VOTO

Em exame a consolidação dos resultados do conjunto de fiscalizações realizadas nas distribuidoras de energia elétrica federais, com o objetivo de avaliar a higidez econômico-financeira e a qualidade dos serviços prestados por essas companhias, e nas Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) para avaliar seus processos de gestão e de controle sobre o desempenho daquelas companhias.

2. Nessa linha, foram apreciadas por este Colegiado fiscalizações na: Eletrobras Distribuição Amazonas – AmE (Acórdão 813/2017–Plenário), Eletrobras Distribuição Acre – Eletroacre (Acórdão 773/2017–Plenário), Eletrobras Distribuição Piauí – Cepisa (Acórdão 774/2017–Plenário), Eletrobras Distribuição Roraima – Bovesa (Acórdão 177/2017–Plenário), Eletrobras Distribuição Rondônia – Ceron (Acórdão 497/2017–Plenário) e Eletrobras (Acórdão 1.063–Plenário).

3. Registro que à Controladoria-Geral da União coube fiscalizar a Eletrobras Distribuição Alagoas – Ceal (Processo CGU 0190.108455/2016-58). Deixou-se de auditar a Celg Distribuição (Celg-D) em razão de sua privatização, acompanhada pelo TCU no âmbito do TC 017.365/2015-5.

I

4. Conforme fiz ao relatar as fiscalizações anteriormente mencionadas, considero oportuno, preliminarmente, destacar o contexto em que esses trabalhos foram planejados: em meados de 2016, o prazo dos contratos de concessão das distribuidoras de energia elétrica federais já havia expirado em mais de um ano e vislumbrava-se a iminente prorrogação das avenças, amparada em nova legislação – Lei 12.783/2013, fruto da Medida Provisória – MP 579/2012, e do Decreto 8.461/2015.

5. Essas normas estabeleceram para os novos contratos a serem assinados consequências mais rígidas para as concessionárias que prestassem serviços com qualidade aquém das metas estabelecidas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e punições e restrições mais efetivas às distribuidoras com situação econômico-financeira desgastada. Citam-se, como exemplo, a obrigação de realização de aporte de capital por parte dos sócios-controladores, a restrição à distribuição de dividendos aos acionistas e a declaração de caducidade da outorga com base em métricas objetivas.

6. Nesse cenário, a já deteriorada qualidade do serviço e a debilitada saúde econômico-financeira de grande parte das companhias federais (quadro diagnosticado em fiscalizações já apreciadas pelo TCU – Acórdãos 2253/2015–Plenário, 652/2016–Plenário, 1868/2016–Plenário, entre outros) elevaram o risco de prejuízos acentuados à Eletrobras e ao erário, por consequência. Os motivos para isso eram a necessidade de aporte de bilhões de reais naquelas sociedades, para fins de pagamento de dívidas e realização de investimentos, e, na eventualidade da decretação de caducidade das concessões decorrente de transgressão das metas contratuais, a assunção dos passivos de suas subsidiárias, quando das respectivas liquidações.

7. Foi nessa conjuntura que, em 22/6/2016, as secretarias de controle externo localizadas nos estados sede das distribuidoras federais (Roraima, Rondônia, Piauí, Amazonas e Acre) e a Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ), com o apoio da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Elétrica (SeinfraElétrica), propuseram as auditorias. A esta última unidade, coube, além da orientação e supervisão técnica dos trabalhos, analisar a atuação do Ministério de Minas e Energia (MME), na qualidade de supervisor da estatais e titular da prestação do serviço público objeto das fiscalizações, e da Aneel, no âmbito do TC 020.416/2016-4.

8. Uma distribuidora de energia elétrica que preste o serviço com qualidade aderente aos padrões regulatórios, mas com saúde econômico-financeira insustentável, naturalmente reduz despesas com investimentos, o que, por seu turno, leva à deterioração da qualidade do serviço. A conjugação de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57390694.

frágil higidez das finanças e baixa qualidade na prestação do serviço conduz à provável incapacidade de reverter o quadro, o que gera um ciclo vicioso e exige, então, a intervenção do controlador, do órgão regulador ou do formulador de políticas públicas para a sua interrupção.

