autorizada pela Lei 10.847/2004, vinculada ao MME, com a finalidade de 'prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, tais como energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis e eficiência energética, dentre outras' (art. 2º, *caput*, da referida lei).

32. O MME elencou, também, as atribuições do CMSE, previstas nos arts. 3º e 4º do Decreto 5.175/2004, e a necessidade de a EPE submeter ao MME, para fins de aprovação, os 'procedimentos específicos de planejamento nacional da expansão de curto, médio e longo prazo do parque de geração e dos sistemas de transmissão de energia elétrica' (art. 67 do Decreto 5.163/2004).

33. A título de conclusão da parte exordial da Nota Técnica 4/2014-SE-MME, o ministério ressaltou, no item 23 desse documento, que restaria claro que o Poder Executivo possui um conjunto de órgãos e entidades voltados exclusivamente ao setor energético nacional, compostos por técnicos extremamente qualificados, e dotados de competência legal para tratar das questões desenvolvidas no monitoramento realizado pelo Tribunal de Comas da União.

34. Passo à análise da referida parte exordial da Nota Técnica 4/2014-SE-MME.

35. Quanto aos dispositivos constitucionais mencionados pelo MME (arts. 21, inciso XII, alínea 'b'; 22, inciso IV; 84, inciso II; e 87, incisos I a IV), verifico que não contribuem para a presente discussão. Tais dispositivos deslocaram o foco do raciocínio para o cenário macro da Administração Pública, especificamente quanto às competências gerais da União, da Presidência da

República e dos ministros de Estado, e não para as atribuições específicas do MME e das entidades, conselhos e comitês a ele vinculados, relacionadas ao TMS Segurança Energética. Assim, deixo de tecer outras considerações sobre os referidos dispositivos constitucionais.

36. No que tange ao rol de leis e decretos citado pelo MME, esclareço que foram levados em conta pelo TCU na auditoria do TMS Segurança Energética, senão vejamos.

a) quanto ao CMSE:

a.1) a Lei 10.848/2004 foi expressamente citada no item 10 do relatório do Acórdão 1.196/2010-TCU-Plenário e menções ao comitê foram feitas no relatório e na parte dispositiva dessa deliberação;

a.2) menções ao comitê foram feitas no relatório, no voto e na parte dispositiva do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário;

b) quanto ao CNPE e à EPE, houve menções ao conselho e à entidade, respectivamente, no relatório, no voto e na parte dispositiva dos Acórdãos 1.196/2010 e 1.171/2014, ambos do Plenário do TCU;

c) quanto aos Decretos 5.163 e 5.175, ambos de 2004, averigui que ambos constaram do relatório do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário e que o primeiro deles foi mencionado no relatório do Acórdão 1.196/2010-TCU-Plenário.

37. Em suma, há três aspectos que conformaram o raciocínio do MME:

a) o ministério teria ‘discricionariedade técnica’ para decidir sobre os estudos técnicos afetos ao setor elétrico (vide citação apresentada no item 30 deste parecer);

b) para lidar com as questões abordadas pelo TCU no monitoramento, o Poder Executivo federal teria:

b.1) *expertise*, oriunda de um corpo funcional formado por ‘técnicos extremamente qualificados’ (vide citação apresentada no item 33 deste parecer); e

b.2) competência legal.

38. Sobre as competências legais do MME, o arcabouço normativo mencionado pelo ministério, o qual, como visto, foi empregado pelo TCU nas análises da auditoria do TMS Segurança Energética, ao contrário de afastar o controle externo, representa um dos parâmetros para o TCU avaliar se o órgão vem cumprindo sua missão, o que inclui a supervisão sobre as entidades, conselhos e comitês que são a ele vinculados ou por ele presididos.

39. Por óbvio, o ponto de partida dessa avaliação é o art. 27, inciso XVI, alíneas ‘a’ a ‘d’, da Lei 10.683/2003, mencionado pelo MME, especialmente com relação às áreas de recursos energéticos, aproveitamento da energia hidráulica e energia elétrica, todas abordadas no TMS.

40. Não vejo, ainda, como aceitar a tese de ‘discricionariedade técnica’ do MME como um dos argumentos para não serem cumpridas as medidas determinadas ao órgão por meio do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário.

41. Apesar de poder ser reconhecida a capacidade técnica do MME e das entidades a eles vinculadas para lidar com as questões tratadas no monitoramento, o TCU não visou substituir o órgão legalmente incumbido de lidar com as questões energéticas do País, a ponto de direcionar as escolhas técnicas do ministério.

42. Quando o Tribunal demandou ao MME planos de trabalho e de ação, por meio dos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário, não o fez com a intenção de determinar que o órgão adotasse determinadas soluções técnicas. O intuito dos comandos constantes desses itens foi o de conhecer o embasamento técnico das soluções pretendidas pelo ministério, para aferição, em momento posterior, de sua aderência às leis, normas e planos que regem o setor energético no País.

43. Nesse sentido, existindo bases normativas para o planejamento do referido setor, por meio, em especial, da Lei 10.848/2004 e dos planos que orientam a segurança energética do País - vide, por exemplo, os planos decenais de expansão de energia -, afasta-se a total liberdade de atuação pretendida pelo MME, à margem do controle externo, por meio da aludida ‘discricionariedade técnica’.

44. Acerca das incompreensões manifestadas pelo MME sobre os parâmetros legais que determinam os limites de cumprimento de sua missão e sobre as prerrogativas que detém o TCU para exercer o seu controle, retomo o exame dos questionamentos do ministério quanto à suposta lacuna existente na legislação, no que tange ao conteúdo e ao exato alcance das auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal (vide item 5 da Nota Técnica 4/2014-SE-MME - peça 37, p. 5).

45. Além do desconhecimento do MME sobre a legislação que rege as auditorias operacionais, parece-me ter havido incompreensão do ministério quanto ao papel reservado ao TCU quando realiza essa espécie de fiscalização, que não tem qualquer intenção de colocar o órgão de controle externo na posição de formulador/gestor de políticas públicas.

46. O primeiro pilar que dá sustentação à auditoria operacional encontra-se na CF, em seus arts. 70, *caput*, e 71, inciso IV, a seguir descritos:

art. 70. A **fiscalização** contábil, financeira, orçamentária, **operacional** e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

(...)

art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e **auditorias de natureza** contábil, financeira, orçamentária, **operacional** e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; (grifos nossos)

47. A prerrogativa de realizar fiscalizações de natureza operacional foi refletida, a partir dos citados comandos constitucionais, da seguinte forma na Lei Orgânica deste Tribunal:

art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

(...)

II - proceder, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, de suas Casas ou das respectivas Comissões, à **fiscalização** contábil, financeira, orçamentária, **operacional** e patrimonial das unidades dos poderes da União e das demais entidades referidas no inciso anterior;

(...)

art. 38. Compete, ainda, ao Tribunal:

I - realizar por iniciativa da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e **auditorias** de natureza contábil, financeira, orçamentária, **operacional** e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e nas entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal;

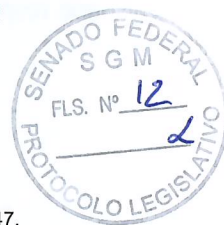
(...)

IV - auditar, por solicitação da Comissão a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, ou comissão técnica de qualquer das Casas do Congresso Nacional, projetos e programas autorizados na Lei orçamentária anual, avaliando os seus resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade.

(...)

art. 41. Para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos de que resulte receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe, para tanto, em especial:

(...)



II - realizar, por iniciativa própria, na forma estabelecida no Regimento Interno, inspeções e auditorias de mesma natureza que as previstas no inciso I do art. 38 desta Lei;

(...)

§ 1º As inspeções e auditorias de que trata esta Seção serão regulamentadas no Regimento Interno e realizadas por servidores da Secretaria do Tribunal. (grifos nossos)

48. No Regimento Interno desta Casa, as fiscalizações com foco operacional foram previstas nos seguintes dispositivos:

art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma da legislação vigente, em especial da Lei 8.443/92:

(...)

II - realizar, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, de suas casas ou das respectivas comissões, **auditorias**, inspeções ou acompanhamentos de natureza contábil, financeira, orçamentária, **operacional** ou patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e demais órgãos e entidades sujeitos à sua jurisdição;

(...)

V - auditar, por solicitação da comissão mista permanente de senadores e deputados referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal, ou de comissão técnica de qualquer das casas do Congresso Nacional, projetos e programas autorizados na lei orçamentária anual, avaliando os seus resultados quanto à eficácia, eficiência, efetividade e economicidade;

(...)

art. 239. Auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

(...)

II - avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados; (grifos nossos)

49. Ressalto, acerca da competência que o TCU tem de realizar auditorias operacionais, que tal mister é **próprio e privativo da Corte de Contas**, nos termos do art. 4º de sua lei orgânica: 'O Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência.' (grifos nossos).

50. 'O que é certo', na lição do Ministro Carlos Velloso, do Supremo Tribunal Federal (STF), 'é que o TCU é tribunal administrativo que goza de autonomia para decidir e exercer as atribuições que lhe são cometidas pela Constituição' (Medida Cautelar no Mandado de Segurança 25092, julgado em 18/11/2004, publicado no Diário da Justiça de 24/11/2004, p. 19 - grifo nosso).

51. Assim, considerando que não há dúvidas de que há base constitucional, legal e normativa para que o TCU efetue auditorias operacionais nas unidades que lhe são jurisdicionadas, destaco que não se pode limitar o alcance dessa espécie de fiscalização ante a suposta inexistência, por exemplo, de lei que defina, com minúcias, qual é o escopo das auditorias operacionais, conforme aventou o MME. A lei sequer seria o instrumento adequado para definir os detalhes de como o TCU deveria atuar em sede de auditoria operacional.

