

VOTO

Conforme se extrai do Relatório precedente, trata-se de Auditoria Operacional autorizada por este Relator e realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica), no período compreendido entre 11/9/2017 e 15/12/2017, com o objetivo de verificar, por meio da avaliação do Sistema de Bandeiras Tarifárias na conta de energia elétrica, a efetividade dessa medida como sinal de preços ao consumidor e mecanismo indutor de eficiência nos reajustes tarifários de energia elétrica, bem como a sua condução por parte do Poder Público.

2. O referido sistema foi apresentado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) em 2010, no âmbito da Audiência Pública 120/2010, como uma das ferramentas sugeridas à época para a reestruturação da tarifa de energia elétrica no País. A finalidade então anunciada seria dar um sinal tarifário ao consumidor no próprio mês em que ocorrer a elevação dos custos de geração, especialmente em decorrência do acionamento de termelétricas, facultando ao usuário adequar seu consumo e lhe permitindo, por conseguinte, um melhor gerenciamento de sua carga.

3. Nesse novo mecanismo de reação da demanda foram definidas três cores (verde, amarela e vermelha, esta última atualmente segregada em dois patamares) que indicam se a tarifa de energia (TE) terá um valor adicional, procurando demonstrar com isso o custo mais elevado da geração de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN) devido a condições hidrológicas desfavoráveis. Como resultado, o repasse dos custos com geração termelétrica, que vinha sendo feito considerando o lapso temporal para reajuste ou revisão da tarifa, passou a ocorrer mensalmente.

4. Além disso, possibilitou-se que, em situações desfavoráveis de geração hídrica, que implicam em custo mais elevado da energia, houvesse redução de consumo por parte do consumidor cativo, responsável por 73% da demanda total de energia elétrica no País e assim denominado aquele ao qual só é permitido comprar energia da distribuidora detentora da concessão ou permissão na área onde se localizam as instalações do usuário, e que, por isso, não participa do mercado livre, sendo atendido sob condições reguladas.

5. A implementação efetiva do sistema ora fiscalizado ocorreu em janeiro de 2015, quando a metodologia adotada para estabelecer a bandeira para o mês subsequente estava associada aos valores do Custo Marginal de Operação (CMO) e do Encargo de Serviço de Sistema por Segurança Energética (ESS_SE) de cada subsistema. Logo em seguida, mais precisamente em março de 2015, foi adotada como balizadora para definição da cor da bandeira uma nova metodologia, que utilizava o valor do Custo Variável Unitário (CVU) da última térmica com previsão de despacho para o mês, por ordem de mérito ou por questão de segurança energética.

6. A partir de então, foram inseridos outros componentes de custos a serem cobertos pelas Bandeiras Tarifárias, fazendo com que esse sistema deixasse de ressarcir apenas os custos relacionados à geração térmica e passasse a considerar outros custos afetos ao mercado de energia de curto prazo (MCP).

7. Na atual metodologia, implementada em outubro de 2017 para o mês subsequente, buscou-se dar mais peso às rubricas de custos com maior impacto nas Bandeiras Tarifárias, quais sejam, os riscos hidrológicos de Itaipu, das usinas contratadas em regime de cotas e das hidrelétricas que aderiram à repactuação desses riscos em 2015. Para tanto, criou-se nova sistemática de acionamento das bandeiras que não se baseie tão somente nas previsões de despacho para o mês, realizadas pelo ONS, mas que também considere a situação do despacho hídrico, das respectivas garantias físicas e do risco hidrológico.

8. Informe-se que o volume arrecadado pelos adicionais de Bandeiras Tarifárias, desde o início da implantação do sistema, em 2015, até fevereiro de 2018, soma cerca de R\$ 21,6 bilhões,

cumprindo, ainda, ressaltar que, afora o significativo montante envolvido nessa política pública, a presente fiscalização se mostra relevante também em decorrência do aspecto social e do alcance desse mecanismo, idealizado como um sinalizador do preço da geração de energia elétrica no País durante determinado período e pago por todos os consumidores cativos conectados ao Sistema Interligado Nacional, tendo, na sua gênese, ao menos em tese, o objetivo primordial de provocar consumo consciente de energia nos períodos em que a geração está mais cara.

9. Feita essa breve contextualização, passo a me debruçar sobre os resultados desta importante ação fiscalizatória, cujo alcance derivou da elaboração de questões de auditoria voltadas a avaliar o aludido Sistema de Bandeiras Tarifárias em suas diversas perspectivas. São elas:

- a) o sistema é efetivo em dar um sinal de preços de curto prazo ao consumidor?
- b) o sistema se mostra como um mecanismo efetivo de indução de eficiência nos reajustes tarifários das distribuidoras de energia elétrica?
- c) a metodologia utilizada para acionamento das Bandeiras Tarifárias é adequada?
- d) a administração da Conta Centralizadora dos Recursos das Bandeiras Tarifárias (CCRBT) é feita de maneira eficiente e econômica?