9. As unidades técnicas do TCU almejaram, então, realizar diagnóstico afeto à qualidade do serviço público prestado por cada estatal, bem como aos principais fatores que impactam negativamente suas finanças. A partir desses elementos, objetivou-se levantar e avaliar os atos da administração das companhias direcionados à melhoria do desempenho empresarial, com consequente redução dos riscos ao erário e de mau atendimento à sociedade.

10. À época, algumas dessas companhias estavam impedidas de prorrogar suas concessões, em razão de inadimplência junto a instituições do setor elétrico (entre outras, a Conta de Desenvolvimento Energético – CDE e a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE). Associado a esse cenário, vislumbrava-se, conforme já mencionei, a necessidade de aporte, pela **holding**, de relevante montante de recursos financeiros nas subsidiárias, para que elas pudessem, além de regularizar esses pagamentos, investir para atender às novas metas de qualidade e econômico-financeiras e, assim, manter ativos os respectivos contratos de concessão.

11. Notícias veiculadas no período deram conta de tratativas entre o MME, a Aneel, a Eletrobras e o Ministério da Fazenda para estudar o dilema: não prorrogar os contratos e assumir passivos com impactos financeiros relevantes ou aportar recursos (escassos, considerando o contexto econômico nacional) nas empresas para possibilitar a prorrogação das avenças e a continuidade da prestação do serviço até futura privatização.

12. Ocorreu que, em 22/7/2016, a assembleia de acionistas da Eletrobras decidiu não prorrogar esses contratos de concessão (exceto o da Celg Distribuição, que já havia sido prorrogado em face da decisão por sua privatização). A princípio, poder-se-ia avaliar que essa decisão traria drástica consequência à **holding**, pois, não mais delegatária de concessão, suas subsidiárias distribuidoras de energia perderiam valor econômico e seus diversos passivos seriam absorvidos pelo controlador – risco debatido por este Colegiado em 9/9/2015, quando da apreciação do TC 003.379/2015-9 (Acórdão 2253/2015–Plenário).

13. Entretanto, a Medida Provisória 735, de 22/6/2016, convertida na Lei 13.360/2016, inseriu dispositivo na Lei 12.783/2013 (§ 1ºA do art. 8º) que facultou à União, quando as concessões de energia elétrica não forem prorrogadas e quando o prestador do serviço for pessoa jurídica sob seu controle direto ou indireto, promover a licitação da concessão associada à transferência do controle da pessoa prestadora do serviço. Isto é, permitiu-se a venda das distribuidoras federais juntamente com as respectivas concessões, mesmo sem que seus contratos tivessem sido prorrogados.

14. A referida alteração legislativa, regulamentada pela Portaria–MME 388, de 26/7/2016, permitiu, ainda, que as distribuidoras federais continuassem prestando provisoriamente o serviço até a efetivação da referida licitação.

15. Na condição de prestadoras provisórias do serviço (distribuidoras designadas, na terminologia adotada pela Aneel), aquelas empresas estariam diante de elevado risco de crédito para realização dos necessários e constantes investimentos na concessão. Esse risco, inclusive, foi objeto de apreciação deste Colegiado no âmbito do TC 003.379/2015-9. Reproduzo, nesse sentido, trecho do voto condutor do Acórdão 2253/2015–Plenário:

> "(...) *existe empecilho de ordem financeira para a implantação dessa solução* [escalonamento no tempo das licitações das concessões], *visto que a operação das concessionárias em regime precário, sem um contrato de concessão firme, praticamente inviabiliza a realização dos investimentos necessários à continuidade da adequada prestação dos serviços. Isso porque os empréstimos do setor são normalmente garantidos pela própria receita futura da concessão, sendo que muitos deles, sobretudo para*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57390694.

investimentos em melhorias nas redes de distribuição, preveem mecanismos de mudança na forma de amortização e antecipação de pagamentos em caso de extinção ou vencimento da concessão. Veja-se que, como os contratos de 38 concessionárias, das 41 que podem ter suas concessões prorrogadas nos termos da Lei 12.783/2013, já estão vencidos, é possível que essas empresas já estejam sendo alvo de restrição de crédito e operem atualmente em um regime de pouco investimento, que pode afetar a sua capacidade de operação e manutenção da qualidade dos serviços."