52. Quanto à normatização interna dessa modalidade de auditoria, especial atenção deve ser dada ao art. 239, inciso II, do RI/TCU, o qual, a partir do comando do art. 41, § 1º, da Lei 8.443/1992, definiu os dois grandes segmentos nos quais se divide a auditoria operacional: a auditoria de desempenho [de órgãos e entidades] e a avaliação de programas (e seus projetos e atividades).

53. A nomenclatura empregada pelo TCU com relação à auditoria operacional - outrora denominada, internamente, de 'auditoria de desempenho' (1996) e de 'auditoria de natureza operacional' (2000) -, assim como pode ocorrer com todas as espécies de fiscalização a cargo do órgão de controle externo, serve, tão somente, para fins de organização interna do Tribunal, desde que respeitadas as disposições constitucionais e legais. Esse entendimento decorre, de modo direto,

da seguinte disposição do RI/TCU: ‘art. 247. As modalidades e procedimentos a serem observados na realização de fiscalizações serão definidos em ato normativo’.

54. Sobre essa prerrogativa do TCU, de organizar e denominar da forma que melhor lhe convier seus instrumentos de fiscalização, lembro que outro dispositivo do Regimento Interno da Corte de Contas lhe confere essa possibilidade, conforme se depreende do teor do inciso XXIX do art. 1º dessa norma: ‘realizar outras fiscalizações ou exercer outras atribuições previstas em lei’ (grifo nosso).

55. Em observância ao art. 247 do RI/TCU, o Tribunal formalizou seu Manual de Auditoria Operacional por meio da Portaria 4, de 26/2/2010 (disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058980.PDF>), da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU (Segecex), no qual é apresentada, em seu item 1, a definição dessa modalidade fiscalizatória: ‘exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública’ (grifo nosso).

56. **É nesse documento que estão estabelecidos, entre tantos outros aspectos, o conteúdo e o alcance da auditoria operacional**, desconhecidos dos gestores do MME.

57. O Manual de Auditoria Operacional, além de ter formalizado os métodos e as técnicas dessa modalidade de auditoria, representou a adesão do TCU aos padrões internacionalmente reconhecidos de ‘auditoria de desempenho’ (*performance auditing*), que é a expressão mais utilizada pelas Entidades de Fiscalização Superior (EFS) para denominar a espécie de fiscalização que, neste Tribunal, foi denominada de ‘auditoria operacional’.

58. Tais padrões são estabelecidos pela *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (Intosai), que classifica as diretrizes gerais de auditoria governamental em três grandes modalidades: financeira (*International Standards of Supreme Audit Institutions* - ISSAI 1000), operacional (ISSAI 3000) e de conformidade (ISSAI 4000). A ISSAI 3000 foi um dos documentos que guiou a elaboração do Manual de Auditoria Operacional do TCU.

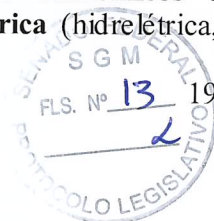
59. Conforme ressaltado no voto proferido pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues no Acórdão 2.730/2009-TCU-Plenário, ‘a *expertise* do Tribunal na área de avaliação de programas é mundialmente reconhecida’. Tal experiência vem sendo acumulada pela Corte de Contas, em especial, desde 2001, ano em que foi criada unidade especializada para, entre outras funções, captar, nacional e internacionalmente, as melhores técnicas e instrumentos metodológicos de auditoria operacional e, em seguida, disseminar esse ferramental internamente no TCU. Atualmente, essa missão está a cargo da Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria (Seaud), vinculada à Segecex/TCU, cujas finalidade e competências estão previstas, respectivamente, nos arts. 46 e 47 da Resolução TCU 253/2012.

60. Não há que se falar, portanto, à vista do raciocínio exposto, que o TCU realizou atividades fiscalizatórias, no âmbito do TMS Segurança Energética, sem estar resguardado por normas específicas que dispõem sobre o conteúdo e o alcance das auditorias operacionais, conforme aventado pelo MME no item 5 da Nota Técnica 4/2014-SE-MME (peça 37, p. 5).

61. A partir do item 25 dessa nota técnica, o ministério passou a prestar esclarecimentos e a fazer observações com o intuito - não atingido, repito - de cumprir as determinações exaradas pelo TCU por meio do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário.

62. Passo a verificar se houve invasão de competências do MME, por parte do TCU, ou mesmo usurpação de competências pela Corte de Contas, com relação aos itens da referida deliberação que foram considerados descumpridos pela SefidEnergia (itens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.2.1, 9.2.2.2, 9.2.2.3, 9.3.1, 9.3.3 e 9.3.4 da deliberação).

63. Por meio do item 9.2.1 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário, foi requerido ao MME que, em conjunto com o MMA e o Ibama, apresentasse ao Tribunal um plano de trabalho para a posterior elaboração de estudos que identificassem os ‘**custos e benefícios econômicos e socioambientais da utilização de cada tecnologia de geração de energia elétrica** (hidrelétrica,



termonuclear, térmica convencional, eólica, etc.)' (grifo do original), devendo, ainda, ser tratados nessa análise, entre outros, aspectos ligados à segurança energética, economicidade e atendimento a acordos internacionais e legislação ambientais.

64. Em se tratando, apenas, de um plano de trabalho para a posterior elaboração de estudos, não verifico intromissão do TCU sobre eventuais escolhas do MME quanto às tecnologias a serem empregadas pelo órgão em suas decisões ligadas à matriz energética. O que se percebe do conteúdo dessa determinação é a necessidade de o referido ministério, juntamente com o MMA e o Ibama, esclarecer quais seriam os 'custos e benefícios econômicos e socioambientais' de cada tecnologia de geração de energia elétrica.

65. Considerando o quadro de pessoal do MME e das entidades a ele vinculados, 'compostos por técnicos extremamente qualificados', conforme assumido pelo ministério no item 23 da Nota Técnica 4/2014-SE-MME (peça 37, p. 9), não haveria, possivelmente, maiores dificuldades na elaboração do referido plano de trabalho - que ainda não conformaria, contudo, os estudos esperados pelo TCU.

66. Ademais, notei que, em nenhum momento, a equipe da SefidEnergia elaborou os estudos por si só, apontando determinadas tecnologias como sendo superiores ou inferiores umas às outras, quando confrontadas entre si, pois tal papel cabe, em primeira instância, ao MME, e, em termos específicos, à EPE, nos termos do art. 6º, inciso I, do Anexo III ao Decreto 5.184/2004 (Estatuto Social da EPE), que assim dispõe: 'realizar estudos e projeções da matriz energética brasileira'.

67. Embora tenha o MME citado como forma de cumprimento da determinação a mera existência dos Planos Decenais de Expansão de Energia, há que se reconhecer que a demanda do TCU não se confunde com tais planos, por servirem a finalidades distintas.

68. Os referidos planos, construídos pelo MME e pela EPE, com a contribuição da sociedade e de diversos agentes do setor energético, são um instrumento essencial para direcionar as ações governamentais pelo horizonte de tempo a que se referem (dez anos), por propiciarem uma visão macro da matriz e do mercado de energia no País. Destaco que as metas estabelecidas nesses documentos são acompanhadas pelo TCU (vide, por exemplo, Acórdãos 760/2004 e 943/2007, ambos do Plenário), sendo que para o TMS Segurança Energética foi analisado, de modo específico, o Plano Decenal relativo ao período de 2007-2016.

69. Os estudos demandados pelo TCU, relacionados ao plano de trabalho citado no item 9.2.1 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário, servirão, a seu turno, a uma finalidade específica, qual seja, subsidiar a oportuna avaliação técnica do Tribunal sobre as decisões que vêm sendo tomadas pelo MME e por suas entidades vinculadas, sem a pretensão de querer substituir o papel executivo que lhes cabe. O conteúdo dos estudos esperados pelo Tribunal não se encontra, portanto, abarcado por aquele que é usualmente apresentado nos referidos planos, a cada ano, razão pela qual foi determinada a elaboração de documento específico ao MME, ao MMA e ao Ibama.

70. Por reconhecer que, por meio do item 9.2.1 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário, foi apenas solicitada a apresentação de plano de trabalho para a oportuna manifestação técnica do MME sobre os 'custos e benefícios econômicos e socioambientais da utilização de cada tecnologia de geração de energia elétrica', não verifico o cometimento de qualquer excesso ou ilegalidade por parte deste Tribunal.

71. Mesma conclusão pode ser aplicada para os itens 9.2.2, 9.2.2.1, 9.2.2.2 e 9.2.2.3 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário, pois, por meio dos respectivos comandos, foi requerido ao MME, ao MMA e ao Ibama tão somente que levassem em conta, na elaboração do plano de trabalho mencionado no item 9.2.1 dessa deliberação, determinados aspectos de análise quando da confecção dos oportunos estudos ('análise da utilização de usinas hidrelétricas com reservatório'; 'inserção do gás natural na matriz energética' e 'alternativas e parâmetros para compensações sociais e ambientais').

72. No que tange ao conteúdo do item 9.3.1 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário, a exemplo do que ocorreu com relação ao item 9.2.1 desse acórdão, houve apenas a demanda de que o MME apresentasse um plano de ação para a futura elaboração de estudos, sem que o Tribunal tivesse executado tarefas afetas ao Poder Executivo federal ou mesmo direcionado as escolhas técnicas do ministério.

