

## PARECER Nº       , DE 2016

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

Relator: Senador **RICARDO FERRAÇO**

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

### **I – RELATÓRIO**

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

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

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

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

É o relatório.

## **II – ANÁLISE**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recomenda àquela agência reguladora que:

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

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

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

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

### **III – VOTO**

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

Sala da Comissão, 6 de julho de 2016.

Senador Garibaldi Alves Filho, Presidente

Senador Ricardo Ferraço, Relator

Senador Fernando Bezerra Coelho, Relator *ad hoc*