16. Para mitigar o referido risco, no entanto, o art. 9º, § 4º, da Lei 12.783/2013, regulamentado em 29/11/2016 pela Aneel, por meio da Resolução Normativa – Aneel 748/2016, arts. 6º, 8º e 9º, autoriza as distribuidoras designadas a contratar e a receber recursos da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), da Reserva Global de Reversão (RGR) e da CDE. Ademais, o referido dispositivo permitiu àquelas companhias aplicar os resultados homologados das revisões e reajustes tarifários. Antes, como eram inadimplentes com instituições do setor, algumas distribuidoras estavam impedidas de ajustar suas tarifas.

17. Adicionalmente, mediante o art. 5º da referida resolução normativa, a agência reguladora autorizou as companhias a destinar recursos de compensações financeiras por transgressões aos parâmetros de qualidade para a realização de investimentos na concessão. As distribuidoras designadas foram, também, por meio do art. 11 da resolução retromencionada, enquadradas em regime excepcional de sanções regulatórias, o que as exclui, durante o período da prestação provisória do serviço, de recebimento de sanções pecuniárias.

18. O objetivo dessas medidas foi, portanto, mitigar riscos de crédito e direcionar recursos financeiros à realização de investimentos na concessão até a assunção de novo concessionário. Assim, ao tempo em que foi preservada a continuidade de serviço essencial à sociedade, com a prestação provisória dos serviços pelas distribuidoras federais e com o acesso a crédito público para realização de investimentos, possibilitou-se também a minimização de prejuízos ao erário, por meio da venda das sociedades juntamente com nova outorga.

19. O MME, em 3/8/2016, editou portarias para designar as companhias federais para prestarem o serviço de distribuição de energia elétrica nas áreas em que atuavam até então (no caso da Bovesa, ela assumiu a área da Companhia Energética de Roraima – CERR, empresa estadual, que não teve seu contrato prorrogado), até a assunção de novo concessionário ou até 31/12/2017.

20. Em 1/11/2016, o Presidente da República, por meio do Decreto 8.893/2016, qualificou essas empresas como prioridade nacional para fins de desestatização, nos termos da Lei 13.334/2016 – Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). Destaco que, com fundamento na Instrução Normativa (IN) – TCU 27/1998, já foram autuados nesta Casa os processos de acompanhamento dessas privatizações (TC 035.909/2016 – Cepisa; TC 035.911/2016-6 – Ceal; TC 035.912/2016-2 – Eletroacre; TC 035.913/2016-9 – Ceron; TC 035.915/2016-1 – Bovesa; e TC 035.916/2016-8 – AmE).

21. Considerando, portanto, a não prorrogação dos contratos de concessão com as companhias federais e o início do processo de privatização dessas empresas, reduziram-se os riscos que motivaram a realização da fiscalização ora em exame, quais foram: necessidade de grande aporte de recursos financeiros nas distribuidoras por parte da **holding**; não atendimentos das metas fixadas em contrato com consequente perda da concessão e, então, assunção, pela Eletrobras, de passivos financeiros relevantes; e perpetuação da má qualidade dos serviços prestados à sociedade.

22. Por outro lado, considerando o novo contexto apresentado, sobrevieram novos riscos relevantes que justificaram a continuidade das fiscalizações: potencial deterioração do valor econômico das companhias, decorrente de eventuais ineficiências de gestão que elevem seus passivos; e prolongamento da má qualidade do serviço público, mesmo após a privatização das sociedades.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57390694.

23. No voto condutor do Acórdão 497/2017–Plenário, externei o entendimento de que são fundamentais não apenas os trabalhos realizados, como o ora em exame, mas o atento acompanhamento, por este Tribunal, dos atos dos administradores dessas companhias, bem como da Eletrobras, até a efetivação de suas privatizações. Trata-se de controle necessário e distinto do efetuado em razão da IN–TCU 27/1998. Enquanto este avalia os atos concernentes ao procedimento de desestatização **per si**, aquele deve avaliar os atos administrativos que possam, posteriormente, impactar negativamente o valor de venda das empresas, além de poderem retardar a melhoria da qualidade dos serviços prestados. Busca-se, então, evitar tempestivamente potencial desvalorização dos ativos públicos e, eventualmente, responsabilizar gestores ineficientes.