73. No caso, foi demandado plano de ação quanto a futuros estudos necessários para subsidiar a **'revisão ordinária das garantias físicas** das usinas integrantes do sistema elétrico brasileiro, cujo prazo dos certificados de energia assegurada findarão em 31/12/2014', conforme excerto do item 9.3.1 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário (grifo do original). Na parte final desse item, foi explicitado, inclusive, o marco legal sobre a competência para realização desses estudos: 'nos termos da Portaria MME 303/2004 c/c art. 2º, § 2º, e art. 4º, § 1º, do Decreto 5.163/2004 e Anexo 1, art. 1º, parágrafo único, do Decreto 7.798/2012'.

74. Tais normas dispõem sobre as competências do MME para zelar pelo equilíbrio conjuntural e estrutural entre a oferta e a demanda de energia elétrica, sobre os prazos dos certificados de energia com vigência até 31/12/2014 e sobre a forma de cálculo da garantia física dos empreendimentos de geração. Não houve a pretensão do TCU, portanto, de ignorar essas regras e executar tarefas que são, conforme portaria e decretos mencionados, da alçada do MME. Também não vislumbrei usurpação de função pelo controle externo, visto que há legislação a disciplinar o papel do ministério.

75. Quanto ao item 9.3.3 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário, a demanda ao MME foi a de apresentação de um plano de ação com vistas à oportuna confecção de estudos relacionados à **'definição da curva do custo do déficit de energia'** (grifo do original).

76. Os estudos que conduzirão à atualização do referido custo - 'atualmente valorado em R\$ 3.100,00/MWh, [e que] tem sua origem em trabalhos realizados ainda nas décadas finais do século passado', cf. item 183 do relatório do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário - estão a cargo do MME, nos termos de sua Portaria 47/2008. Essa norma instituiu a Comissão Permanente para Análise de Metodologias e Programas Computacionais do Setor Elétrico (Cpamp), 'visando garantir a coerência e a integração das metodologias e programas computacionais' (item 185 do relatório do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário).

77. Considerando que a determinação foi exarada com base em competência afeta ao MME e que o TCU não pretendeu realizar os estudos por conta própria, a fim de, por hipótese, propor um novo e atualizado custo do déficit de energia elétrica, entendo que, mais uma vez, foi dirigida medida ao ministério que se encontra em sua área de atuação e com previsão normativa, devidamente respeitada por este Tribunal.

78. No que se refere ao item 9.3.4 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário, o plano de ação nele indicado referiu-se a estudos a serem apresentados, oportunamente, ao Tribunal sobre o dimensionamento da **'real possibilidade e as vantagens econômicas e socioambientais da repotenciação e modernização de usinas'** (grifo constante do referido item).

79. Esse item decorre do não cumprimento de recomendação constante do item 9.2.1.5 do Acórdão 1.196/2010-TCU-Plenário, dirigido ao MME, nos seguintes termos:

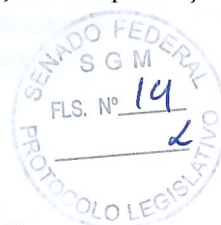
9.2. Recomendar:

(...)

9.2.1. ao Ministério de Minas e Energia (MME) que:

(...)

9.2.1.5. em conjunto com a EPE, considerando a necessidade de otimização do potencial hidrelétrico, bem como o cenário de vencimento das concessões, desde já elaborem estudos mais consistentes, que possam estimular novos investimentos em repotenciação e modernização em hidrelétricas, inclusive argumentando sobre as vantagens ambientais em relação à implantação de novos empreendimentos;



80. A competência para elaboração dos estudos, e a necessidade de o MME e a EPE se dedicarem ao tema da repotenciação e modernização de usinas hidrelétricas constaram do seguinte trecho do relatório do Acórdão 1.196/2010-TCU-Plenário:

(...) entende-se que, com vistas a incrementar o uso de fontes renováveis na matriz e, por conseguinte, buscar o desenvolvimento energético ambientalmente sustentável, a EPE deve inaugurar nova fase de estudos mais detalhados. Assim, a Empresa irá ao encontro da competência a ela atribuída pela **Lei 10.847/2004, art. 4º, inc. XIII** (desenvolver estudos para avaliar e incrementar a utilização de energia proveniente de fontes renováveis). Do contrário, a desconsideração de possíveis ganhos de reserva de potência ou mesmo de geração efetiva no planejamento setorial, em virtude de aumentos de vazões no rio Paraná identificadas pela ANA, pode afetar o bom uso dos recursos hídricos disponíveis, afastando a operação das UHE do desejado 'aproveitamento ótimo'. (grifo nosso)

81. Verifico, portanto, que houve embasamento legal acerca da competência para realização dos estudos - afetos à EPE, no caso -, o que afasta qualquer alegação de ingerência do TCU nas tarefas que são conferidas, por lei, ao MME e às entidades a ele vinculadas. Por tratar o item 9.3.4 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário apenas da apresentação de um plano de ação para posterior realização de estudos que subsidiarão o exame do TMS Segurança Energética, não há que se falar em invasão ou usurpação de competências por parte deste Tribunal.

82. Tendo em vista o raciocínio apresentado, suportado pelo arcabouço jurídico vigente, concluo, em resposta aos questionamentos propostos por Vossa Excelência à peça 55 destes autos, que **são improcedentes as alegações do MME de 'invasão de competências do Executivo por parte deste Tribunal e de ausência de competência deste Tribunal para prolatar as determinações contidas no referido acórdão'**.

83. Apresento, a seguir, considerações sobre a proposta da SefidEnergia, de promover a audiência do Secretário-Executivo do MME.

84. Lembro que esse gestor foi alertado, por meio do Ofício 0204/2014-TCU/SefidEnergia, de 21/5/2014 (peças 114 e 119 do TC-012.949/2013-2), da possibilidade de vir a ser multado pelo TCU, caso fossem descumpridas as determinações constantes do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário. Não haveria necessidade, no presente caso, ante o que dispõe o art. 268, § 3º, do RI/TCU, de abertura da fase de contraditório, nos termos sugeridos pela unidade técnica.

85. Ademais, lembro que o item 9.7 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário alertou os responsáveis destinatários das determinações exaradas por meio dessa deliberação sobre a 'obrigatoriedade de cumprimento das suas determinações e da necessidade de suas recomendações serem devidamente consideradas e cumpridas, salvo a existência de justificativas pertinentes, que devem ser tempestivamente apresentadas ao Tribunal'.

86. Assim, o referido gestor do MME poderia ser imediatamente apenado pela Corte de Contas, mesmo sem a realização de audiência prévia, tendo em vista ter sido, de modo antecipado, expressamente alertado sobre as consequências do não atendimento, salvo motivo justificado, das determinações deste TCU.

87. Embora haja urgência para o exame das questões em discussão neste processo, há que se ponderar que dois destinatários das determinações constantes do item 9.2 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário interpuseram pedidos de reexame contra as medidas constantes desse item. O recurso interposto pelo Ibama gerou efeito suspensivo em relação a esse item para a entidade, encontrando-se pendente de sorteio de relator o recurso apresentado pelo MMA.

88. Como o item 9.2 depende de uma discussão conjunta a ser travada, oportunamente, entre o MME, o MMA e o Ibama - considerando o hipotético não provimento dos recursos que mencionei no item precedente -, parece-me que o momento mais adequado para avaliar a pertinência, ou não, de apenação do Secretário-executivo do MME, é aquele seguinte à apreciação dos recursos, ou seja, quando não houver mais possibilidade de interposição de outros recursos com efeito suspensivo contra o referido item do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário.

89. Assim, sugiro que, no presente momento, não seja considerado descumprido o item 9.2 do citado acórdão por parte do MME, em razão da pendência de apreciação dos referidos recursos. Por esse motivo, seria prematuro firmar, desde já, um juízo de cumprimento/descumprimento dessa determinação, pois seu efetivo atendimento depende da conjugação de esforços de três atores governamentais, o MME, o MMA e o Ibama, sob a coordenação do primeiro deles.

90. Em razão do atual curso processual, sugiro que, em vez de ser promovida a audiência do Secretário-Executivo do MME, conforme proposta da SefidEnergia apresentada na letra 'f' do item 67 da instrução à peça 52, seja **avaliada a oportunidade e a conveniência de ser sobrestado o juízo de cumprimento/descumprimento do item 9.2 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário em relação ao MME**, até que seja esgotada a possibilidade de interposição de recursos com efeito suspensivo quanto a esse item (o que implica que se aguarde, no mínimo, a apreciação dos recursos interpostos pelo MMA e pelo Ibama contra o referido item).

91. Por fim, ante a premência de que seja promovido o sorteio de relator para o pedido de reexame apresentado pelo MMA contra o item 9.2 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário, conforme peça 183 do TC-012.949/2013-2, sugiro que seja anexada a esse processo cópia do futuro acórdão a ser proferido neste monitoramento, bem como que seja dada ciência dessa oportuna deliberação ao MMA e ao Ibama.”.

É o relatório.



PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Tratam os presentes autos de monitoramento das determinações exaradas por meio do Acórdão 1.196/2010-Plenário, proferido no âmbito do processo TC-021.247/2008-5, que tratou de relatório de auditoria operacional, classificada como Tema de Maior Significância - TMS, cujo objetivo foi o de avaliar a Segurança Energética do País (ou seja, avaliar as possibilidades de desequilíbrio entre a oferta e a demanda de energia elétrica entre os anos de 2009 e 2016, as quais poderiam comprometer a qualidade, continuidade e modicidade tarifária do suprimento de energia elétrica) e, ainda, avaliar a utilização racional dos recursos e o pleno atendimento à legislação e metas ambientais.

