

**TC 025.919/2017-2**

**Tipo:** Auditoria Operacional.

**Unidades Jurisdicionadas:** Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e Operador Nacional do Sistema (ONS)

**Procurador:** não há.

**Proposta:** mérito.

## INTRODUÇÃO

Trata-se de instrução complementar haja vista Despacho do Exmo. Ministro Relator João Augusto Ribeiro Nardes (peça 128), de 20/2/2019, determinando que se avalie, à luz de fatos recentes relacionados ao Sistema de Bandeiras Tarifárias, a pertinência, ou não, de reavaliação do encaminhamento constante do item 9.1 do Acórdão 582/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Min. Aroldo Cedraz, objeto do pedido de reexame em análise.

2. A deliberação apresentou o seguinte teor:

9.1. determinar ao Ministério de Minas e Energia e à Agência Nacional de Energia Elétrica, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno-TCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, promovam o realinhamento do Sistema de Bandeiras Tarifárias aos reais objetivos almejados para a política, estejam ou não entre eles a atual e notória intenção de repassar custos tempestivamente para os consumidores de forma a não impactar no fluxo de caixa das distribuidoras, e o ainda não evidenciado propósito de promover uma resposta efetiva do consumo frente às variações dos cenários de geração, avaliando de forma fundamentada, no caso de confirmação desse segundo objetivo, a pertinência de se passar a adotar alguma metodologia de regulação por incentivos, ainda que de forma combinada com outra de regulação por custos;

3. Tal determinação foi objeto de Pedido de Reexame (peça 106) interposto pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), contra o Acórdão 582/2018 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz (peça 91), o qual foi analisado pela Secretaria de Recursos (peça 122).

## HISTÓRICO

4. Cuidam os autos de Auditoria Operacional realizada por esta 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.

5. O Sistema consiste na definição de cores (verde, amarela e vermelha) que indicam se a tarifa de energia (TE) terá um valor adicional de forma a refletir o custo mais elevado da geração de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN) devido a condições hidrológicas desfavoráveis.

6. Buscando o alcance do objetivo da fiscalização, foram desenvolvidas questões de auditoria que avaliassem o referido Sistema em suas diversas perspectivas, são elas: (i) O Sistema de Bandeiras Tarifárias é efetivo em dar um sinal de preços de curto prazo ao consumidor?; (ii) O Sistema de



Bandeiras Tarifárias se mostra como um mecanismo efetivo de indução de eficiência nos reajustes tarifários das distribuidoras de energia elétrica?; (iii) A metodologia utilizada para acionamento das Bandeiras Tarifárias é adequada?; e (iv) A administração da Conta Centralizadora dos Recursos das Bandeiras Tarifárias (CCRBT) é feita de maneira eficiente e econômica?

7. 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](http://www.aneel.gov.br/bandeiras-tarifarias), acessado em 13/10/2017).

8. Ademais, o funcionamento das Bandeiras Tarifárias, o qual conta com arrecadações e repasses mensais às distribuidoras de energia elétrica, também proporciona um auxílio ao fluxo de caixa dessas empresas, impactando, dessa forma, os eventos tarifários (anual) sob gestão da Aneel.

9. Como principal achado desta auditoria foi possível concluir que o Sistema de Bandeiras Tarifárias tem assumido um papel cada vez mais importante de antecipar receitas para evitar um acúmulo de custos para as distribuidoras de energia. Já o papel do Sistema como sinalizador para redução de consumo tem sido negligenciado.

10. De maneira a prover clareza quanto aos objetivos das Bandeiras Tarifárias, o TCU entendeu – por meio do item 9.1 do Acórdão 582/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Aroldo Cedraz – oportuno determinar ao MME e à Aneel que promovessem o realinhamento do Sistema de Bandeiras Tarifárias aos reais objetivos almejados, seja o repasse mensal de recursos às distribuidoras de energia, seja, de fato, induzir efetivamente uma resposta no consumo de energia elétrica. Em se buscando promover modificações no comportamento do consumidor, que fosse, também, avaliada a pertinência de se adotar metodologia de regulação por incentivos, ainda que combinada com outra metodologia de regulação por custos (peça 91).