24. Por essa razão, e considerando a expectativa de que todas essas empresas sejam privatizadas até o final de 2018, este Tribunal, por meio do item 9.2.2 do retromencionado acórdão, deliberou por determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que:

> "*estude estratégia de controle direcionada ao acompanhamento das decisões administrativas das companhias federais de distribuição de energia elétrica e sua* ***holding****, enquanto prestadoras temporárias do serviço público, com o objetivo de avaliar, em prazo oportuno e pelos meios que entender suficientes e necessários, seus potenciais impactos nos respectivos valores de venda quando de suas privatizações*."

25. No caso da Eletrobras, a fiscalização teve o objetivo de avaliar a atuação da **holding** para impedir que dificuldades de gestão enfrentadas por suas subsidiárias deteriore ainda mais o valor de seus ativos e, consequentemente, seus valores de venda quando das privatizações. Para isso, foram avaliados os controles institucionais da Eletrobras sobre o desempenho empresarial, a gestão patrimonial e a gestão da dívida das distribuidoras federais.

26. Conforme já mencionado e nos termos consignados pela unidade técnica, a fiscalização objeto destes autos tinha como objetivo avaliar as ações a cargo do MME e da Aneel "*destinadas a criar um ambiente propício à sustentabilidade da prestação do serviço de distribuição pelas empresas federais*". Entretanto, no novo contexto apresentado, concordo com a avaliação da SeinfraElétrica de que "*o maior risco à boa prestação do serviço e ao consumidor é que essa situação de prestação temporária se prolongue por muito tempo*", considerando, em especial, a frágil higidez econômico-financeira constatada em todas as fiscalizações anteriormente referenciadas.

27. Levando-se em conta, portanto, o atual estágio dos procedimentos de privatização das companhias federais de distribuição de energia elétrica e com vistas a maximizar a força de trabalho do TCU, acolho proposta da SeinfraElétrica em direcionar suas ações de controle para o âmbito dos mencionados processos de desestatizações.

II

28. Quanto ao mérito dos presentes autos, conforme já ressaltado, trata-se, em síntese, de análise comparada dos achados e evidências constantes das fiscalizações já apreciadas pelo TCU em conjunto com a auditoria executada pela CGU na Ceal.

29. Nesse sentido, a SeinfraElétrica consolidou dados afetos a quatro perspectivas: i) qualidade do serviço prestado por cada companhia federal; ii) seus custos operacionais; iii) perdas elétricas; e iv) indicadores econômico-financeiros. Adiante, apresento alguns pontos que considero dignos de destaque.

30. Conforme abordado neste voto, a Portaria – MME 338/2016 modificou o regime de concessões a que se sujeitam as distribuidoras federais de energia elétrica para autorizá-las a prestar temporariamente o referido serviço. Ao verificar que nenhuma companhia possuía geração de caixa suficiente para repor ativos depreciados e cobrir os juros da dívida, a Aneel, em atendimento à citada portaria, editou a Resolução Homologatória 2.184/2016, em que fixou valores máximos mensais,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57390694.

apresentados na tabela seguinte, passíveis de serem emprestados pela RGR às mencionadas empresas até a assunção de novo concessionário.

Tabela 1 – Remuneração Adequada das Empresas Designadas para Prestação Temporária do Serviço de Distribuição (R$/mês)

Amazonas[1]	Boa Vista[1]	Ceal	Cepisa	Ceron	Eletroacre
66.128.227,03	11.296.048,06	25.758.200,59	36.771.111,04	22.403.633,98	8.125.723,09

Fonte: Resolução Homologatória Aneel 2.184/2016
[1]Valores após o reajuste tarifário de 2016.

31. Considerando os elevados valores apresentados na tabela anterior, percebe-se a relevância de medidas de governança e gestão a serem adotadas pelas instâncias decisórias dessas sociedades com vistas à alocação desses recursos de forma eficiente. Por terem natureza de empréstimo, mesmo que subsidiados, a sua obtenção pode afetar sobremaneira o valor de venda das companhias, caso não sejam alocados em projetos e ações que possam agregar valor, isto é, reduzir custos operacionais ou elevar receitas. Daí a importância do acompanhamento de que trata o item 9.2.2 do Acórdão 497/2017–Plenário.

32. Em relação ao indicador de qualidade denominado Duração Equivalente de Interrupção (DEC), a unidade técnica destacou que, em 2015, todas as distribuidoras analisadas descumpriram os limites regulatórios em mais de 50% dos conjuntos elétricos de sua área de concessão.