2. O primeiro monitoramento realizado pela SefidEnergia (atual SeinfraEnergia) foi realizado no primeiro semestre de 2014, e redundou no Acórdão 1.171/2014-Plenário, de 7/5/2014, vazado nos seguintes termos:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, da Lei 8.443/92, e 157 c/c 243, e 250, inciso II, do Regimento Interno, em:

9.1. dar ciência ao Conselho Nacional de Política Energética - CNPE de que este Tribunal encontrou **fortes indícios** de que a **capacidade de geração de energia elétrica** no país configura-se **estruturalmente insuficiente** para garantir a segurança energética dentro dos parâmetros estabelecidos, tendo sido constatado, no presente trabalho, **possíveis causas** consistentes em (a) falhas no planejamento da expansão da capacidade de geração, (b) superavaliação da garantia física das usinas, (c) indisponibilidade de parte do parque de geração termelétrica e (d) atraso na entrega de obras de geração e transmissão de energia elétrica;

9.2. determinar ao Ministério de Minas e Energia - MME, ao Ministério do Meio Ambiente - MMA e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - Ibama que, no prazo máximo de **noventa dias**, sob coordenação do primeiro:

9.2.1. encaminhe ao TCU **plano de trabalho**, acompanhado de **cronograma**, que não deverá ultrapassar doze meses, para **elaboração de estudos**, incluindo, se for o caso, a realização de audiências/consultas públicas, **visando**, além do esclarecimento à sociedade, à **identificação clara dos custos e benefícios econômicos e socioambientais da utilização de cada tecnologia de geração de energia elétrica** (hidrelétrica, termonuclear, térmica convencional, eólica, etc.), considerando as possibilidades, os requisitos e os efeitos de sua inserção na matriz energética brasileira e na expansão do parque gerador, com base em critérios que propiciem o compromisso adequado entre segurança energética, economicidade, aí incluídas as imperiosas qualidades relacionadas à modicidade tarifária e ao cumprimento dos acordos internacionais e legislação ambientais, especialmente aos relacionados à contenção/redução da emissão de gases produtores do efeito estufa;

9.2.2. sejam incluídos no estudo referido no item 9.2.1, retro:

9.2.2.1. análise da utilização de usinas **hidrelétricas com reservatório**, respectivo porte ótimo, em confronto com as a fio d'água, sob os mesmos parâmetros de segurança energética, modicidade tarifária, e obediência aos acordos internacionais e legislação ambiental, considerados os efeitos da expansão de tais tecnologias na matriz energética brasileira como um todo;

9.2.2.2. elaboração de política pública clara para **inserção do gás natural na matriz energética** brasileira, especialmente ante a expectativa de considerável aumento na produção nacional em razão da exploração do pré-sal (determinação também contida no item 9.2.1.4 do Acórdão TCU 1.196/2010-Plenário);

9.2.2.3.. alternativas e parâmetros para **compensações sociais e ambientais**, em razão dos impactos provocados pela inevitável expansão do parque gerador de energia elétrica;

9.3. determinar ao Ministério de Minas e Energia - MME que:

9.3.1. apresente ao TCU, no prazo de **sessenta dias, plano de ação**, acompanhado de **cronograma**, para a elaboração de **estudos** que subsidiem a **revisão ordinária das garantias físicas** das usinas integrantes do sistema elétrico brasileiro, cujo prazo dos certificados de energia assegurada findarão em 31/12/2014, nos termos da Portaria MME 303/2004 c/c art. 2º, § 2º, e art. 4º, § 1º, do Decreto 5.163/2004 e Anexo 1, art. 1º, parágrafo único, do Decreto 7.798/2012;

9.3.2. se **abstenha de prorrogar os prazos** estabelecidos nos incisos I e II do art. 2º da Portaria MME nº 445/2012, conforme nova redação dada pela Portaria MME nº 211/2014, de forma a evitar a repetição dos lançamentos zero por parte dos consumidores livres ou quaisquer tipos de desvios de registros que violem os arts. 2º e 3º do Decreto 5.163/2004 e o art. 15, § 7º, da Lei 9.074/1995, garantindo o adequado e tempestivo **registro dos contratos de consumidores livres** na Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE);

9.3.3. apresente ao TCU, no prazo de **sessenta dias, plano de ação**, acompanhado de **cronograma**, para elaboração e conclusão dos **estudos** necessários à **definição da curva do custo do déficit de energia** objeto da determinação contida no item 9.1.2.1 do Acórdão TCU 1.196/2010-Plenário;

9.3.4. apresente no prazo de **sessenta dias, plano de ação**, acompanhado de **cronograma**, para a elaboração de estudos objetivando dimensionar a real possibilidade e as vantagens econômicas e socioambientais da **repotenciação e modernização de usinas**, objeto da recomendação contida no item 9.2.1.5 do Acórdão TCU 1.196/2010-Plenário;

9.4. determinar ao Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE) que, no prazo de **trinta dias**:

9.4.1. informe ao TCU as **razões** e as eventuais **medidas adotadas** para afastar as **diferenças entre as capacidades instaladas e as disponibilidades efetivas das usinas térmicas** do SIN, na medida em que dos 20.208 MW de capacidade instalada, no período de novembro de 2012 a abril de 2013, apenas 14.533 MW estavam disponíveis;

9.4.2. passe a **incluir em seus relatórios** de monitoramento os **valores estimados para as diferenças entre as garantias físicas e as capacidades efetivas de geração de energia**, as inoperabilidades das usinas térmicas convencionais e o atraso na conclusão de obras de geração e transmissão contratadas;

9.4.3. em consonância com o art. 14 da Lei 10.848/2004 c/c art. 3º do Decreto 5.175/2004, atente para os **resultados das simulações contidas no Plano de Operação Energética (PEN)** 2013-2017 do ONS, no que se refere ao risco de déficit, quando se usa a série histórica de 1955 para os anos de 2016 ou 2017, no patamar de 8,13% em 2016 e de 9,74% em 2017 no subsistema SE/CO, valores esses muito acima dos 5% previstos pelo CNPE;

9.5. determinar ao Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS que, no prazo de **trinta dias**, manifeste-se conclusiva e fundamentadamente sobre a adequação, em termos estruturais, da capacidade de geração de energia elétrica à sua disposição para atendimento à demanda atual e prevista para o exercício de 2014;

9.6. determinar à Empresa de Pesquisa Energética - EPE que, no prazo de **trinta dias**:

9.6.1. informe a este Tribunal a forma como considera em seus trabalhos de planejamento as **diferenças entre as garantias físicas e as capacidades efetivas de geração de energia**, as inoperabilidades médias das usinas térmicas convencionais e o atraso na conclusão de obras de geração e transmissão contratadas;

9.6.2. acorde com a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL a disponibilização, no site de uma das entidades, mensalmente, **informações sobre a garantia física e a geração de todas as usinas**, discriminadas por fonte, de modo a explicitar a real contribuição de cada uma para a capacidade de geração dos sistema elétrico brasileiro;

9.7. alertar os responsáveis, destinatários das deliberações desta Corte, acerca da obrigatoriedade de cumprimento das suas determinações e da necessidade de suas recomendações serem devidamente consideradas e cumpridas salvo a existência de justificativas pertinentes, que devem ser tempestivamente apresentadas ao Tribunal;

9.8. enviar cópia da presente deliberação à Casa Civil da Presidência da República para que, na qualidade de responsável pela articulação interinstitucional, acompanhe a implementação das determinações constantes do presente acórdão, especialmente aquela contida no item 9.2, retro;

9.9. encaminhar cópia da presente deliberação, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Senado Federal - particularmente à Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) -, à Câmara dos Deputados - em especial à Comissão de Minas e Energia (CME) e à Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) -, e à 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (Consumidor e Ordem Econômica);

9.10. determinar à SefidEnergia o acompanhamento, em processo próprio, das determinações expedidas na presente deliberação, bem como as contidas nos itens 9.1.2.2 e 9.2.3.2 do Acórdão TCU 1.196/2010-Plenário, devendo trazer ao conhecimento de meu gabinete o estágio de cumprimento das mesmas assim que ultrapassados 90 dias da efetiva comunicação aos órgãos referenciados, e

9.11. arquivar o presente processo.”

3. A unidade técnica, em sua instrução integralmente transcrita para o relatório precedente, analisou detidamente o estágio de cumprimento de cada uma das determinações. A despeito disso, entendo necessário repassar, ainda que sucintamente, e complementar, onde entendo necessário, tais análises.

I - Ciência ao Conselho Nacional de Política Energética - CNPE

4. O item 9.1 do referido Acórdão 1.171/2014 determinou fosse dada ciência ao CNPE de que este Tribunal havia encontrado “**fortes indícios** de que a **capacidade de geração de energia elétrica** no país configura-se **estruturalmente insuficiente** para garantir a segurança energética dentro dos parâmetros estabelecidos, tendo sido constatado, no presente trabalho, **possíveis causas** consistentes em (a) falhas no planejamento da expansão da capacidade de geração, (b) superavaliação da garantia física das usinas, (c) indisponibilidade de parte do parque de geração termelétrica e (d) atraso na entrega de obras de geração e transmissão de energia elétrica”.

5. Considerando que tal ciência foi efetivada, e que o Sr. Presidente do CNPE estendeu essa ciência a todos os membros do Conselho, **entendo cumprida a determinação**.