10. Relativamente à primeira questão de auditoria (alínea “a” **supra**), verificou-se que as Bandeiras Tarifárias não estão alcançando o relevante objetivo de provocar consumo consciente de energia nos períodos em que a geração está mais cara, estando elas, na verdade, assumindo um papel cada vez mais importante de antecipar receitas para evitar um acúmulo de custos para as distribuidoras de energia, deixando em segundo plano a pré-anunciada intenção de atuar como sinalizador para redução de consumo.

11. Digo pré-anunciada porque essa intenção recebeu bastante destaque – se é que não foi a mais destacada – à época do anúncio da implementação do sistema, induzindo os consumidores a crerem que seriam eles os principais beneficiados com essa medida. Por corroborar essa afirmação, permito-me colacionar abaixo pequeno excerto do relatório da SeinfraElétrica:

“316. O sistema, quando idealizado em 2010, tinha o **objetivo principal** de ‘sinalizar aos consumidores os custos reais de geração de energia elétrica, tornando a conta de luz mais transparente e permitindo que o consumidor tenha a melhor informação para usar a energia elétrica de forma mais consciente’ (**site** www.aneel.gov.br/bandeiras-tarifarias, acessado em 13/10/2017).” (peça 86, p. 59; negrito não consta no original)

12. Não restam dúvidas de que a antecipação de receitas gerada pelo Sistema de Bandeiras Tarifárias, ao passo que afasta das distribuidoras de energia elétrica a necessidade de, nos períodos compreendidos entre os reajustes anuais, manterem fluxo de caixa suficiente para arcar com os custos atualmente cobertos pelo referido sistema, também beneficia, de algum modo, os consumidores cativos, na medida em que evita o acúmulo de custos financeiros ao longo desses lapsos temporais, custos esses que inevitavelmente seriam repassados a tais usuários nos respectivos reajustes subsequentes.

13. Não é esse, porém, o anunciado objetivo principal das Bandeiras Tarifárias, que, segundo a Aneel, na linha do que ela mesma vem sustentando desde 2010, têm “a finalidade de sinalizar aos consumidores os custos reais da geração de energia elétrica, tornando a conta de luz mais transparente e permitindo que o consumidor tenha a melhor informação para usar a energia elétrica de forma mais consciente” (**site** www.aneel.gov.br/bandeiras-tarifarias, **acessado pela equipe de fiscalização em 13/10/2017**).

14. Esse desvirtuamento do objetivo principal das Bandeiras está evidenciado, por exemplo, na Nota Técnica 133/2017-SRG-SEM-SGT/ANEEL, de 23/10/2017, parcialmente colacionada abaixo, que destaca o Sistema de Bandeiras como mecanismo de arrecadação, relegando a segundo plano sua utilização como sinalizador de preços ao consumidor:

“As Bandeiras Tarifárias são um mecanismo de arrecadação de recursos que visa fazer frente a importantes obrigações financeiras de curto prazo que recaem sobre o fluxo de caixa das Distribuidoras, vinculados a custos variáveis (custos de geração por fonte termelétrica e da exposição aos preços de liquidação no mercado de curto prazo) decorrentes do resultado da operação do Sistema Interligado Nacional – SIN.

(...)

Outra importante dimensão das Bandeiras diz respeito ao seu potencial de repercussão sobre o segmento da demanda, enquanto mecanismo de sinalização econômica das condições de escassez por que passa o suprimento de energia do país. Essa dimensão cumpre relevante papel de informar o consumidor acerca da ordem de grandeza do custo incremental que irá recair sobre a tarifa de energia elétrica, facultando-lhe margem de reação em termos de mitigação desse impacto sobre seu padrão de consumo de eletricidade.”

15. O texto, segundo concluiu a unidade instrutiva, demonstra o papel secundário da sinalização do custo da energia ao consumidor, evidenciando a mudança do objetivo principal dessa ferramenta, a qual se distancia da noção de regulação por incentivo, uma vez que vem perdendo o foco no estímulo à redução do consumo pelo cidadão.

16. Essa alteração de foco tem como uma de suas prováveis causas, a meu ver, da falta de priorização, por parte do órgão regulador, da finalidade sinalizadora desse mecanismo de reação da demanda, cujo alcance sequer vem sendo monitorado. Conforme apontou a equipe da SeinfraElétrica, “Os resultados do Sistema como sinalizador e indutor de uma reação da demanda face a condições desfavoráveis de geração não são mensurados ou analisados pela Aneel, não permitindo avaliar a efetividade desta política pública nesse importante viés.” (peça 86, p. 59, item 322).