11. A Aneel, por sua vez, discordou do entendimento do Tribunal, tendo apresentado pedido de reexame voltado a tornar insubsistente, entre outros, o referido comando do Acórdão 582/2018-TCU-Plenário (peça 106). Em observância ao Regimento Interno do TCU, a relatoria deste recurso foi decidida via sorteio, tendo sido selecionado o Exmo. Min. Augusto Nardes para presidir o pedido de reexame (peça 110).

12. Ao receber e analisar tal peça recursal, a Secretaria de Recursos (Serur) do TCU sugeriu que seja dado provimento a este pedido, entendendo que deveria ser suprimida essa determinação da decisão final desta Corte de Contas (peça 122).

13. Contudo, em sua análise, o Min. Augusto Nardes entendeu que condições adversas na geração de energia elétrica, não observadas pelo mecanismo de Bandeiras Tarifárias, conduziam à necessidade de um novo pronunciamento desta SeinfraElétrica, principalmente no que tange à determinação contida no item 9.1 do Acórdão 582/2018-TCU-Plenário, tendo exarado despacho determinando que esta Unidade Técnica avaliasse a oportunidade de reanalisar o encaminhamento contido neste dispositivo (peça 128).

## **ANÁLISE**

14. Especificamente em relação ao item 9.1 do Acórdão 582/2018-TCU-Plenário, cabe citar trecho da Instrução produzida pela Serur (peça 122, p. 8):

Quanto à caracterização da irregularidade no caso concreto, observa-se que mesmo uma medida regulatória não deixa de ser um ato administrativo, dentre cujos requisitos (extraídos pela doutrina a partir do art. 2º da Lei 4.717/1965) se encontra a finalidade. O comportamento da Administração



sempre deve ser norteado pela busca do interesse público, e o ordenamento jurídico estabelece, explícita ou implicitamente, qual resultado específico que deve ser alcançado com a prática daquele ato administrativo.

15. A política de Bandeiras Tarifárias, por ser ato administrativo, deve, entre outros requisitos, ter clara a sua finalidade, ou seja, ter posto qual resultado específico deve ser alcançado com a prática daquele ato. Uma vez definidos a motivação e os objetivos desse ato, a Administração passa a estar vinculada a eles, consoante o que a doutrina convencionou chamar de “teoria dos motivos determinantes”.

16. Hely Lopes Meirelles ressalta em sua obra *Direito Administrativo Brasileiro* (20ª edição, p. 181-182) que “a ‘teoria dos motivos determinantes’ se embasa na consideração de que os atos administrativos, quando tiverem sua prática motivada, ficam vinculados aos motivos expostos”. Ainda, o renomado administrativista brasileiro esclarece que “mesmo os atos discricionários, se forem motivados, ficam vinculados a esses motivos como causa determinante de seu cometimento e se sujeitam ao confronto da existência e legitimidade dos motivos indicados”, sendo o ato inválido em caso de “desconformidade entre os motivos determinantes e a realidade”.

17. Ainda, a jurisprudência desta Corte de Contas é uniforme no que tange à aplicação da mencionada teoria, como pode ser observado nos Acórdãos 599/2019 (relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues), 203/2019 (relatoria do Min. Bruno Dantas), 2.987/2018 (relatoria da Min. Ana Arraes), 2.916/2018 (relatoria do Min. Benjamin Zymler), 51/2018 (relatoria do Min. Augusto Sherman) – todos do Plenário – entre outras decisões do Tribunal.

18. Assim, no caso concreto, uma vez decididos os motivos que levaram à implantação do Sistema de Bandeiras Tarifárias, e estabelecidos seus objetivos, passa a Aneel – responsável por sua elaboração – a estar vinculada a eles, devendo cumpri-los, sob pena de tornar o respectivo ato administrativo inválido. Para tal, é indispensável a definição de metas qualitativas ou quantitativas que comprovem a consecução dos resultados almejados.

19. Por conseguinte, as etapas de monitoramento e avaliação são imprescindíveis ao ciclo de uma política pública, de forma a aferir seus resultados e utilizá-los para promoção de aperfeiçoamentos contínuos, devendo o andamento das ações ser constantemente monitorado e seus resultados avaliados.

20. Para tal, é necessário estabelecer indicadores que deverão ser monitorados ao longo da execução da política pública, de modo a gerar *insights* aos gestores sobre a necessidade de aprofundar a avaliação sobre a eficácia e a efetividade da política em referência. Importa dizer que a boa implementação da política, assim como a boa avaliação *ex post*, dependem essencialmente do seu desenho, sendo baseadas na observância da relação de causa e efeito.