6. Destaco que não obstante a efetivação da ciência, passados aproximadamente oito meses e agravados os indícios de insuficiência de energia elétrica em razão da conjuntura hidrológica, além do aumento de tarifa, não se tem notícia, nem foi informado ao Tribunal, da adoção de medidas de racionalização da demanda ou outras medidas que venham enfrentar essa grave questão. À frente, em item específico, tratarei melhor dessa questão.

II - Recusa do MME em cumprir as determinações contidas nos subitens dos itens 9.2 e 9.3

7. Em resposta ao acórdão sob monitoramento, o MME, por meio de ofício encaminhado pelo Gabinete do Secretário-Executivo, Sr. Márcio Zimmermann, encaminhou a Nota Técnica 4/2014-SE-MME (assinada pelo Diretor de Programa da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético, Gilberto Hollauer, pelo Secretário-Adjunto de Energia Elétrica, Robésio Maciel de Sena, e pela Chefe da Assessoria Especial em Acompanhamento de Programas Estruturantes da Secretaria-Executiva, Flávia Xavier Cirilo de Sá.

8. De forma resumida, referida nota técnica, encampada como resposta pelo Secretário-Executivo do MME, expõe que:

A) embora exista prerrogativa legal e constitucional de realização de auditorias operacionais por parte do TCU, “o conteúdo e o exato alcance dessas auditorias operacionais não foram adequadamente estabelecidos na legislação vigente;

B) os arts. 21, XII, “b”; 22, IV; 84, II; 87 e 175 da Constituição Federal conferiram competências e atribuições aos órgãos do Poder Executivo Federal para a gestão energética;

C) as leis 9.478/97, 10.683/2003, 10.847/2004, e 10.848/2004, distribuíram e especificaram essas competências e atribuições ao Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, ao Ministério das Minas e Energia - MME, à Empresa de Planejamento Energético - EPE, ao Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico - CSME, respectivamente, no que diz respeito à gestão energética;

D) “o Poder Executivo possui um conjunto de órgãos e entidades voltados exclusivamente ao setor energético, compostos por técnicos extremamente qualificados, e dotados de competência legal para tratar das questões desenvolvidas no monitoramento realizado pelo” TCU;

E) “resta inegável que, embora a atuação do TCU por meio da auditoria operacional em apreço possa contribuir para a melhoria da condução de alguns assuntos que se encontram sob a esfera de competência do MME, as decisões a respeito dos estudos técnicos que deverão conduzir o setor elétrico inserem-se na esfera de discricionariedade técnica conferida pela CF e pela legislação infraconstitucional ao Poder Executivo Federal” (sublinhado não existente no original);

F) “as relevantes contribuições do TCU serão devidamente consideradas pelo MME no mister de zelar pelo equilíbrio conjuntural e estrutural do setor elétrico e, conseqüentemente, pela continuidade e pela segurança do suprimento eletroenergético”; e

G) “todavia, conforme demonstrado, o MME, em conjunto com diversos órgãos e entidades devidamente constituídos para tal fim, possui competências legalmente estabelecidas e expertise técnica para realizar os estudos e adotar as providências que julgar mais adequadas (...)” (sublinhado não existente no original).

9. Esses argumentos, em resumo, buscam afastar o poder jurídico deste Tribunal para, em sede de auditorias operacionais, expedir determinações a órgãos e entidades do Poder Executivo, fundadas em alegadas “ausência de competência” deste Tribunal para exarar determinações ou “invasão de competências” do Poder Executivo por este Tribunal.

10. Ambos os aspectos, além de analisados pela unidade técnica, encontram-se magistralmente abordados no parecer do Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé (integralmente transcrito para o relatório precedente), que, no exercício de sua função de fiscal da lei, concluiu pela competência do TCU para realizar a presente auditoria e exarar as determinações sob análise e pela ausência de invasão de competências do Poder Executivo.

11. Relativamente ao primeiro aspecto, conforme analisado pela unidade técnica e pelo MP/TCU, e de acordo com remansosa jurisprudência desta Casa, a competência do TCU para realizar auditorias e exarar determinações advém dos poderes/deveres atribuídos ao Tribunal pela CF-88, conforme arts. 70 e 71, inciso IV, da Constituição Federal, os quais foram detalhados e especificados pela Lei 8.443/92, em disposições como, por exemplo, arts. 1º, incisos I e II; 4º; 5º, inciso I; e 38 c/c 41, inciso II; e que são instrumentalizados pelo próprio Tribunal por meio do poder regulamentar que lhe foi conferido pelos arts. 73 c/c 96, inciso I, alínea “a”, da CF-88, que restou espelhado no art. 3º da referida Lei 8.443/1992. Não resta qualquer dúvida, portanto, acerca da competência conferida ao TCU para realizar a presente auditoria e para exarar determinações a respeito de seu objeto.

12. A argumentação do MME, além de equivocada do ponto de vista jurídico, também não encontra amparo no plano lógico-racional. Não faz sentido o raciocínio de que o Tribunal de Contas da União, no exercício de suas competências constitucionais fiscalizatórias e de controle, venha a identificar falhas ou deficiências na atuação do órgão jurisdicionado e não detenha o poder jurídico para determinar suas correções. É evidente que quem tem o poder constitucional de fiscalizar deve ter o poder de expedir determinações corretivas.

13. Quanto ao segundo aspecto, e conforme bem apontado pela unidade técnica e pelo MP/TCU, este Tribunal apenas exerceu suas competências e, em nenhum caso, invadiu competências do Poder Executivo.

14. A invasão de competências do Poder Executivo exigiria que esta Corte tivesse exercido funções ou atividades inerentes e exclusivas desse Poder. Não obstante, o que este Tribunal fez no caso sob análise foi apenas identificar que o planejamento do setor elétrico (cuja elaboração é de competência do Poder Executivo) encontra-se falho pela ausência de informações, análises e conclusões essenciais a sua elaboração e à tomada de decisões. Feita essa constatação, o Tribunal não substituiu o gestor público em suas funções e, por conta própria, elaborou novo planejamento. Se tivesse feito isso então teria invadido competência do Poder Executivo. Mas nada disso ocorreu.

15. O que o Tribunal fez, exercendo suas competências, foi determinar ao Poder Executivo que corrigisse a falha observada e que, nesse sentido, elaborasse e informasse a esta Corte o plano de trabalho necessário à implementação da correção. Vez que a realização desses estudos foi considerada extremamente urgente e importante, foi estabelecido prazo para seu cumprimento.

16. Ademais, em nenhum momento este Tribunal questionou as competências atribuídas ao Poder Executivo Federal e, em especial, ao Ministério de Minas e Energia, tão longamente enumerada na referida Nota. Ao contrário, justamente por reconhecer tais competências e por entender que cabe ao órgão executivo adotar as ações de correção necessárias é que o TCU exarou as determinações ora em tela.

17. Esclarecida a competência de cada um, é necessário destacar que exarada uma determinação por este Tribunal, no exercício de suas competências, não cabe ao gestor simplesmente descumpri-la, fundado em seu mero entendimento ou vontade. No caso específico, caso o gestor destinatário da determinação entendesse que não havia qualquer falha em seu planejamento, ou que não era necessário, por qualquer razão, realizar os estudos determinados, então caberia a ele demonstrar suas razões ao TCU por meio do competente recurso e, desse modo, insurgir-se. E, eventualmente, sujeitar-se à decisão que adviria da apreciação desse recurso.

18. O descumprimento de determinações deste Tribunal por gestores públicos sempre recebeu da jurisprudência desta Casa séria reprimenda, especialmente no caso de descumprimento intencional e expresso. No presente caso, o descumprimento, intencional e expresso conforme analisado, torna-se ainda mais grave em razão de o item 9.7 do acórdão descumprido, referido 1.171/2014, ter alertado os destinatários das determinações sobre a obrigatoriedade de seu cumprimento e da necessidade de suas recomendações serem devidamente consideradas e cumpridas salvo a existência de justificativas pertinentes, que devem ser tempestivamente apresentadas ao Tribunal.

19. A presença desse alerta, além de conferir gravidade ao descumprimento, teria o condão de tornar desnecessária a audiência dos responsáveis antes que esse Tribunal deliberasse pela aplicação da penalidade cabível. Não obstante isso, em consonância com a proposta da instrução técnica, **proporei seja encaminhada audiência aos responsáveis pelo descumprimento das determinações sob apreciação**, que entendo sejam os signatários da nota técnica e o Secretário Executivo do MME, por tê-la encampado e encaminhado a esta Corte.

20. Divirjo da sugestão oferecida pelo MP/TCU no sentido de que a apreciação do descumprimento das referidas determinações pelo MME seja suspensa até que julgados os recursos interpostos pelo MMA e Ibama relativamente às respectivas participações no cumprimento da determinação contida no item 9.2. Primeiro porque o descumprimento do MME refere-se não apenas à determinação contida nesse item, mas também àquelas contidas nos subitens do item 9.3, como será analisado mais adiante. Segundo porque entendo que tal suspensão só seria possível se o descumprimento por parte do MME tivesse alguma relação com a resistência do MMA e do Ibama em participarem do referido trabalho, o que não é o caso. O descumprimento do MME, conforme acima analisado, foi intencional e explícito, por entender que este Tribunal não deteria o poder jurídico de fazer as determinações, e não teve qualquer relação com os recursos interpostos pelos outros dois órgãos.