33. A consequência da infração a esses limites é a obrigação de pagamento de compensações financeiras aos consumidores prejudicados, que, conforme apurado pela unidade técnica, atingiram mais de 50% do equivalente à remuneração pelo capital investido pela companhia, como no caso da AmE nos anos de 2014 e 2015. Por essa razão, é pertinente a conclusão da SeinfraElétrica:

> "*46. Essa situação merece atenção porque, no período de prestação temporária, é pouco provável que essas empresas tenham fôlego para investir em melhorias substanciais de qualidade. E mesmo que invistam, os investimentos serão acompanhados de crescimento da dívida junto ao fundo da RGR.*
>
> *47. Além disso, parte desses investimentos pode ser realizada a partir de comandos da Aneel, em substituição às compensações financeiras, conforme citado anteriormente. Nesse caso, ter-se-ia um aumento da dívida desacompanhado do retorno financeiro que se espera dos investimentos.*"

34. Com o objetivo de levantar elementos que pudessem identificar causas de ineficiência dessas sociedades, a unidade especializada verificou que, no período de 2012 a 2014, embora configurada tendência de redução, as distribuidoras federais apresentaram custos operacionais em patamares superiores aos estabelecidos pela Aneel.

35. Ao comparar os gastos com custeio de pessoal das companhias federais com os de outras distribuidoras com receita operacional líquida semelhante, a SeinfraElétrica verificou que aqueles superam a média destas, em especial das empresas privadas. Foi constatado, ainda, que os funcionários das companhias controladas pela Eletrobras recebem salários superiores à média salarial recebida pelos colaboradores das distribuidoras privadas.

36. Em relação às perdas elétricas, assunto recorrentemente objeto de apreciação pelo TCU, foi verificado que, entre 2011 e 2015, todas as companhias federais, com exceção da Boa Vista, possuem perdas não técnicas reais superiores às regulatórias. O caso da Amazonas Energia é mais degradante: naquele período, constatou-se que a empresa arcou com cerca de R$ 3 bilhões com perdas não técnicas sem cobertura tarifária. Conforme destacado pela SeinfraElétrica, esse montante equivale

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57390694.

a 1,5 vezes a cobertura tarifária calculada pela Aneel para fazer face a todos os custos operacionais da companhia, somados à remuneração e à amortização do capital investido.

37. Devo ressaltar, entretanto, que a Lei 13.299/2016, conforme abordado no voto condutor do Acórdão 813/2017–Plenário, modificou a forma de rateio dos custos com compra de energia para as distribuidoras cujos capitais não integravam o Sistema Interligado Nacional em 9/12/2009, o que inclui a AmE, para efeito do reembolso da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC). Isso fez com que essa companhia não incorra mais no custo decorrente das perdas acima dos limites regulatórios então definidos pela Aneel. Em que pese essa medida agregar valor à empresa para fins de sua privatização, deve-se registrar que o ônus foi transferido aos consumidores da distribuidora, via tarifa, e aos consumidores de todo o País, via CCC.

38. Por fim, quanto aos indicadores financeiros, conforme já apreciado pelo TCU, constatou-se que a situação das distribuidoras federais é bastante degradada. Ao compará-los com os referenciais estabelecidos pela Aneel para avaliar a sustentabilidade das companhias, verificou-se que, entre 2011 e 2015, das seis sociedades avaliadas, apenas a Eletroacre atingiu os parâmetros regulatórios, sendo uma única vez, em 2014.

39. Fato digno de destaque foi a constatação de pagamento de Participação nos Lucros e Resultados (PLR) aos empregados da Ceal, mesmo tendo essa companhia acumulado sucessivos prejuízos. Esse achado, inclusive, foi apreciado pelo TCU no âmbito do TC 030.656/2015-0, por mim relatado, ocasião em que, por meio do Acórdão 1.868/2016–Plenário, foi recomendado à Aneel a adoção de mecanismos regulatórios para limitar a distribuição de proventos, quando forem descumpridos indicadores de qualidade e de sustentabilidade econômico-financeira por parte das distribuidoras de energia elétrica.

Em face do exporto, voto por que este Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de maio de 2017.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57390694.