17. Incongruente, diga-se de passagem, divulgar desde 2010, como faz a Aneel, informação de que o Sistema de Bandeiras Tarifárias teria como principal objetivo sinalizar aos consumidores os custos reais da geração de energia elétrica, quando, na verdade, tal objetivo sequer tem seus resultados mensurados ou analisados pela referida agência reguladora.

18. Com essa conduta, o Poder Público ignora o respeito de que é digno o mercado cativo, a despeito de a proteção desses consumidores estar assegurada em nosso ordenamento jurídico, por exemplo, mediante a outorga de competências específicas aos órgãos reguladores, a quem cabe zelar pela “prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários”, consoante previsto no art. 6º da Lei 8.987, de 13/2/1995.

19. Diante disso, tenho por inadmissível que a Aneel, enquanto não forem adotadas medidas eficazes voltadas a priorizar a sinalização, para os consumidores, dos custos reais da geração de energia elétrica e a mensurar o alcance dessa sinalização, continue a veicular e disponibilizar, em seu **site** ou em quaisquer outros meios de comunicação, informações no sentido de que essa sinalização seria o principal objetivo do Sistema de Bandeiras Tarifárias.

20. Além da ausência de monitoramento e análise dos resultados obtidos após a implantação das Bandeiras, outra provável causa de desvirtuamento do anunciado objetivo principal desse mecanismo consiste na descontinuidade das ações de esclarecimento a ele relacionadas, o que levou a SeinfraElétrica a propor o encaminhamento de recomendação à Aneel para que realize, anualmente, campanhas publicitárias voltadas à divulgação do sistema, buscando seu melhor entendimento pela população e, ampliando, por conseguinte, a efetividade dessa política, sendo recomendável, também, a

realização de pesquisas para acompanhar e verificar os resultados dessas campanhas” (peça 86, p. 63, subitem 343.4.1).

21. Por considerá-la pertinente e oportuna, acolho essa sugestão de encaminhamento, ampliando, no entanto, seu alcance, de modo que sejam realizadas ações de esclarecimento e de acompanhamento não somente para o Sistema de Bandeiras Tarifárias, mas também para qualquer outra ferramenta voltada a influenciar, qualitativa ou quantitativamente, a demanda de energia elétrica, a exemplo da recém lançada Tarifa Branca, com base na qual o consumidor terá possibilidade de optar, ao longo do dia, por tarifas diferenciadas, contribuindo, assim, com a otimização da utilização das redes.

22. Importa consignar que a recomendação em tela não indica qualquer pretensão de se assegurar perpetuidade às Bandeiras Tarifárias. Ao contrário disso, entendo que, previamente a quaisquer dispêndios publicitários, faz-se necessário analisar, com base nas informações atualmente disponíveis e na própria expertise do órgão regulador e dos demais **players**, se essa ferramenta – baseada no aumento de preços, e não na concessão de incentivos –, tem mesmo o potencial de induzir o usuário a reduzir consumo quando se deparar com custos mais elevados da energia elétrica.

23. E por falar em aumento de preços em detrimento de incentivos, importa consignar, na linha de raciocínio desenvolvida pela SeinfraElétrica no item 111 de seu relatório de auditoria (peça 86, p. 26), que a manutenção da atual estratégia de regulação por custos parece ser o principal motivo do direcionamento que o Sistema de Bandeiras Tarifárias vem tomando em benefício principalmente das distribuidoras de energia elétrica, às quais tem garantido antecipação de receitas para evitar acúmulo de custos, relegando, contudo, a segundo plano o objetivo, infundadamente tido como principal, de sinalizar preços aos consumidores, o que estaria na dependência da evolução da atual metodologia para uma de regulação por incentivos, que integra a gênese do modelo regulatório adotado no País com seus primórdios registrado no final da década de 90, podendo ser indicada, inclusive, como uma das principais ferramentas do regulador.

24. Acolho, portanto, a proposta de determinação para que o Ministério de Minas e Energia e a Aneel promovam o realinhamento do Sistema de Bandeiras Tarifárias aos reais objetivos almejados para a política. Promovo, no entanto, pequeno ajuste nesse encaminhamento, de modo que, independentemente do que venha ser reconhecido como principal propósito desse mecanismo, a escolha pela regulação por custos ou por incentivos esteja inserida no âmbito da discricionariedade do gestor, sem prejuízo, obviamente, à obrigação de se fundamentar essa escolha.

25. Outro achado de auditoria digno de nota diz respeito ao crescente déficit na Conta Centralizadora dos Recursos das Bandeiras Tarifárias (CCRBT), o qual chegou a R\$ 4,84 bilhões em novembro/2017, indicando uma má performance do sistema em estudo. Isso, inclusive, levou a Aneel a promover alterações recentes, implementadas em outubro/2017, na metodologia do sistema e nos valores dos adicionais, deixando de observar, entretanto, a regra definida no art. 2º do Decreto 8.401, de 4/2/2015, quanto à periodicidade anual para alterações desse tipo.