21. Tratarei a seguir, individualmente, as determinações descumpridas pelo MME.

III - Descumprimento do item 9.2 do acórdão

22. Por meio do item 9.2 do referido Acórdão 1.171/2014, este Plenário determinou aos Ministérios de Minas e Energia - MME e do Meio Ambiente - MMA e ao Ibama que, no prazo de 90 dias, e sob a coordenação do MME, encaminhassem plano de trabalho para a elaboração de estudos que objetivassem a identificação clara dos custos e benefícios econômicos e socioambientais da utilização, na matriz de geração de energia elétrica, de cada tecnologia de geração de energia elétrica (hidroelétrica, termonuclear, térmica convencional, eólica, etc.), estabelecendo nos subitens alguns aspectos que deveriam obrigatoriamente ser considerados.

23. As razões para tal determinação encontravam-se claramente expostas no voto que conduziu ao referido acórdão, nos seguintes termos:

“III - Ausência de estudos de custo/benefício econômico e socioambiental relativos às tecnologias de geração de energia no Brasil

128. Analisadas as possibilidades de impacto direto na capacidade de geração de energia elétrica, entendo ser oportuno analisar pelo menos uma possibilidade de causa indireta, especialmente por já ter sido tratada na deliberação anterior nestes autos.

129. O Brasil é um país extremamente bem dotado de potencial hidráulico, sendo natural que a base do sistema seja predominantemente hidrelétrica. Segundo dados atualizados, foram utilizados até o momento apenas um terço do potencial hidrelétrico disponível.

130. No atual estado da tecnologia, a energia produzida por hidrelétricas tem custo bastante baixo, só sendo desafiada nesse critério pela energia termonuclear. Tecnicamente é das mais indicadas, vez que utiliza fonte renovável não poluente, como as fontes eólica e solar, por exemplo, mas diferentemente dessas alia alta capacidade, disponibilidade e confiabilidade ao baixo custo.

131. Havendo tanta disponibilidade potencial de geração de energia com tais qualidades, é de se perquirir por que os geradores termelétricos convencionais, que produzem energia cara e muito poluentes, têm crescido tanto de importância na matriz energética brasileira.

132. Aparentemente, o que tem obstado uma maior utilização de hidrelétricas nos últimos 20 anos ou mais tem sido o licenciamento ambiental. Criou-se uma ‘impressão’, uma ‘imagem’ - vez que entendo não haver estudos técnicos que efetivamente demonstrem isso -, de que as usinas hidrelétricas são uma agressão ambiental desproporcional aos benefícios por elas trazidos.

133. Sem dúvida sua construção provoca impactos ambientais. Mas a geração de energia é uma necessidade ao bem estar da população e da sociedade. Além disso, a utilização de outras tecnologias de geração de energia também provoca impactos ambientais, alguns de grande monta e facilmente observáveis como o caso das térmicas a gás e à óleo, ou de grande risco, como no caso das termonucleares, ou de utilização extensiva de solo, como no caso das eólicas e solares.

134. Entendo não estarem de forma alguma claras, tecnicamente falando, quais as relações de custo/benefício, econômico e socioambiental, associadas à utilização de cada uma dessas tecnologias, clareza essa essencial para o direcionamento de uma política nacional de produção de energia econômica e ambientalmente justificável e sustentável.

135. Além dessa análise e comparação técnica das diversas fontes de produção de energia elétrica, entendo também necessário se aprofunde análise sobre a questão da utilização, ou não, de reservatórios em hidrelétricas.

136. Muito se discute acerca da ‘opção’ pela construção de hidrelétricas com reservatório, como foi a regra até a década de 1990, ou pela construção de hidrelétricas sem reservatório, ou ‘a fio d’água’, como parece ser a tendência atual.

137. De acordo com aquela ‘impressão’ ou ‘imagem’, que parece ter se estabelecido sem os estudos adequados, hidrelétricas com reservatórios seriam ‘inaceitáveis’, sendo aceitáveis apenas as hidrelétricas a fio d’água.

138. Ora, parece-me bastante claro que hidrelétricas a fio d'água, se tomadas individualmente, produzem menor impacto ambiental que suas correspondentes com reservatório. Entretanto, parece-me também correto afirmar que as hidrelétricas a fio d'água não conseguem manter sua capacidade de geração estável durante o ano. Por essa razão, a utilização de usinas a fio d'água no sistema gerador demanda a disponibilidade adicional de geradoras de energia complementares, que podem ser tanto outras hidrelétricas quanto térmicas, que também produzirão impactos ambientais adicionais, os quais, quando considerado todo o sistema gerador, podem vir a produzir impactos ambientais ainda maiores que as correspondentes hidrelétricas com reservatório.

139. Apenas para se ter ideia, as usinas hidrelétricas no Rio Madeira - Santo Antônio e Jirau - produzirão na época das chuvas algo em torno de 6 mil MW médios e na seca algo em torno de 2 mil MW médios, ou talvez ainda menos. Se imaginarmos que haveria necessidade de usinas térmicas convencionais para cobrir a deficiência das usinas e Santo Antônio e Jirau na seca, então o parque de geração térmico deveria ser ampliado em 20% de sua capacidade total atual (acréscimo de 4 mil MW médios sobre um parque instalado de 20 mil MW médios).

140. As consequências disso estão bem destacadas em estudo apresentado pela PSR Consultoria no Seminário Nacional de Produção e Transmissão de Energia, referido pela unidade técnica em sua instrução. Uma das conclusões de tal estudo é a de que a perda de capacidade de regularização (relação entre o montante de energia elétrica potencial armazenada nos reservatórios sob a forma de água e a capacidade média total de geração do sistema) produz uma grande elevação na emissão de CO₂ pelo conjunto do sistema gerador. Isso ocorre porque a redução na capacidade de regularização (de armazenamento de água e da consequente produção de energia hidráulica, que não emite CO₂ em sua operação) obriga a geração de energia por meio de fontes fortemente emissoras de gases de efeito estufa (usinas térmicas).

141. Importante lembrar, neste ponto, a Lei 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre a Mudança do Clima - PNMC e que oficializou o compromisso voluntário do Brasil, junto à Convenção-Quadro da ONU sobre Mudança do Clima, no sentido da redução de emissões de gases de efeito estufa entre 36,1% e 38,9% sobre o total das emissões projetadas até 2020.

142. Parece-me incoerente essa situação, sob o aspecto ambiental, e, mais especificamente, o da emissão de gases produtores de efeito estufa. Tudo, portanto, indica que a construção de usinas hidrelétricas com reservatório (que regularizam a produção hidrelétrica de energia, minimizando o despacho de usinas térmicas, essas sim fortes emissoras de CO₂) deveria ser priorizada em detrimento da prioridade atualmente dada a usinas termelétricas ou hidrelétricas a fio d'água.

143. Pelo lado econômico, a construção e a manutenção de usinas complementares, térmicas por exemplo, em substituição à capacidade de regularização inerente aos reservatórios, agregam custos relevantes ao sistema, o que pode conduzir a um aumento significativo no custo da energia, como no momento atual, e, em futuro próximo, a um inevitável aumento das tarifas a serem repassadas aos consumidores.

144. Ampliando-se esse enfoque econômico e social, é necessário que se avalie o impacto que o custo da energia presente e futura tem sobre as perspectivas de expansão dos investimentos produtivos no país, sobre o crescimento de múltiplos setores produtivos da economia, sobre a ampliação do mercado de trabalho, e, ao final, sobre a renda e sobre a qualidade de vida da população, e que reste claro o custo econômico e social da adoção de opções que conduzam a um preço de energia mais elevado, em detrimento de usinas hidrelétricas com reservatório.

145. Pelo lado da segurança energética, a construção de hidrelétricas com reservatório não só agrega estabilidade e robustez ao sistema gerador, como permite a inserção de fontes alternativas sustentáveis, como a eólica e a solar (inerentemente intermitentes), inserção essa bastante significativa sob o aspecto econômico e ambiental.

146. Estudo elaborado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, intitulado 'Por

que o Brasil está trocando as hidrelétricas e seus reservatórios por energia mais cara e poluente?’, de maio de 2013, consolida inúmeras informações a respeito da questão. Discorrendo sobre o aproveitamento hidrelétrico na região amazônica, incluída a questão dos reservatórios de regularização, questão sempre polêmica na mídia e nos tribunais, o referido estudo aponta:

‘(...) as usinas a serem construídas doravante estarão localizadas, em sua grande maioria, na Amazônia, onde o relevo, no seu geral mais plano, dificultará a construção de reservatórios sem o alagamento de áreas mais extensas. Felizmente a situação não é tão ruim quanto possa inicialmente parecer. A Empresa de Pesquisa Energética, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, divulgou dado segundo o qual se fossem somadas as áreas dos reservatórios de todas as usinas construídas e a construir na Amazônia teríamos uma **área alagada de 10.500 km²** de floresta, ou seja, apenas 0,16% de todo o bioma amazônico - incluindo o seu trecho em território estrangeiro -, uma parte ínfima, portanto, desse ecossistema tão precioso. Para facilitar a compreensão do que representa essa área, é possível dizer que ela equivale a aproximadamente o dobro do território do Distrito Federal. Vale registrar também, para efeitos comparativos, **que a área total a ser ocupada pelos reservatórios dessas usinas seria apenas um pouco superior aos 7.000 km² de área desmatada na Amazônia Brasileira só em 2010, ano em que menos se destruiu a floresta ao longo da série histórica desse levantamento, feito pelo INPE desde 1988.**’ (negrito meu)

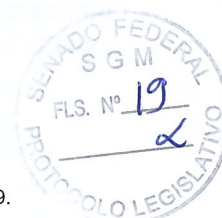
147. Por todas essas razões, proporei seja expedida **determinação ao MME para que, coordenando os órgãos necessários e competentes, obrigatoriamente incluídos o MMA e o Ibama, encaminhe plano de trabalho, com cronograma, para o desenvolvimento e conclusão de estudos que produzam essa necessária clareza técnica sobre os custos e benefícios envolvidos na utilização de cada tecnologia produtora de energia elétrica e que sejam capazes de fundamentar a expansão do sistema gerador dessa energia.**

148. Proporei, ainda, seja **expedida determinação específica no sentido de que tal estudo abranja a questão das hidrelétricas com e sem reservatórios e, ainda, a utilização do gás natural.**

149. Considerando que, por um lado da questão, a estabilidade e segurança da geração de energia elétrica podem ser tidas como prioridades inquestionáveis, e que, por outro lado da questão, a preservação ambiental é também prioridade inquestionável, entendo que tal problema deve ser estudado com prioridade pelos órgãos competentes, pelo que **proporei seja estabelecido prazo estreito, não superior a um ano, para planejamento, execução e conclusão do trabalho.**”.