21. É possível construir indicadores de eficácia, eficiência ou efetividade. Os indicadores de eficiência dizem em que medida os recursos utilizados para gerar um produto estão sendo otimizados ou desperdiçados, seja por falha nos insumos, seja nos processos. Os indicadores de eficácia demonstram se os produtos foram entregues no prazo fixado. Os de efetividade, por sua vez, são os que dizem se os resultados mais importantes da política estão acontecendo, e em que prazo.

22. Ademais, as melhores práticas em gerenciamento de projetos, notadamente as diretrizes do *Project Management Institute* (PMI), no Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK), estabelecem como fundamental o grupo de processos de monitoramento e controle, que perpassa todas as fases de desenvolvimento do projeto (peça 129, p. 1).

23. Nas diretrizes do PMI, nota-se que os processos de monitoramento e controle devem ocorrer de modo constante, desde a fase de planejamento até o encerramento do projeto, servindo, ainda, de subsídio para o aprimoramento do processo de gerenciamento como um todo, a partir das

vulnerabilidades identificadas e falhas cometidas (peça 129, p. 1).

24. Dessa forma, se a ideia do Sistema em questão é, além de ajustar a remuneração ao maior custo de geração de energia tempestivamente, a de ser um mecanismo de incentivos para redução do consumo, é mister acompanhar (i) o nível de conhecimento daqueles que deveriam responder ao sinal econômico; e (ii) se ele gera os incentivos necessários para sensibilizar o consumidor e, de fato, alterar o seu comportamento da maneira esperada.

25. Conforme exibido no relatório de auditoria (peça 86, p. 20-21), os resultados da última pesquisa, realizada em 2017, apontaram para um baixo nível de entendimento da parte dos consumidores. Entende-se, portanto, que há a necessidade de tornar tal prática algo recorrente e com periodicidade menor (campanhas semestrais ou anuais), utilizando-se, inclusive, dos recursos do Programa de Eficiência Energética (assim como fora feito em 2015).

26. A Figura 1, do Guia de Avaliação de Políticas Públicas da Casa Civil da Presidência da República, publicado em 2018, ilustra as etapas que compõem o desenho de uma política pública.

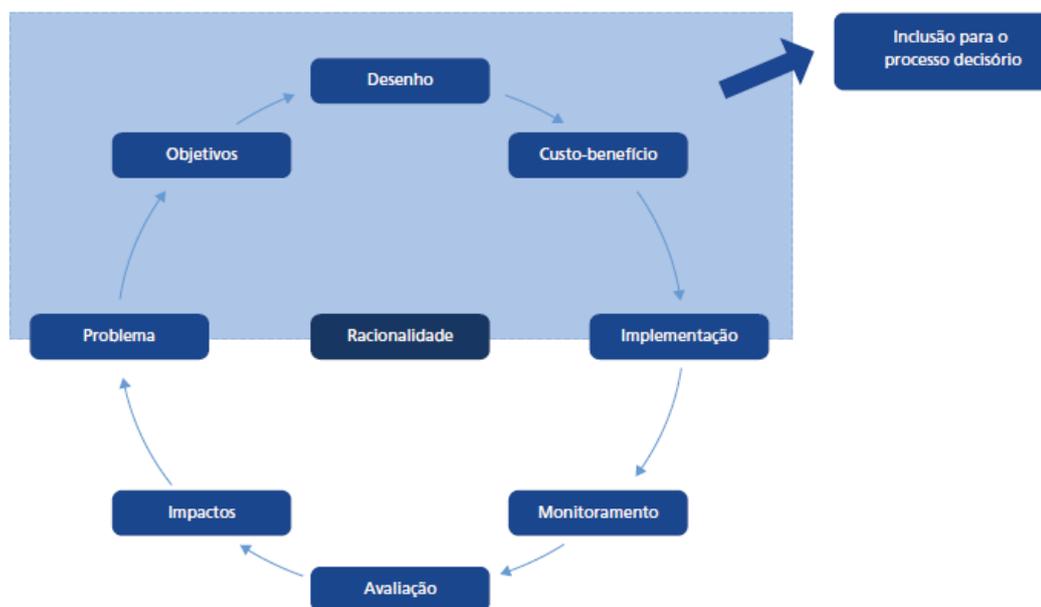


Figura 1 – Ciclo de formulação de políticas públicas (fonte: Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise *Ex Ante*; peça 130, p. 12)

27. Observa-se que, conforme se tentou demonstrar, são também etapas fundamentais de qualquer política pública a definição de seus objetivos, o seu monitoramento e a sua avaliação, por meio de indicadores, de forma a retroalimentar o processo de execução da mesma.

28. Se, como afirma a Aneel, são dois os objetivos do sistema – i) induzir uma resposta no consumo de energia elétrica ao sinalizar o real custo da energia para o consumidor; e ii) dar cobertura financeira às distribuidoras da elevação dos custos relativos à aquisição de energia –, deve também a Agência monitorar e avaliar as Bandeiras Tarifárias sob os dois aspectos, de forma a garantir a efetividade da política pública em todas as suas áreas de atuação.

29. Independentemente de, em caráter eventual, um objetivo se sobrepor ao outro, é fundamental que ambos os objetivos sejam mensurados e avaliados separadamente, para que seja considerada a necessidade de correções ou melhorias na política.

30. O que se observou durante a auditoria desempenhada foi que o segundo objetivo (cobertura financeira às distribuidoras de energia) é mensurado e acompanhado pela Agência através do indicador



de resultado (superávit/déficit) na CCRBT e da situação de credor/devedor de cada distribuidora. Já o objetivo de induzir uma resposta no consumo de energia elétrica não é aferido pela Agência, seja por meio de pesquisas, análises econométricas ou qualquer outra metodologia.

31. Soma-se a isso o fato de, desde a conclusão da auditoria realizada, ter se observado que a nova metodologia implementada pela Aneel para acionamento das bandeiras continua descasada da realidade operativa do sistema hidrotérmico brasileiro.

32. Em fevereiro de 2019, por exemplo, a Bandeira Tarifária vigente foi a “Bandeira Verde”, que, de acordo com a Aneel, indica “condições favoráveis de geração de energia”, conforme consta do sítio eletrônico da Aneel ([www.aneel.gov.br/bandeiras-tarifarias](http://www.aneel.gov.br/bandeiras-tarifarias)).

33. No entanto, na contramão do indicado pela Bandeira Tarifária vigente, o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE) decidiu, no dia 8 de fevereiro, pelo despacho do parque termelétrico em valores superiores aos indicados pelos modelos computacionais do setor (despacho fora da ordem de mérito) até o limite de R\$ 588,75/MWh e pela importação de energia do Uruguai e da Argentina em face dos níveis atuais dos reservatórios das hidrelétricas e das previsões meteorológicas (expectativa de chuva nas áreas dos reservatórios) para os próximos dias ([www.mme.gov.br](http://www.mme.gov.br)).

34. Além disso, o valor da energia no mercado (indicado pelo Preço de Liquidação das Diferenças – PLD) se encontrava, na mesma semana, em seu valor máximo permitido pela regulação (R\$ 513,89/MWh), nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste ([https://www.ccee.org.br/portal/faces/pages/publico/o-que-fazemos/como\\_ccee\\_atua/precos/precos\\_semanais](https://www.ccee.org.br/portal/faces/pages/publico/o-que-fazemos/como_ccee_atua/precos/precos_semanais)).

35. A Aneel, percebendo tal disparidade, abriu Audiência Pública (AP 8/2019) com o objetivo de, mais uma vez, alterar o mecanismo de acionamento das bandeiras, bem como promover ajustes nos valores dos adicionais referentes a cada cor de sinalização.

36. Dessa forma, entende-se que a determinação constante do item 9.1 do Acórdão 582/2018-TCU-Plenário deve subsistir, tendo, contudo, sua redação alterada, de maneira a tornar clara a necessidade de se definir metas, monitorar e avaliar (completando as etapas restantes que compõem o ciclo de uma política pública) o sistema de Bandeiras Tarifárias também no que se refere ao seu dito objetivo de induzir uma resposta no consumo de energia elétrica ao sinalizar o real custo da energia para o consumidor, caso esse, de fato, seja um dos propósitos do mecanismo.

37. Importa ressaltar que a proposta de reformulação da determinação em comento tem o condão de demonstrar de forma indubitável que não se trata de intervenção no mérito técnico da política de bandeiras tarifárias implementada pela Aneel, mas sim de exigir da Agência coerência no trato formal dos seus atos, consoante a mencionada Teoria dos Motivos Determinantes, bem como às práticas de formulação, condução e avaliação de políticas públicas.

38. Ante o exposto, mostra-se oportuno alterar a redação do item 9.1 do Acórdão 582/2018-TCU-Plenário, que passaria a constar da seguinte forma:

determinar ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com fundamento no art. 250, II, do RI/TCU, que, no prazo de 180 dias – caso tenham na indução de uma resposta no consumo de energia elétrica um dos objetivos de fato do Sistema de Bandeiras Tarifárias –, adotem medidas voltadas a garantir sua eficácia e efetividade, auferindo os resultados alcançados e definindo metas qualitativas ou quantitativas; bem como promovam o monitoramento constante do referido Sistema no que tange especificamente a esse objetivo, completando o ciclo da política pública, conforme definido no Guia de Avaliação de Políticas Públicas da Casa Civil da Presidência da República.

## CONCLUSÃO

39. A presente instrução decorre de despacho do Exmo. Min. Augusto Nardes (peça 128), que determinou a esta SeinfraElétrica que avaliasse a pertinência de reanalisar o encaminhamento constante do item 9.1 do Acórdão 582/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Min. Aroldo Cedraz, objeto de pedido de reexame.

40. Como apontado, partes essenciais no ciclo de uma política pública são a definição de seus objetivos e o monitoramento e a avaliação dos seus resultados frente aos objetivos estabelecidos, permitindo que ajustes ou melhorias sejam promovidos de forma a buscar maior eficácia, eficiência e efetividade na atuação governamental.

41. Em atenção à “teoria dos motivos determinantes”, entende-se, pelo exposto, que a Aneel, ao afirmar que são dois os objetivos precípuos do Sistema de Bandeiras Tarifárias, deve promover monitoramento e avaliação de forma a apurar a efetividade de ambos. No entanto, o que a auditoria permitiu concluir foi que o objetivo de induzir uma resposta no consumo por meio da sinalização do preço real da energia ao consumidor final não é avaliado ou acompanhado pela Agência.

42. Ademais, condições desfavoráveis para a geração de energia elétrica verificadas em fevereiro/2019 e a ausência de correspondência do mecanismo de Bandeiras Tarifárias demonstram que a ausência dessas duas etapas fundamentais em uma política pública faz com que seja necessária a manutenção de determinação ao MME e à Aneel no sentido de garantir que os objetivos expostos sejam alcançados, principalmente o de induzir mudanças no comportamento dos consumidores de energia elétrica, que aparenta desatendido.

43. Dessa forma, propõe-se ajuste ao texto do item 9.1 do Acórdão 582/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Min. Aroldo Cedraz, de forma a deixar claro que, em sendo de fato um objetivo perseguido pela política de Bandeiras Tarifárias, há a necessidade de se estabelecer metas, monitorar e avaliar efetivamente os resultados atrelados à almejada sinalização de preços ao consumidor de energia elétrica, de maneira a garantir que a política esteja tendo os efeitos desejados.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior envio ao Exmo. Sr. Ministro Augusto Nardes, propondo:

44.1. Alterar a redação do item 9.1 do Acórdão 582/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Min Aroldo Cedraz, para:

determinar ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com fundamento no art. 250, II, do RI/TCU, que, no prazo de 180 dias – caso tenham na indução de uma resposta no consumo de energia elétrica um dos objetivos de fato do Sistema de Bandeiras Tarifárias –, adotem medidas voltadas a garantir sua eficácia e efetividade, auferindo os resultados alcançados e definindo metas qualitativas ou quantitativas; bem como promovam o monitoramento periódico do referido Sistema no que tange especificamente a esse objetivo, completando o ciclo da política pública, conforme definido no Guia de Avaliação de Políticas Públicas da Casa Civil da Presidência da República.

44.2. dar ciência da deliberação que vier a ser adotada à recorrente e aos demais interessados.

SeinfraElétrica, 27 de março de 2019



*(assinado eletronicamente)*

Helena Magalhães Mian  
AUFC - Mat. 11090-6

*(assinado eletronicamente)*

Marcelo Leite Freire  
AUFC - Mat. 10203-2