26. Em outras palavras, constatou-se nesta auditoria que o referido sistema não vem se mostrando tão eficiente em tornar os processos de reajustes tarifários menos impactantes em termos financeiros, uma vez que os montantes arrecadados mês a mês têm se mostrado consideravelmente aquém dos custos incorridos pelas distribuidoras, provocando a necessidade de incrementos indesejáveis nos valores das tarifas de energia quando da realização dos referidos reajustes.

27. Por evidenciar o insuficiente desempenho das Bandeiras Tarifárias, cite-se a decisão recente da Aneel de permitir, cautelarmente, que as distribuidoras utilizem o saldo da Conta de Energia de Reserva (Coner) para reduzir o déficit da Conta Bandeiras (peça 45).

28. Essa baixa performance resulta, em especial, da incorporação de novos componentes de custos à ferramenta, vinculados à compra de energia no mercado de curto prazo, os quais passaram a

ser bastante significativos a partir de abril de 2015, quando foram inseridas parcelas referentes aos riscos hidrológicos de Itaipu, das usinas contratadas em regime de cotas e das hidrelétricas que aderiram à repactuação desses riscos naquele ano, os quais vêm sendo quantificados em aproximadamente 63% dos valores arrecadados pelo sistema em tela.

29. Seguem listados abaixo os componentes de custos que atualmente são arcados pelas Bandeiras Tarifárias:

a) Contratos de Comercialização de Energia Elétrica no Ambiente de Contratação Regulada na Modalidade por Disponibilidade (CCEAR-D);

b) Exposição Involuntária ao mercado de curto prazo por insuficiência de lastro contratual em relação à carga realizada;

c) Encargo de Serviços do Sistema (ESS) decorrentes das usinas despachadas fora da ordem de mérito e por ordem de mérito com Custo Variável Unitário (CVU) acima do valor-teto do Preço de Liquidação de Diferenças (PLD);

d) Exposição ao mercado de curto prazo decorrente de insuficiência de geração alocada no âmbito do Mecanismo de Realocação de Energia (MRE) das usinas hidrelétricas contratadas em regime de cotas, de que trata o art. 1º da Lei 12.783, de 11/1/2013 (Risco Hidrológico das Cotas);

e) Exposição ao mercado de curto prazo decorrente de insuficiência de geração alocada das usinas hidrelétricas no âmbito do MRE, cuja energia foi contratada no Ambiente de Contratação Regulada (ACR), e que firmaram Termo de Repactuação de Risco Hidrológico em conformidade com a Lei 13.203, de 8/12/2015 (Risco Hidrológico dos CCEARs); e

f) Exposição ao mercado de curto prazo decorrente de insuficiência de geração alocada no âmbito do MRE de Itaipu Binacional (Risco Hidrológico de Itaipu), bem como o correspondente alívio de exposições à diferença de preços entre submercados.

30. Cabe, nesse momento, abrir um parêntese para tecer algumas críticas sobre essa estratégia de governo de repassar ao consumidor cativo certos ônus relacionados ao sistema elétrico nacional. Para tanto, transcrevo abaixo, com alguns destaques em negrito, pequeno excerto do Relatório de auditoria:

“179. Os modelos, critérios e parâmetros empregados na elaboração do PMO [Programa Mensal de Operação] não incorporam em sua totalidade o padrão de segurança de suprimento que as Autoridades do Setor Elétrico consideram na prática. Se estes padrões de segurança fossem incorporados aos modelos, parâmetros e critérios por ocasião da elaboração do PMO, só existiria ‘geração fora da ordem de mérito’ nos casos de restrições locais, ou seja, por motivos elétricos.

180. Devido a essa característica do Sistema Elétrico Brasileiro, foi criado, pela Lei 9.648/1998, o Mecanismo de Realocação de Energia (MRE), que consiste em uma realocação, contábil, da energia gerada entre as usinas hidrelétricas, de forma a transferir o excedente daquelas que geraram além da sua garantia física (máxima quantidade de energia que cada empreendimento pode vender em contratos) para aquelas que geraram aquém. Dessa forma, o MRE permite o compartilhamento do risco hidrológico **entre os agentes de geração hidrelétrica**.

181. A geração alocada contabilmente dentro do MRE para cada usina é ajustada por meio de um fator conhecido como GSF [**Generation Scaling Factor**], o qual representa a relação entre o volume de energia efetivamente gerado dentro do MRE e a garantia física total do conjunto das hidrelétricas inseridas nesse mecanismo. Desde 2014, quando o País passou por uma crise hídrica, o GSF vem tendo valores abaixo da média histórica, elevando o risco hidrológico e o nível de exposição dos agentes geradores ao Mercado de Curto Prazo (MCP), devido à necessidade de esses cumprirem com seus contratos já firmados.

182. Tal necessidade acabou levando a uma elevação dos custos incorridos por esses agentes de

geração hidrelétrica, uma vez que os preços da energia comercializada no MCP encontravam-se muito altos (balizados pelo Preço de Liquidação das Diferenças – PLD), e os agentes se viram obrigados a pagá-los. **Para as usinas hidrelétricas em regime de cotas de energia, para a usina de Itaipu e as usinas que repactuaram o risco hidrológico, esse risco foi transferido ao consumidor por meio da tarifa de energia.** Dessa forma, **o consumidor cativo absorve os riscos hidrológicos do gerador**, ou seja, tem custos com aquisição de energia no MCP quando a geração real for abaixo da energia contratada e terá receitas com a venda da energia excedente quando o sistema gerar além do contratado **[receitas essa jamais verificadas na prática, vale frisar]**.” (peça 86, p. 36)

31. Merece atenção a discrepância entre os riscos hidrológicos atualmente assumidos pelos consumidores cativos por imposição do Poder Público e aqueles por ele direcionados para os geradores de energia. O custo referente a essa rubrica representa, segundo dados do Ministério de Minas e Energia¹, um passivo mensal médio de cerca de R\$ 1 bilhão para os referidos usuários finais, enquanto no mês de julho de 2017, por exemplo, o montante arrecadado pelos ditos concessionários a título de prêmio de risco sequer chegou a R\$ 2 milhões (peça 41).

32. Observe-se que, com a crise hídrica definitivamente instalada em 2014, permitiu-se, nos termos das Lei 12.783/2013 e 13.203/2015 e do Decreto 8.401/2015, a repactuação risco hidrológico por parte dos agentes de geração hidrelétrica participantes do Mecanismo de Realocação de Energia, transferindo para os consumidores cativos a maioria absoluta desse custo, a despeito de ser ele inerente ao negócio geração de energia elétrica e consequentemente de inviável gestão e controle pelo usuário final.

33. Dada a condição de hipossuficiência da maior parte dos consumidores inseridos no mercado regulado, caberia ao Poder Público lançar mão de medidas que não os sobrecarregassem com os ônus das políticas implementadas no setor, algumas delas voltadas à geração imediata de receita orçamentária, sem, porém, virem acompanhadas de estudos de impacto a médio e longo prazos.

34. Aliás, essa sobrecarga parece estar se desenhando no âmbito das ações postas em curso pelo Governo Federal com vistas à privatização da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras). Segundo o Plano de Lei 9.463/2018 submetido pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, ocorrerá a reassunção do risco hidrológico por parte das subsidiárias daquela **holding** geradoras de energia. Essa estratégia, por sua vez, segundo estimativa da Aneel, ensejará encarecimento, a curto prazo e da ordem de 7%, da tarifa elétrica para o consumidor.

35. Não bastasse esse impacto tarifário imediato, há que se ponderar também que sua eventual reversão em médio prazo esbarra na chance de futura nova transferência do risco hidrológico para o mercado regulado em razão de questionamentos judiciais ou mesmo administrativos que poderão vir a ser suscitados por aquelas empresas geradoras de energia sob a alegação de inexistência de critérios prévios, claros e objetivos de alocação do referido risco.

36. Tais critérios, a meu ver, são essenciais para se evitar a reincidência do que ocorreu em 2015, quando o Poder Público, como dito há pouco, acabou por autorizar o repasse do risco hidrológico para o consumidor cativo, cedendo a pressões dos agentes de geração hidrelétrica participantes do Mecanismo de Realocação de Energia, à época inadimplentes junto à Câmara de

¹ Documento “PERGUNTAS FREQUENTES REALIZADAS SOBRE A CONSULTA PÚBLICA #33 – Versão de 19.07” no [link](http://www.mme.gov.br/web/guest/consultas-publicas?p_p_id=consultapublicaexterna_WAR_consultapublicaportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&consultapublicaexterna_WAR_consultapublicaportlet_consultaId=33&consultapublicaexterna_WAR_consultapublicaportlet_mvcPath=%2Fhtml%2Fpublico%2FdadosConsultaPublica.jsp) http://www.mme.gov.br/web/guest/consultas-publicas?p_p_id=consultapublicaexterna_WAR_consultapublicaportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&consultapublicaexterna_WAR_consultapublicaportlet_consultaId=33&consultapublicaexterna_WAR_consultapublicaportlet_mvcPath=%2Fhtml%2Fpublico%2FdadosConsultaPublica.jsp (acesso confirmado na presente data).

Comercialização de Energia Elétrica, no percentual recorde de 77,94%, com base principalmente em liminares judiciais obtidas por esses interessados para não arcarem com o mencionado risco acima de 5% (peça 39).

37. Outrossim, por também se consubstanciar em relevante indício de que haverá nova sobrecarga tarifária para o usuário cativo caso consumada a desestatização da Eletrobras nos termos propostos pelo Governo Federal, permito-me mencionar que, quanto ao rearranjo legal, regulatório e contratual para reincorporação dos ativos de transmissão existentes em 31/5/2000 – os chamados ativos pré-2000, estimados em R\$ 62 bilhões –, o mencionado Plano de Lei 9.463/2018, além de reconhecer como legítima uma indenização que vem sendo atacada em auditoria deste Tribunal por questão de duplicidade da ordem de R\$ 8 bilhões em desfavor do consumidor (TC 012.715/2017-4), propõe a extensão, de oito para trinta anos, do prazo de amortização dessa indenização via tarifa, com o evidente intuito de diminuir o negativo impacto tarifário direto de curto prazo mencionado há pouco, decorrente da venda da estatal, o que, entretanto, aumentará, a médio e longo prazos, a tarifa elétrica no mercado regulado em função de encargos financeiros inerentes a este elastecimento temporal.

38. Adianto que essas e tantas outras dúvidas relativas à anunciada intenção do governo de desestatizar a Eletrobras poderão ser debatidas e elididas no âmbito do Diálogo Público por mim proposto, após provocação do eminente Ministro Vital do Rêgo, e previsto para se realizar, com o apoio da Presidência desta Casa, no próximo dia 27, contando com a presença de autoridades dos Poderes Executivo e Legislativo, entre eles Ministros de Estado, e de representantes de associações do setor elétrico, de empresas de consultorias e de instituições de ensino, extensão e pesquisa, dentre tantos outros interessados.

39. Cite-se, ainda, o recém instaurado processo de acompanhamento com foco na referida privatização, no qual se procurará aferir, com a devida e necessária profundidade, se essa decisão passou por uma robusta e fundamentada avaliação de cenários e de soluções relativos ao futuro da estatal e se foi dada primazia ao interesse público, considerando-se, entre outros aspectos, a celeridade que tem se buscado dar a esse processo de alienação.

40. Nesses mencionados autos de acompanhamento poderá ser também sopesada a seguinte situação relatada na presente auditoria e objeto de exame mais aprofundado no âmbito de outra fiscalização em curso, autuada como TC-022.634/2017-7 e focada na Usina Hidrelétrica Itaipu Binacional, particularmente na política, na regulação e nas regras de comercialização aplicáveis à energia oriunda dessa UHE no contexto brasileiro. Eis a situação a que me refiro:

“196. Os custos referentes ao risco hidrológico da usina de Itaipu merecem destaque devido à inconsistência verificada na sua contabilização, uma vez que a energia excedente gerada, não vinculada à potência contratada, é repassada aos demais participantes do MRE e compensada por meio Tarifa de Energia de Otimização de Itaipu – TEO Itaipu – pela ‘cessão’ da energia dentro do mecanismo de realocação. A TEO é utilizada para cobrir os custos incrementais de operação e manutenção das usinas e pagar a compensação financeira referente à realocação dessa energia entre as usinas do MRE.

197. No entanto, desde fevereiro de 2015, com a publicação do Decreto 8.401/2015, quando o risco hidrológico de Itaipu passou a ser assumido diretamente pelas concessionárias de distribuição, na proporção de suas cotas de energia, com direito de cobertura pela Conta Centralizadora dos Recursos das Bandeiras Tarifárias – Conta Bandeiras, a receita proveniente do pagamento da TEO de Itaipu está sendo contabilizada indevidamente como risco hidrológico dessa usina, sendo alocado às distribuidoras cotistas (distribuidoras do Sul, Sudeste e Centro-Oeste) e, portanto, arcado pelo consumidor cativo por meio das Bandeiras Tarifárias (peças 43, p. 12, e 44, p. 7).

198. Esse custo, além de ser indevidamente repassado ao mercado cativo das distribuidoras cotistas, é integralmente arcado pela Eletrobras sem que essa companhia receba qualquer contrapartida, visto que a estatal deve pagar mensalmente à Itaipu os encargos relativos a

toda energia disponibilizada ao Brasil, contratada e excedente.

199. Essa exposição da Eletrobras é computada na Conta de Comercialização de Itaipu, podendo resultar em déficit ao final do ano, corrigido pela taxa Selic, sendo considerado no cálculo da tarifa de repasse do ano subsequente.

200. Assim, quando há energia excedente de Itaipu, a Eletrobras acaba sendo desfalcada, já que, desde fevereiro de 2015, está sem receber a TEO Itaipu que deveria ser paga pelos demais participantes do MRE, erroneamente contabilizada como risco hidrológico da empresa binacional.” (peça 86, p. 38-39; negrito não consta no original)

41. Informe-se que, para o ano de 2017, esse custo foi estimado pela Aneel em US\$ 85.719.234,91, não havendo sido feita, porém, qualquer estimativa do tipo para os anos de 2015 e 2016.

42. Considere-se, ainda, outros tantos ônus assumidos pela Eletrobras, alguns certamente por decisão de governo, relacionados a subsídios e incentivos concedidos a terceiros interessados em cumprimento a políticas públicas, parte delas sequer relacionadas ao setor elétrico.

43. Ainda como crítica aos repetidos repasses, aos consumidores cativos, de certos ônus relacionados ao sistema elétrico nacional, importa ressaltar que, também por escolha do Poder Público, os usuários do mercado regulado que atendam a determinadas condições pré-estabelecidas – entre elas a de consumo acima de determinado valor – podem optar, a qualquer tempo, por migrarem para o mercado livre, deixando para aqueles que não dispõem dessa possibilidade a conta a ser paga relativamente àqueles ônus, parte deles, inclusive, resultantes de benefícios anteriormente concedidos a todos os integrantes do mercado regulado.

44. Em outras palavras, pela atual política do setor, quem pode optar pelo mercado regulado ou pelo mercado livre, permanece naquele enquanto lhe é conveniente e migra para este outro quando assim lhe interessar, geralmente deixando para o consumidor cativo o custo, a ser pago ao longo de anos, de políticas das quais ambos usufruíram.

45. Não foi outro, aliás, o motivo para que em 2016, segundo registros da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica, tenha havido um aumento, relativamente ao ano anterior, de 25 vezes no número de pedidos aprovados de adesão ao mercado livre (2.303 empresas em 2016 e apenas 93 em 2015). O fator preponderante para tal acontecimento certamente foi o encarecimento da tarifa no mercado regulado, que, em razão dessas políticas de repasse de custos para os consumidores cativos, sofreu incremento de aproximadamente 52% entre 2014 e 2016, muito acima da inflação no período (22,8477%, segundo cálculos do Banco Central do Brasil com base no IGP-M da FGV; <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>).

46. Deixo, assim, registradas essas críticas sobre a estratégia de governo de repassar aos consumidores cativos certos ônus relacionados ao sistema elétrico nacional. Repiso, por oportuno, que os riscos hidrológicos de Itaipu, das usinas contratadas em regime de cotas e das hidrelétricas que aderiram à repactuação nos moldes da Lei 13.203/2015 resulta em um passivo mensal médio de cerca de R\$ 1 bilhão para aqueles usuários, o que representa aproximadamente 63% dos valores ressarcido pelo Sistema de Bandeiras Tarifárias, ao passo que, no mês de julho de 2017, por exemplo, o montante arrecadado pelos geradores de energia a título de prêmio de risco sequer chegou a R\$ 2 milhões (peça 41).

47. De volta aos achados desta auditoria, foi apontado pela SeinfraElétrica como segunda provável causa para o crescente déficit na Conta Centralizadora dos Recursos das Bandeiras Tarifárias o descasamento entre as previsões mensais de geração de energia e a efetiva realidade operativa nos respectivos meses.

48. Essa característica prejudica, em face dos erros que lhe são inerentes, a credibilidade do sistema, dificultando o planejamento dos agentes econômicos envolvidos. E essa situação se mantém inalterada mesmo depois da mudança de metodologia em outubro de 2017, tendo sido constatado que o

mecanismo continua apresentando fortes alterações de um mês para o outro, além de previsões imprecisas. De novembro para dezembro de 2017, a bandeira saiu de vermelha patamar 2 para vermelha patamar 1 a despeito de os níveis de armazenamento dos reservatórios estarem próximos aos valores do pior ano do histórico (2014).

49. Como alternativa a métodos preditivos, a equipe de fiscalização indica a possibilidade de utilização de valores reais verificados nos meses anteriores à definição da bandeira do mês subsequente. Para o ano de 2016, por exemplo, todos os meses teriam valores diferentes e mais condizentes com a realidade operativa.

50. Não foi proposto, entretanto, qualquer encaminhamento relativo a esse baixo desempenho do Sistema de Bandeiras em relação aos ajustes tarifários, pois a Aneel já incluiu na Análise de Impacto Regulatório (AIR) contida na Audiência Pública 61/2017 a necessidade de realizar um acompanhamento permanente “em face da conjuntura energética do SIN, de sua própria dinâmica financeira e da evolução legal e regulatória que pode repercutir sobre seus mecanismos de formação” (peça 28, p. 17).

51. Cabe a este Tribunal, por outro lado, acompanhar as ações daquela agência reguladora com vistas a monitorar a nova metodologia e, se necessário, ajustá-la, assegurando-se ampla participação da sociedade e dos agentes do setor, para que os recursos arrecadados por meio das Bandeiras sejam compatíveis com os custos extras de geração.

52. De igual modo oportuno que o TCU monitore o cumprimento das determinações e recomendações que ora serão expedidas ao Ministério de Minas e Energia e à Aneel, assim como a evolução dos mecanismos de reação da demanda implementados no sistema elétrico nacional.

53. Minhas derradeiras considerações serão direcionadas para a falta de publicidade e transparência quanto às informações que subsidiam o funcionamento do Sistema de Bandeiras Tarifárias.

54. Sobre essa questão, a equipe de auditoria se deparou com a não disponibilização de informações suficientes acerca das variáveis que definem o patamar de Bandeira Tarifária para cada mês, impedindo a realização de um controle de conformidade desses dados.

55. Foi observado, inclusive, no relatório de acionamento da bandeira de dezembro de 2017, de autoria da Aneel, que não houve alteração desse cenário mesmo após a mudança de metodologia em outubro daquele ano. O referido documento não traz as informações detalhadas que embasaram a definição da bandeira para aquele mês, exibindo apenas os valores finais das variáveis repassadas pelo Operador Nacional do Sistema (ONS) e pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), quais sejam, o **Generation Scaling Factor** (GSF) e o Preço de Liquidação de Diferenças (PLD) adotado como gatilho.

56. Pertinente, nessas circunstâncias, a proposta formulada pela SeinfraElétrica voltada à expedição de determinação à Aneel para que, em observância aos princípios da publicidade e transparência, ao receber dos demais órgãos as informações que subsidiam o acionamento de determinada bandeira tarifária, elabore e publique relatório com horizonte mensal que possua todos os dados necessários à verificação, por qualquer interessado, das próprias informações repassadas e do correto acionamento das bandeiras.

57. Acrescento apenas a obrigatoriedade de que, além dos dados repassados, sejam também disponibilizados pela Aneel os fundamentos de eventuais divergências da agência relativamente aos dados e/ou valores que lhe forem fornecidos pelo ONS e pela CCEE, conforme ocorreu no mês de dezembro de 2017, quando, inobstante a previsão de GSF ser da ordem de 78,4% (peça 59, p. 76), a Aneel adotou o percentual de 87% (peça 57) para fins de apuração da bandeira a vigorar naquele mês.

58. Quanto às demais questões ventiladas nos autos, adoto como razões de decidir os fundamentos e conclusões da unidade instrutiva, que se debruçou sobre toda a matéria em exame com a devida abrangência e profundidade.

59. E nada mais havendo a ponderar, encerro meu pronunciamento, mas não sem antes repisar a importância dessa ação fiscalizatória, conduzida com competência, dedicação e empenho ímpares

pela equipe da SeinfraElétrica, cujo envolvimento nos trabalhos sob sua responsabilidade costuma não se limitar à fase de instrução do feito, tendo o corpo técnico dessa unidade especializada sempre se colocado à disposição de meu Gabinete para prestar esclarecimentos e informações extras eventualmente necessários para que à sociedade brasileira possa ser oferecido por esta Casa, em cada caso, o melhor desfecho processual possível sob a ótica do interesse público, em consonância, aliás, com o seguinte entendimento, há muito por mim registrado em processo de auditoria operacional realizada em algumas agências reguladoras, entre elas a Aneel, com o objetivo de avaliar a atuação dessas entidades em relação à garantia da prestação de serviços públicos adequados ao pleno atendimento dos usuários:

“27. (...) há anos, muito antes de passar a integrar esse colendo Tribunal de Contas, tenho tecido críticas e apresentado sugestões, a exemplo do que fiz ao longo desse voto, na esperança de reverter o atual quadro de insuficiente empenho das autoridades competentes – parte delas, obviamente, titulares dos mais altos cargos existentes no âmbito das agências reguladoras – na defesa dos interesses dos consumidores e usuários dos sistemas.

28. Nessas circunstâncias, considerando que ainda há muito que se fazer com vistas a assegurar o mínimo aceitável em termos de qualidade dos serviços regulados, mesmo tendo se passado tantos anos desde a criação das entidades alvo da presente Auditoria de Natureza Operacional, não posso deixar de avançar na busca da reversão do atual quadro de desrespeito aos usuários, pois, se assim não fizer, estarei não somente afrontando minha própria consciência, mas principalmente desonrando a nobre missão que me foi confiada como membro desta insigne Corte, cuja razão maior é, sem dúvida, assegurar a cada brasileiro que os recursos por ele confiados ao Estado lhe sejam revertidos mediante prestação de serviços públicos de excelência, independentemente de esses serviços terem sido concedidos à iniciativa privada ou mantidos sob a responsabilidade direta do Poder Público.” (voto condutor do Acórdão 3.405/2013-TCU-Plenário, proferido no TC-027.555/2010-0)

60. Parabenizo também a equipe de meu Gabinete, sempre atenta à necessidade de inversão da cultura prevalecente nesse País e por mim combatida com afinco, qual seja, a de desrespeito aos usuários das políticas públicas e aos consumidores em geral.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de março de 2018.

AROLDO CEDRAZ
Relator