24. A expansão da geração de energia elétrica no país nos últimos dez anos demonstra que foram incorporados à matriz energética, aparentemente de acordo com o planejamento, usinas hidrelétricas “a fio d’água” e usinas termelétricas a óleo, combinação essa que pode não ser a melhor opção para o país, do ponto de vista econômico, do ponto de vista social e, sobretudo, do ponto de vista ambiental. É sobre os ombros da população e do setor produtivo que recai e recairá o ônus dessas decisões. O mínimo que se espera de tais decisões é que sejam embasadas em parâmetros e estudos técnicos, os quais, no entanto, não foram encontrados por este Tribunal nas fiscalizações que realizou, razão pela qual determinou sua realização.

25. Por meio do ofício encaminhado a esta Corte, o MME alegou que já realiza estudos consistentes nos Planos Decenais de Expansão de Energia - PDE, principal instrumento de planejamento da expansão eletroenergética, que já incorporam uma visão integrada da expansão da demanda e da oferta de diversos energéticos, e que já seriam submetidos a consultas públicas. Com relação à compensação socioambiental, registrou que se encontra regulamentada na Lei 9.985/2000 e no Decreto 4.340/2002.



26. É de se concordar com todas essas afirmações contidas na resposta do MME, as quais, no entanto não justificam a recusa de cumprimento de determinação por parte do MME.

27. Apesar de não ter sido especificamente citado pelo MME, destaco que o “Capítulo X - Análise Socioambiental” contido no PDE-2022 efetivamente analisa os impactos socioambientais relacionados à expansão da produção de energia elétrica, da produção de seus insumos e das linhas de transmissão prevista no próprio plano. Em outras palavras, tal capítulo mensura, utilizando-se de nove indicadores, e descreve impactos socioambientais da implantação da expansão prevista, ou seja, dos projetos previstos para serem implantados. Não obstante, tal capítulo não produz análises comparativas de tecnologias e não avalia efeitos regionais ou globais, e as interações sistêmicas, da utilização de cada uma.

28. O que se pretendeu com a determinação sob análise foi a realização de um estudo prévio a esse estudo contido no PDE. Vislumbro que o estudo determinado - que deveria ter sido melhor detalhado pelo próprio MME - seja mais teórico e genérico, que faça avaliações comparativas e sistêmicas, e que produza uma visão ampla e fundamentada das opções de geração de energia disponíveis à sociedade brasileira, seus aspectos negativos contrapostos a seus aspectos positivos, seus impactos e benefícios locais, regionais e globais, enfim, um estudo que demonstre o custo/benefício econômico, social e ambiental sistêmico da utilização de cada tecnologia no caso brasileiro e, com isso, fundamente a tomada de decisão técnica e política direcionadora do planejamento.

29. Darei um exemplo para que fique mais clara a diferença entre ambos os enfoques.

30. No referido PDE encontra-se mensurado, em termos dos 9 indicadores ali descritos, o impacto socioambiental da expansão prevista para a geração hidráulica de energia até o horizonte 2022 (págs. 349 a 353). O próprio estudo aponta que a “avaliação teve como foco os efeitos locais provocados pelos projetos hidrelétricos, em que predominam os efeitos negativos sobre os positivos” e que “benefícios de âmbito regional ou nacional, como a geração de energia, e até globais, como a contribuição do projeto para o controle das emissões de GEE, não foram considerados” (pág. 351).

31. Assim sendo, e apenas como exemplo, o estudo contido no PDE, contrapondo impactos socioambientais e benefícios socioeconômicos, mensurados pelos referidos indicadores, confere a pior classificação, entre aquelas analisadas, para usinas situadas na Amazônia e no Tocantins-Araguaia que, apesar de produzirem grande quantidade de energia (o que não foi utilizado no estudo como indicador, mas que sem dúvida é um grande benefício de impacto nacional), detém grandes reservatórios de regularização (o que recebeu avaliação negativa nos indicadores ambientais, vez que só avaliam impacto local, mas que sem dúvida, se fosse considerado, traria grande benefício como elemento estabilizador da geração de energia no âmbito nacional) e apresentam baixo benefício econômico (com indicadores que só avaliam impactos locais, como geração de empregos no município e aumento da arrecadação municipal, mas deixam de lado indicadores de impacto nacional como o baixo custo da energia gerada, elemento essencial para, por exemplo, atrair investimentos e, portanto, gerar empregos a nível nacional).

32. Parece claro, então, que os estudos já realizados pelo MME, no âmbito do PDE, não têm a mesma abrangência nem suprem os estudos técnicos determinados por essa Corte.

33. Complementando a análise, e vez que o MME citou em seu ofício os dispositivos que regulam os estudos de impacto ambiental, destaco que na forma como hoje realizados, tais estudos tratam especificamente de cada unidade geradora e, assim, não trazem qualquer análise de consequências sistêmicas ou de comparação de alternativas, pelo que também em nada contribuem para essa análise de custo/benefício sistêmico e nacional.

34. Importante esclarecer que a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 1.171/2014 não pretende excluir a avaliação de impactos e benefícios econômicos, sociais e ambientais locais, mas antes, ampliar essa avaliação, incluindo os enfoques regionais e nacionais, bem como a análise comparativa de opções alternativas.

35. Ciente das competências legais e da expertise técnica do MME, entendo ser ele o órgão com incumbência original de cumprir a determinação e produzir o estudo descrito no item 9.2 do Acórdão 1.171/2014.

36. Feitas essas análises, concordo com as conclusões apresentadas pela unidade técnica e pelo MP/TCU e concluo que o descumprimento da determinação pelo MME não se justifica, que o referido estudo se mantém como essencial e prioritário, **pelo que proponho seja ela reiterada, restaurando-se o prazo inicialmente concedido para seu cumprimento.**

IV - Descumprimento de subitens do item 9.3 do acórdão pelo MME.

37. Os subitens 9.3.1, 9.3.3 e 9.3.4 do referido Acórdão 1.171/2014 determinaram ao MME a realização de outros estudos específicos. As alegações contidas no ofício do MME, sintetizadas e analisadas no item III, retro, também foram dirigidas a essas determinações, pelo que aqui também se aplicam as conclusões no sentido de descumprimento intencional e expresse.

38. De qualquer sorte o MME, também com relação a essas determinações, acrescentou alegações específicas.

39. Sobre a determinação desta Corte para que fosse apresentado plano de trabalho para o desenvolvimento de estudos que subsidiem e a revisão das garantias físicas das geradoras (subitem 9.3.1), o MME limitou-se a informar que “está realizando os estudos objetivando a revisão das garantias físicas das usinas, estudos esses que deverão ser concluídos oportunamente”. Não foram encaminhados, como determinado, o plano de ação, o cronograma nem qualquer outra informação adicional (estágio de desenvolvimento dos trabalhos, onde estaria sendo desenvolvido). Em vista disso, **entendo que a determinação deva ser reiterada, devolvendo-se o prazo concedido para sua implementação, além da audiência dos responsáveis pelo descumprimento da determinação.**

40. A determinação contida no item 9.3.3 - plano de ação para elaboração de estudos referentes à definição da curva do custo do déficit -, o MME, novamente em franco descumprimento, informa apenas que “criou grupo de trabalho para realizar os estudos necessários” e que “quando concluídos serão levados a apreciação do CNPE”. Na ausência do plano de trabalho, do cronograma e de qualquer informação adicional, **entendo que a determinação deva ser reiterada, devolvendo-se o prazo concedido para sua implementação, além da audiência dos responsáveis pelo descumprimento da determinação.**

41. Relativamente ao item 9.3.4, o MME informou que a EPE já teria realizado os estudos sobre repotenciação de usinas e que a modernização de usinas é uma decisão econômica do agente. Apesar de aparentemente já contar com um estudo concluído, o MME não encaminhou cópia dele para conhecimento e apreciação por parte deste Tribunal, pelo que entendo **que nova determinação, no sentido de que o estudo já concluído seja submetido a esta Corte deve ser efetuada.**

42. Apenas relativamente à determinação contida no item 9.3.2, as informações prestadas pelo MME afastam a determinação, ainda que temporariamente, vez que a atuação do MME encontra-se obstada por antecipação de tutela concedida em ação judicial promovida pela Abraceel, e que as medidas cabíveis objetivando reverter essa decisão judicial já estão sendo adotadas pela AGU, nada havendo portanto a ser feito em relação à questão.

V - Cumprimento parcial das determinações contidas no item 9.4 pelo CMSE

43. A unidade técnica considerou cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.4.1, 9.4.2 e 9.4.3, em análises com as quais concordo, salvo quanto ao item 9.4.1, e que, por terem sido integralmente transcritas para o relatório precedente, acolho mas abstenho-me de repetir.

44. Divirjo apenas em relação ao subitem 9.4.1, por entender que as informações disponibilizadas pelo ONS ainda demonstram grande divergência entre a capacidade instalada e a capacidade efetivamente disponível (20.208 MW e 16.324, em agosto de 2014, respectivamente), da ordem de 20%, e que o conjunto de informações encaminhadas pelo CMSE ainda não demonstram com clareza qual disponibilidade efetiva pode-se esperar do parque de termelétricas instalado e quais providências foram tomadas para evitar indisponibilidades não justificadas ou inaceitáveis ou para eliminar termelétricas comprovadamente inoperantes, se for o caso.

45. Relativamente a essa última determinação, portanto, entendo ter ocorrido cumprimento apenas parcial - consistente no encaminhamento de informações atualizadas que demonstram a adoção de providências, mas que ainda não atendem integralmente o solicitado - pelo que proporei que seja determinado o cumprimento integral da determinação, **devolvendo-se o prazo para sua implementação, mas que mesmo antes disso sejam encaminhados, para análise imediata, as informações já disponíveis sobre a questão.**

VI - Cumprimento da determinação contida no item 9.5 pelo ONS

46. A unidade técnica considerou cumprida a determinação contida no item 9.5, vez que o ONS manifestou-se conclusivamente sobre o tema em relação ao exercício de 2014, em análises com as quais concordo e que, por terem sido integralmente transcritas para relatório precedente, acolho mas abstenho-me de repetir.

47. Não obstante, considerando que a questão é dinâmica, e especialmente em razão da confirmação dos baixos índices pluviométricos observados durante o verão 2014/2015, proporei seja determinado ao Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS que atualize as informações e conclusões apresentadas a este Tribunal;

VII - Cumprimento das determinações contidas no item 9.6 pela EPE

48. A unidade técnica considerou cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.6.1 e 9.6.2, em análises com as quais concordo parcialmente.

49. Relativamente ao item 9.6.1, uma vez demonstrado pela EPE como considera em seus trabalhos as diferenças entre garantias físicas e capacidades efetivas de geração, as inoperabilidades médias das usinas térmicas convencionais e o atraso na conclusão de obras de geração e transmissão, e considerando que a motivação da prolação de tal determinação consistiu na possibilidade de que tais fatores não estivessem sendo corretamente considerados e que, portanto, o resultado das projeções de capacidade de geração e transmissão não estivessem adequadas às necessidades da demanda, **entendo ser necessário certificar que o planejamento vem sendo efetivamente corrigido, atualizado e alterado.**

50. **Proporei que determinação nesse sentido seja expedida à unidade técnica.**

VIII - Reavaliação da participação do MMA e do Ibama no cumprimento da determinação contida no item 9.2

51. O item 9.2 do referido Acórdão 1.171/2014, apreciado no item III, retro, determinou que MME, MMA e Ibama, em conjunto e sob a coordenação do primeiro, elaborassem o plano de trabalho ali especificado.

52. A razão para a conjugação das expertises e competências dos três órgãos tem relação com o conteúdo do trabalho a ser desenvolvido, qual seja, a identificação dos custos e benefícios econômicos e socioambientais da utilização de cada tecnologia de geração de energia elétrica, reside na necessidade de que tal estudo abarque, entre outros aspectos relacionados à atuação dos órgãos recorrentes, a legislação ambiental, acordos internacionais relativos ao meio ambiente e compensações ambientais.

53. O atraso provocado no cumprimento da referida determinação em razão da recusa do MME em adotar providências, contraposto à urgência que entendo existir na conclusão do referido estudo, faz com que eu reavalie a conjunção obrigatória de esforços dos três órgãos, que certamente demandará maior esforço de priorização e de coordenação, o que pode contribuir para atrasar ainda mais a obtenção dos resultados esperados.

54. Acredito que os mesmos objetivos inicialmente colimados podem ser atingidos sem a obrigatoriedade de participação do MMA e do Ibama, os quais ainda poderiam participar do referido trabalho por solicitação do MME, nos momentos que considerar necessário.

55. Nesse sentido, **proporei seja alterada a determinação contida no item 9.2 de forma que o MMA e o Ibama sejam dela excluídos, o que afasta a obrigatoriedade de sua participação mas que ainda permitirá a participação onde entenderem oportuno e conveniente. Em relação ao MME, nenhuma alteração será procedida na referida determinação.**

IX - Diligência ao MME para que se manifeste sobre medidas adotadas em relação ao risco de desequilíbrio entre geração/transmissão e consumo

56. O item 9.1 da deliberação sob monitoramento determinou fosse comunicado ao CNPE que este Tribunal havia encontrado, no trabalho realizado no início do ano de 2014, fortes indícios de que a capacidade de geração de energia elétrica no país configurava-se estruturalmente insuficiente para garantir a segurança energética dentro dos parâmetros estabelecidos. Esses indícios advieram da análise da gestão da produção de energia em relação à demanda durante os exercícios de 2011 a 2013, que podem ser sintetizados em (a) rápido esvaziamento de reservatórios em ano de boa hidrologia e (b) utilização da quase totalidade da capacidade efetiva de geração termelétrica, naquele momento há 20 meses, hoje por 32 meses consecutivos. Essa análise encontra-se no voto (parágrafos 52 a 93) que conduziu ao Acórdão 1.171/2014, sob monitoramento. Por sua extensão, abstenho-me de transcrevê-la para este voto.

57. Os trabalhos de auditoria apontaram quatro causas possíveis para esse desequilíbrio estrutural, sem exclusão de outras não detectadas, quais sejam: (a) planejamento a menor da necessidade de capacidade de geração; (b) avaliação a maior da garantia física das usinas; (c) indisponibilidade de parte do parque gerador termelétrico, e (d) atraso na entrega de obras de geração e transmissão de energia. Tais causas encontram-se detalhadamente descritas e analisadas no voto (parágrafos 94 a 121) que fundamenta o acórdão sob monitoramento.

58. No mesmo voto, foi salientado que o desequilíbrio estrutural se faz notar com maior intensidade na presença de fatores conjunturais, como por exemplo anos de hidrologia ruim (parágrafos 85 a 92 do voto que fundamentou o Acórdão 1.171/2014).

59. No início deste ano de 2015 as notícias que chegam são alarmantes. Aparentemente o sistema elétrico nacional encontra-se funcionando no limite de sua capacidade, tanto de geração quanto de transmissão de energia. Os reservatórios encontram-se em seus níveis mais baixos na série histórica, níveis mais baixos ainda que aqueles observados no ano de 2001. Todas as unidades geradoras operantes encontram-se despachadas e, mesmo assim, energia adicional teve que ser importada da Argentina e Paraguai para que fosse possível atender um momento de pico de consumo. A reserva girante - aquele montante de energia produzido acima do consumo em determinado momento para garantir que elevações momentâneas na demanda não provoquem oscilações na frequência e com isso um colapso no sistema -, normalmente situada em 5%, tem atingido menos de 1% nos momentos de pico. Já ocorreu pelo menos um momento em que o consumo não pode ser atendido pelo total da capacidade geradora.

60. Considerando tudo isso, entendo ser necessário **diligenciar o MME com o objetivo de que seja encaminhado a este Tribunal descrição das medidas de controle da demanda e da oferta de energia elétrica adotadas pelo Ministério ou pelo CMSE a partir dos primeiros indícios de desequilíbrio estrutural entre capacidade de geração e consumo de energia observados em 2012, da ciência dos resultados da auditoria em segurança energética conduzida por este Tribunal durante o exercício de 2013, e da ciência do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário, de 7/5/2014, visando a manutenção dos níveis exigidos de segurança energética, acompanhadas do cronograma de adoção, e quaisquer outras eventualmente adotadas pelos demais órgãos gestores ou reguladores da produção e transmissão de energia elétrica no país.**

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVE nº 01 / 2015
Fls. 21

61. Além disso, entendo devam ser atualizadas as informações sobre inoperabilidades de usinas térmicas e atrasos na conclusão de obras de geração e transmissão de energia, item 9.1, subitens “c” e “d”, respectivamente, do Acórdão 1.171/2014, as quais deverão ser analisadas pela unidade técnica. **Proporei seja expedida determinação a respeito.**

X - Ciência dos acórdãos prolatados por este Tribunal ao Ministro de Estado do MME

62. Considerando a alteração ocorrida no comando do Ministério de Minas e Energia e considerando que o novo Ministro talvez não tenha conhecimento do preciso conteúdo desta Auditoria Operacional, proporei lhe sejam encaminhadas cópias do acórdão 1.171/2014-Plenário e do que agora vier a ser proferido.

XI – juntada do presente acórdão ao TC 012.949/2013-2

Concordo com a sugestão apresentada pelo representante do MP/TCU em seu parecer, no sentido de que cópia do presente acórdão seja juntada ao TC 012.949/2013-2, para que seja ponderada na instrução daqueles autos.

Não posso concluir sem antes manifestar meu louvor à equipe da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Elétrica e à minha assessoria pelo trabalho sério e criterioso que vem conduzindo.

Por todo o exposto, divergindo apenas parcialmente das propostas oferecidas pela unidade técnica e pelo MP/TCU e complementando os encaminhamentos sugeridos por ambos, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de fevereiro de 2015.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator