

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 013.046/2014-4

Natureza: Relatório de Auditoria Operacional.

Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica.

Responsável: Romeu Donizete Rufino (143.921.601-06)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. QUALIDADE DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. PROCEDIMENTOS DA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA PARA ESTIMULAR A MELHORIA DA QUALIDADE. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Em exame relatório de auditoria operacional realizada na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), no período de 19/5/2014 a 8/9/2014, com vistas a avaliar os mecanismos adotados pela referida agência reguladora para fiscalizar e estimular a melhoria da qualidade na prestação do serviço de distribuição de energia elétrica.

2. Transcrevo, a seguir, o relatório de fiscalização, que integra a peça 93, que contou com a anuência do titular daquela unidade (peça 94):

1. Introdução

1.1. Identificação do objeto de auditoria

1. A Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) é uma autarquia especial federal, vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), criada por meio da Lei 9.247/1996. Compete a ela regular e fiscalizar a produção, a transmissão, a distribuição e a comercialização de energia elétrica no País. Parte dessas atribuições foram delegadas a agências de regulação estaduais por meio de convênios de cooperação e de contratos de metas firmados entre a União, os respectivos estados, a Aneel e as agências estaduais.

2. O objeto da auditoria ficou restrito à fiscalização empreendida pela Aneel e pelas agências estaduais no tocante à qualidade da distribuição de energia elétrica, bem como ao controle de resultados exercido pela Aneel sobre as fiscalizações de qualidade que foram repassadas às agências estaduais.

1.2. Antecedentes

3. No ano 2000, cerca de quatro anos após a criação da Aneel, o TCU realizou auditoria operacional (TC 017.656/2000-4, Decisão 276/2001-TCU-2ª Câmara) que avaliou o cumprimento pela Agência das metas traçadas pelo Governo Federal, com ênfase no desempenho de sua fiscalização. O trabalho identificou a necessidade de ajustes em programas governamentais e recomendou melhorias no planejamento de fiscalizações e a adoção de providência para agilizar a decisão em processos sancionatórios contra empresas infratoras.

4. Mais recentemente, aumentaram notícias na imprensa sobre bairros e cidades que permaneceram sem suprimento de energia elétrica por longas horas. O fenômeno foi confirmado por indicadores da Aneel que apontaram, entre 2008 a 2013, aumento do tempo médio para o restabelecimento do fornecimento de energia depois de uma interrupção em cerca de 10%, no Brasil. Em 2014, a regulamentação tolerava uma média de 14,58 horas de interrupções no

fornecimento de energia em todo o país. No entanto, os brasileiros ficaram, em média, 17,61 horas sem energia.

5. O assunto também foi tratado em representação formulada pela Fundação Procon do Estado de São Paulo (Procon-SP) sobre suposta má prestação do serviço de distribuição (TC 017.542/2011-1, Acórdão 3.354/201-TCU-Plenário). Naquela oportunidade, o TCU constatou perda de qualidade no serviço prestado pela concessionária Eletropaulo pelo fato de ter transgredido, em três anos seguidos (2009 a 2011), os limites regulamentares previstos para a duração das interrupções de energia. Verificou-se, também, que além das interrupções terem ficado mais demoradas, a quantidade delas estava aumentando e se aproximando do limite regulamentar. Os resultados da Eletropaulo não destoavam dos de outras distribuidoras, o que denotou que o problema da qualidade não era uma ocorrência isolada.

6. Na avaliação das contas anuais da Aneel para o exercício de 2011 (TC 041.957/2012-1, Acórdão 7.415/2013-TCU-2ª Câmara), foi evidenciada a degradação progressiva na duração das interrupções no país. A Região Norte apresentou os piores índices e despertou a preocupação do Tribunal. A análise concluiu que caberia à Agência, em consequência do baixo desempenho obtido pelas concessionárias, intensificar as ações de fiscalização, verificando se as ferramentas regulatórias estavam adequadas e produzindo os resultados esperados. O TCU determinou que a Aneel detalhasse em suas próximas contas as razões dessa piora nos indicadores e as providências tomadas para a melhoria da continuidade dos serviços de energia, especialmente no norte do País.

7. Em consonância com o mencionado trabalho, na avaliação de contas da Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre) referente ao exercício de 2012, TC 028.043/2013-8, verificou-se que a concessionária tem passado por problemas de baixo desempenho dos indicadores de qualidade. A situação reforçou a preocupação esponsada anteriormente sobre a região norte do país e sua posição como região mais afetada pela baixa qualidade do serviço de distribuição.

8. Além desse fator externo, a concessionária reconheceu que havia uma quantidade insuficiente de religadores capazes de blindar as áreas urbanas na ocorrência de falhas nas áreas rurais com alta incidência, bem como que a comunicação entre viaturas, seus centros de operação e o canal de comunicação com os consumidores era deficiente.

9. Assim, mediante o Acórdão 1.352/2015-TCU-2ª Câmara, o Tribunal determinou que a Eletroacre apresentasse um plano de ação com vistas ao detalhamento de medidas que pretende adotar para cumprir as metas de desempenho assumidas para os indicadores de quantidade e duração das interrupções no fornecimento de energia.

10. No biênio 2013-2014, o tema “qualidade da distribuição de energia elétrica” foi elencado como prioritário para a realização de fiscalizações (Acórdão 2.192/2013-TCU-Plenário). Nesses termos, por intermédio do Despacho de 12/5/2014 do Ministro José Jorge (TC 011.416/2014-9), foi autorizada a realização da presente auditoria operacional.

1.3. Objetivos e escopo da auditoria

11. O objetivo da auditoria foi avaliar os aspectos mais relevantes do planejamento e execução das fiscalizações da Aneel e das agências estaduais conveniadas quanto à qualidade da distribuição, buscando contribuir para a eficiência e a efetividade dessas ações fiscalizatórias.

12. Assim, procurou-se compreender os tipos de fiscalização que são realizados pelas agências (Apêndice D), seus instrumentos de trabalho, a estrutura de agentes fiscais, as principais dificuldades da fiscalização, até alcançar questões afetas ao planejamento e ao trâmite processual.

13. Com base no estudo de documentos sobre o tema da auditoria e do uso de técnicas de diagnóstico, identificaram-se quais eram os eventos de risco que podiam comprometer o programa da Aneel de fiscalização da qualidade. Os eventos de risco com maior probabilidade de ocorrência e/ou impacto na fiscalização foram investigados com mais profundidade (Apêndices A e B).

14. A partir dessa análise, definiu-se que o **escopo** da auditoria estaria delimitado às atividades de fiscalização realizadas entre janeiro de 2010 a junho de 2014. Desse modo, foram abarcadas tanto as fiscalizações sob o encargo da (1) Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade

(SFE), área da Aneel responsável pela fiscalização da distribuição, quanto (2) das agências estaduais que possuíam um contrato de metas firmado com a SFE nesse período.

15. Definiu-se, também, que a atividade punitiva da Aneel sobre as empresas distribuidoras **não faria parte do escopo**. Entendeu-se que aquela atividade, caso venha a ser avaliada pelo TCU, merece trabalho específico, considerando a grande abrangência do tema e a existência de características processuais e operacionais próprias.

16. As análises realizadas na fase de planejamento da auditoria indicaram que os principais problemas envolvidos na fiscalização da qualidade da distribuição estariam relacionados ao (1) planejamento das fiscalizações; (2) à execução das fiscalizações; e (3) ao controle de resultados exercido pela Aneel sobre as fiscalizações executadas pelas agências estaduais.

17. Esses pontos foram traduzidos nas seguintes questões de auditoria:

- a) Questão 1: A fiscalização da Aneel permite identificar, de modo efetivo, irregularidades na prestação do serviço de distribuição de energia elétrica e na apuração dos indicadores de qualidade?
- b) Questão 2: O controle de resultados exercido pela Aneel sobre as fiscalizações descentralizadas é suficiente para verificar se elas cumprem as metas estabelecidas nos contratos de metas, de modo a contribuir com a melhoria da qualidade do serviço de distribuição de energia elétrica?

1.4. Critérios

18. Considerando o objeto definido para a auditoria, foram utilizados os seguintes critérios legais e normativos principais:

- a) quanto à instituição da Aneel e suas competências: (i) Lei 9.427/1996 (lei de criação da Aneel); (ii) Decreto 2.335/1997 (estrutura regimental da Aneel) e; (iii) Portaria MME 349/1997 (Regimento Interno da Aneel);
- b) quanto às concessões de serviços públicos: Lei 8.987/1995;
- c) quanto ao processo administrativo no âmbito federal: Lei 9.784/1999 (lei de processo administrativo);
- d) quanto à normatização da tramitação dos processos fiscalizatórios e sancionatórios no âmbito da Aneel: Resolução Normativa (REN) Aneel 63/2004.
- e) quanto à delegação de competências da Aneel a agências estaduais de regulação, sob o regime de gestão associada de serviço público: (i) Lei 9.427/1996 (lei de criação da Aneel); (ii) Decreto 2.335/1997 (estrutura regimental da Aneel) e (iii) REN Aneel 417/2010.

1.5. Metodologia

19. Para a realização do trabalho foram utilizados os princípios, padrões, métodos e técnicas definidos no Manual de Auditoria Operacional do TCU, aprovado pela Portaria Segecex 4/2010, bem como as diretrizes das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT-TCU).

20. Os métodos e técnicas usados na fase de planejamento foram:

- a) análise documental a partir da legislação pertinente, de documentos no site da Aneel e das respostas aos ofícios enviados;
- b) entrevistas, análise SWOT (Apêndice A) e elaboração de Diagrama de Verificação de Risco - DVR (Apêndice B) com representantes (superintendente e técnicos) da SFE;
- c) entrevistas com representantes da Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública (SMA), da Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição (SRD) e da Superintendência de Comunicação e Relações Institucionais (SCR); e
- d) entrevista com representantes da Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres (Abrace).

21. O resultado do diagnóstico proporcionado por essas ferramentas de análise foi apresentado à SFE com o objetivo de validar os dados e informações iniciais relevantes que pudessem contribuir com a realização da auditoria. A partir das informações levantadas nessa fase, elaborou-se a matriz de planejamento da auditoria.

22. Durante a fase de execução, as principais atividades foram:

- a) entrevistas e reuniões com gestores e técnicos da SFE;
- b) análise de normativos, documentos e processos da Aneel;
- c) análise das respostas fornecidas pela Aneel aos ofícios de requisição de informações;
- d) análise de 143 processos administrativos de fiscalizações da Aneel e agências estaduais;
- e) análise dos processos administrativos de planejamento das atividades da SFE para os anos de 2012, 2013 e para o biênio 2014-2015;
- f) revisão analítica dos dados de indicadores de qualidade para os anos de 2010 a 2014;
- g) análise de 31 processos administrativos que avaliaram produtos de fiscalização entregues pelas agências estaduais à Aneel; e
- h) pesquisa eletrônica (Apêndice C) com os 81 fiscais e gestores da Aneel e das agências estaduais envolvidos na fiscalização da qualidade da distribuição.

23. A **análise dos processos de fiscalização** concentrou-se sobre oito tipos diferentes de fiscalização relacionados ao tema da qualidade (tipos 1 a 8 da Tabela 7, Apêndice D). A seleção dos processos administrativos foi feita por amostragem em três etapas. Na primeira, identificaram-se as maiores distribuidoras atuantes em cada uma das cinco regiões do País, de modo que, ao final, o total de unidades consumidoras atendidas correspondesse a, no mínimo, 70% das unidades consumidoras de cada Região. Identificaram-se 22 concessionárias nessa condição.

24. Na segunda etapa, levantaram-se os processos instaurados no período de 2010 a 2014 referentes a essas 22 concessionárias, considerando os oito tipos de fiscalização mencionados no parágrafo anterior.

25. A última etapa fez uma amostragem dos processos administrativos levantados na etapa anterior. Obteve-se ao menos um processo, por tipo de fiscalização, por concessionária, por agência de regulação (Aneel e estaduais). Quando se obteve mais de um processo de fiscalização que atendia a esse critério, deu-se preferência ao mais recente.

26. Foram analisados, assim, um total de 143 processos de fiscalização. O *check list* que foi adotado para a análise (Apêndice E) possibilitou compreender aspectos quantitativos e qualitativos das fiscalizações.

27. O acesso aos processos de fiscalizações da Aneel ocorreu por meio de consulta ao Sistema Integrado de Controle de Processos e Documentos da Aneel (SIC). No caso dos processos das agências estaduais, houve dificuldades para o acesso integral aos autos, uma vez que estavam dispersos em vários estados e não havia sistema de armazenamento digital em todos os estados que seriam avaliados. Assim, utilizaram-se apenas as peças dos processos que estavam disponíveis à Aneel em seu Sistema de Gestão da Fiscalização (Sigefis). Tais documentos correspondem aos mesmos utilizados pela Aneel para avaliar se um produto de fiscalização entregue pela agência estadual atende ou não aos requisitos contratuais.

28. A **pesquisa** realizada com fiscais e gestores de fiscalização foi feita de modo eletrônico (software *Limesurvey*), em plataforma do TCU na Internet. A abordagem empregada contemplou o uso de senha de acesso individual aos participantes, bem como o sigilo de sua participação e respostas. Foram consultados todos os servidores indicados como aqueles que atuavam na fiscalização da qualidade da distribuição. De um total de 81 indicados, oitenta enviaram resposta à pesquisa, o que correspondeu a um índice de 98,8% de retorno. Setenta responderam o questionário de modo completo, perfazendo um índice de 86,4% de respostas completas. A aplicação do questionário e a análise das respostas seguiram o definido pela Portaria Segecex 16/5/2010. Os resultados da pesquisa foram apresentados no Apêndice C.

2. Visão geral do objeto

2.1. A qualidade da distribuição de energia elétrica no Brasil

29. A distribuição é o segmento do setor elétrico dedicado à entrega final de energia ao consumidor. De modo geral, o sistema de distribuição compreende o conjunto das instalações e dos

equipamentos elétricos que operam, geralmente, em tensões inferiores a 230 kV, incluindo os sistemas de baixa tensão.

30. Em 2014, o serviço público de distribuição era prestado por mais de cem empresas estatais e privadas que operavam sob o regime de concessão ou de permissão, sendo 63 concessionárias e um conjunto de cooperativas de eletrificação rural enquadradas como permissionárias. O serviço atendia aproximadamente 77 milhões de unidades consumidoras localizadas em mais de 99% dos municípios brasileiros, dos quais 86% eram consumidores residenciais. A receita obtida pelas distribuidoras com o fornecimento de energia elétrica naquele ano, incluídos os tributos, somou aproximadamente R\$ 130 bilhões. Por outro lado, essas mesmas empresas tiveram que repassar aos consumidores, na forma de desconto nas faturas de energia, cerca de R\$ 390 milhões em razão de uma baixa qualidade do serviço.

31. No setor elétrico, o conceito de qualidade comporta três dimensões distintas, todas relacionadas ao serviço público de distribuição. A Aneel possui regulação própria para cada uma dessas dimensões.

32. A dimensão **qualidade do produto** se refere aos aspectos técnicos da tensão elétrica, tais como a conformidade do nível de tensão aos padrões estabelecidos, do fator de potência e das perturbações na forma de onda da tensão. A baixa qualidade do produto é prejudicial aos consumidores, uma vez que expõe seus equipamentos elétricos à ocorrência de falhas que podem levar à redução da vida útil ou até à completa perda do bem em virtude da queima de seus componentes.

33. A dimensão **qualidade do serviço** se relaciona à noção de continuidade. Na prática, é medida pela ausência do serviço motivada por interrupções no fornecimento. Incluem-se nessa dimensão os conhecidos “apagões”, independentemente de seu porte.

34. Por fim, a **qualidade comercial** diz respeito ao atendimento do consumidor. Compreende, assim, o prazo para atendimento a solicitações e reclamações do serviço, a qualidade do atendimento feito por meio telefônico, o tempo gasto no reparo de defeitos e na análise da contestação da conta de energia, dentre outros.

35. Para quantificar a qualidade foram criados indicadores que são monitorados pela Aneel. Alguns deles possuem um valor limite (valor teto). A transgressão desse teto indica a ocorrência de baixa qualidade e abre espaço para a Aneel adotar diversas providências com o intuito de mitigá-la. As providências em caso de transgressão do teto variam de acordo com o indicador.

36. De modo geral, os indicadores de qualidade podem ser usados (1) para formação de *rankings* de qualidade das empresas, em que se destacam ou premiam as distribuidoras melhor colocadas; (2) como gatilho para a aplicação de sanção administrativa à empresa; (3) como critério para compensar financeiramente o consumidor afetado pela baixa qualidade, mediante abatimento no valor de sua fatura; (4) para simples monitoramento do setor elétrico e da qualidade, servindo como informação estratégica para a regulação; ou (5) como uma variável adotada no reajuste da tarifa de energia dos consumidores.

37. Os indicadores mais relevantes e a aplicação mais comum pela Aneel são apresentados na Tabela 1 a seguir.

Tabela 1 – Principais indicadores da qualidade da distribuição e suas aplicações

Aspecto observado	Tipo de indicador	Indicador (**)	Principais aplicações	
QUALIDADE DO SERVIÇO	Coletivo	DEC	Subsídio à fiscalização, reajuste tarifário e a outras ações de regulação	
		DIC	Compensação ao consumidor por transgressão do valor limite	
	Individual	DMIC	Compensação ao consumidor por transgressão do valor limite	
		DICRI	Compensação ao consumidor por transgressão do valor limite	
	Duração das interrupções por unidade consumidora ou ponto de conexão	Coletivo	FEC	Subsídio à fiscalização, reajuste tarifário e a outras ações de regulação
		Individual	FIC	Compensação ao consumidor por transgressão do valor limite
Frequência das interrupções por unidade consumidora ou ponto de conexão	Coletivo	DGC	Formação de <i>ranking de continuidade</i>	
QUALIDADE DO PRODUTO	Coletivo	DRP _E	Subsídio à fiscalização e à regulação	
		DRC _E	Subsídio à fiscalização e à regulação	
	Individual	DRP _M	Compensação ao consumidor enquanto durar a transgressão do valor limite	
		DRC _M	Compensação ao consumidor enquanto durar a transgressão do valor limite	
	Duração relativa da transgressão para tensão precária ou tensão crítica	Coletivo	ICC	Subsídio à fiscalização e à regulação
Índice de unidades consumidoras com tensão crítica	Coletivo	IASC	Formação de <i>ranking</i> da qualidade, com premiação de empresas (*)	
QUALIDADE COMERCIAL	Coletivo	DER	Subsídio à fiscalização e à regulação	
		FER	Evidência para aplicação de sanção e reajuste tarifário (*)	
	Atendimento telefônico	INS	Aplicação de sanção por transgressão da meta; subsídio à fiscalização e à regulação; e reajuste tarifário (*)	
		Iab	Aplicação de sanção por transgressão da meta; subsídio à fiscalização e à regulação; e reajuste tarifário (*)	
		ICO	Aplicação de sanção por transgressão da meta; subsídio à fiscalização e à regulação; e reajuste tarifário (*)	

Fonte: Elaboração própria. Módulo 8 do PRODIST, Revisão 4, Aneel. Resolução Normativa Aneel 414/2010 (versão compilada até as alterações promovidas pela REN 626/2014).

(*) Com a aprovação da REN 660/2015, de 28/4/2015, outros cinco indicadores passaram a servir de base para o reajuste tarifário (FER, IASC, INS, Iab e ICO), além do DEC e FEC.

(**) A descrição completa das siglas está disponível na Lista de Siglas, no início deste relatório.

38. Com relação à **qualidade do serviço**, os indicadores mais conhecidos são o DEC (Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora) e o FEC (Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora). O DEC indica o tempo médio, em horas, que os

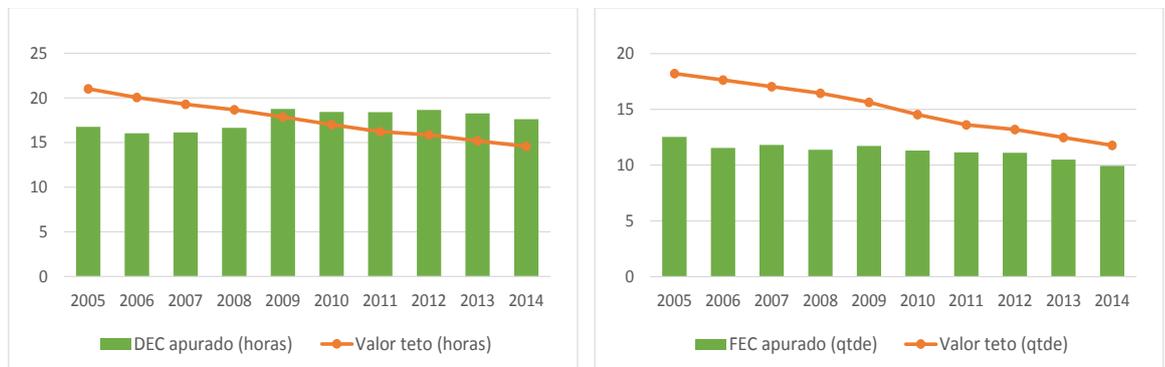
consumidores ficaram sem o fornecimento de energia no período de apuração. O FEC mede a quantidade de vezes em que houve interrupção no fornecimento de energia no período.

39.O exame da trajetória desses indicadores (Gráfico 1) mostra que, desde o ano de 2009, o DEC Brasil tem extrapolado o valor teto. O problema tem se agravado com o distanciamento entre o valor apurado para o indicador e o limite estabelecido para o ano. Entre 2009 e 2014, o DEC Brasil, que antes estava apenas cerca de 5% acima do valor teto, passou a extrapolá-lo em mais de 20%.

40.Até o momento, o FEC Brasil não transgrediu o teto. Apesar de estar em uma situação melhor do que o DEC, seu valor não tem se reduzido com a intensidade que se esperava. Verificou-se, em específico, que ele não tem acompanhado a mesma velocidade de queda anual que foi imposta pela regulamentação para o teto (Gráfico 1).

41.Significa dizer que o risco de uma transgressão futura por esse indicador aumentou nos últimos anos. Entre 2009 e 2014, por exemplo, a folga que o FEC Brasil tinha em relação ao valor limite diminuiu de 25% para menos de 16%.

Gráfico 1 – Evolução do DEC e FEC de Concessionárias, consolidado Brasil (2005 a 2014)



Fonte: Elaboração própria. Dados Aneel (peça 20).

42.O pior desempenho de DEC está na Região Norte (dados Aneel, peça 20). Em 2013, os consumidores daquela região ficaram, em média, 60,74 horas sem energia elétrica. O valor ficou bem acima das 39,86 horas limitadas pela regulamentação para essa mesma região.

43.Assim como ocorre com outros indicadores, os valores do DEC variam bastante entre as regiões. Mesmo levando em conta essa variabilidade, nos últimos dois anos (2013 a 2014), os limites para o DEC regional foram extrapolados em todas as cinco regiões brasileiras (peça 20).

44.Na **qualidade do produto**, os principais indicadores são o DRP (Duração Relativa da Transgressão Máxima de Tensão Precária) e o DRC (Duração Relativa da Transgressão Máxima de Tensão Crítica). São indicadores individuais que medem a duração relativa em que o nível de tensão elétrica que foi fornecida ao consumidor extrapolou níveis considerados precários ou críticos, respectivamente.

45.A partir desses indicadores, a Aneel obtém o DRP_E (Índice de duração relativa da transgressão para tensão precária equivalente) e o DRC_E (Índice de duração relativa da transgressão para tensão crítica equivalente), que são os indicadores equivalentes para um conjunto de consumidores. Com eles, obtém-se valores com agregação regional e nacional.

46.Além deles, há o ICC (Índice de Unidades Consumidoras com Tensão Crítica), que mede o percentual de consumidores cuja tensão elétrica alcançou níveis críticos, de mais baixo desempenho e, por isso, os menos toleráveis.

47.Avaliando-se os valores obtidos entre 2010 e 2013, conclui-se que, em média, houve melhora no tocante à qualidade do produto. Nesse período, o DRC_E do país foi reduzido em 54%, o DRP_E em 26,3% e o ICC foi reduzido em 24,7%, conforme mostra o Gráfico 2.

48.Salvo algumas exceções, esses indicadores também demonstraram queda na consolidação regional.

Gráfico 2 – Evolução do DRP_E, DRC_E e ICC, consolidado Brasil (2010 a 2013)¹



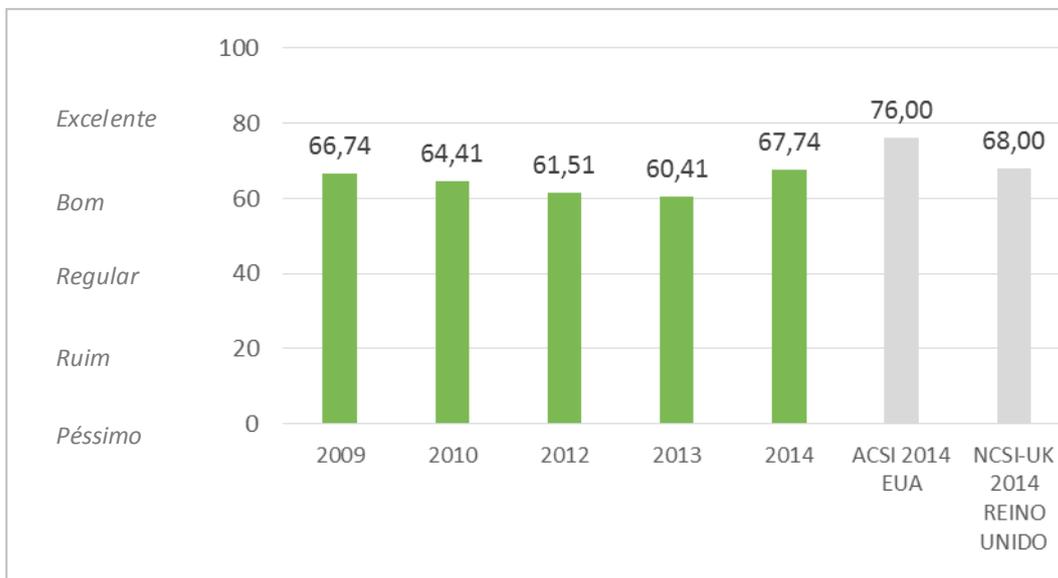
Fonte: Elaboração própria com dados da Aneel.

¹ A regulamentação não estabelece valores teto nacionais para esses indicadores.

49.No tocante à **qualidade comercial**, o principal indicador é o IASC (Índice Aneel de Satisfação do Consumidor), medido anualmente pela Aneel por meio de pesquisa junto aos consumidores residenciais, com o objetivo de avaliar o grau de satisfação com os serviços prestados pelas distribuidoras.

50.O Gráfico 3 mostra a evolução anual dos valores do IASC Global, que abrange as cinco regiões brasileiras, além de uma comparação com os valores de índices equivalentes medidos nos Estados Unidos e no Reino Unido. Cabe destacar que a satisfação do consumidor residencial brasileiro voltou a crescer em 2014, um aumento de cerca de 12%, após um período de quatro anos de resultados desfavoráveis. O valor de 2014 indica que os consumidores residenciais classificaram como “bom” o serviço prestado pelas distribuidoras.

Gráfico 3 – Evolução do IASC, consolidado Brasil (2009 a 2014)¹



Fonte: Elaboração própria com dados da Aneel (peça 20).

¹ não há resultado do IASC validado pela Aneel para o ano de 2011.

51.Além de permitir a comparação com outros países, o IASC possibilita a criação de um *ranking* de distribuidores no qual as empresas são classificadas de acordo com o resultado que obtiveram. As melhores colocadas são premiadas pela Aneel e recebem um selo que identifica o reconhecimento dos consumidores pelo seu desempenho, podendo aplicar esse selo nas faturas de energia e em peças de comunicação empresarial.

52.Há ainda outros dois indicadores importantes na dimensão da qualidade comercial: o DER (Duração Equivalente de Reclamação), que mede o tempo médio que a distribuidora leva para

solucionar as reclamações procedentes registradas pelos consumidores, e o FER (Frequência Equivalente de Reclamação), que mede a quantidade de reclamações procedentes a cada mil unidades consumidoras da distribuidora.

53. Sobre esses dois indicadores, cabe ressaltar que consumidores brasileiros fizeram mais de 26 milhões de reclamações contra distribuidoras em 2013. A maioria delas (99,7% do total) foi registrada diretamente na empresa distribuidora e os demais 0,3% foram registrados na Ouvidoria da Aneel. Os assuntos mais reclamados foram variação de consumo/erro de leitura; interrupção no fornecimento (falta de energia); e ressarcimento por danos elétricos (Revista Ouvidoria Setorial em Números, Aneel, 2014, peça 17).

2.2. A fiscalização da Aneel e das agências estaduais conveniadas

54. A Aneel tem sede em Brasília e seu órgão máximo é uma Diretoria Colegiada, formada por um Diretor-Geral e quatro diretores. Além de unidades de assessoramento e de controle de gestão, há dezessete superintendências de processos organizacionais. A presente auditoria englobou fiscalizações exercidas pela Superintendência de Fiscalização de Serviços de Eletricidade (SFE).

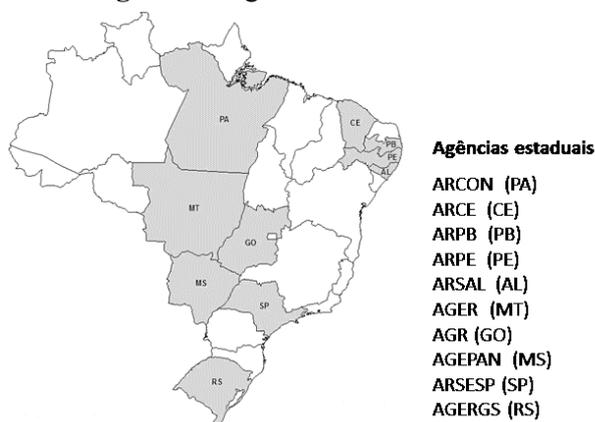
55. Entre as atribuições da SFE estão o controle e a fiscalização dos serviços e instalações de transmissão de energia, incluindo a de agentes de operação de sistemas; do cumprimento das obrigações dos contratos de concessão e permissão de distribuição, especialmente quanto à qualidade dos serviços técnicos e comerciais; de programas de governo afetos aos agentes de transmissão e distribuição; de laudos de avaliação de ativos imobilizados em serviço; e a análise de perturbações relevantes no sistema elétrico.

56. A SFE utiliza diferentes meios para cumprir seu dever de fiscalizar. Pode realizá-lo de forma “direta”, mediante equipe própria da Aneel (com ou sem apoio de agentes credenciados), ou “descentralizada”, quando executado pelas agências reguladoras estaduais.

57. Os agentes credenciados que dão apoio à Aneel são consultores, auditores ou empresas especializadas contratados especificamente para este fim. A Aneel faz uso frequente desses profissionais, os quais, por força do Decreto 2.335/1997, estão limitados a obter, analisar e atestar informações ou dados. Nessas fiscalizações, deve haver a presença dos fiscais da Aneel, que lideram o trabalho, visto serem eles os titulares da competência legal de fiscalizar. A escolha de qual credenciado atuará em uma fiscalização da Aneel é feita por sorteio, em sessão pública.

58. Tal como ocorre quando a Aneel decide utilizar agentes credenciados, a descentralização de fiscalizações para agências estaduais constitui essencialmente uma escolha do regulador. A lei não determina que a fiscalização tenha que ser descentralizada para esta ou aquela agência estadual, apenas faculta tal delegação, desde que atendidos alguns critérios.

59. Constatou-se que a Aneel, exercendo essa prerrogativa, delegou, em 2014, atividades complementares de fiscalização para dez agências estaduais localizadas em todas as regiões brasileiras. As agências estaduais são mostradas na Figura 1 a seguir.

Figura 1 - Agências estaduais com contratos de metas firmados com a SFE em 2014


Fonte: Elaboração própria, com dados da Aneel.

60. Na descentralização, a Aneel escolhe quais ações de fiscalização serão delegadas. A delegação é materializada em um “contrato de metas” de vigência anual, firmado entre a SFE e a agência estadual. As fiscalizações são limitadas ao território da respectiva unidade da federação. Além de encarregada de executar a fiscalização, a agência estadual se torna a primeira instância em caso de recurso administrativo.

61. A descentralização da fiscalização tem seus princípios baseados no Decreto-Lei 200/1967 e na Lei 9.427/1996, os quais previram, dentre outros, que a execução da fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica poderia ser descentralizada para agências estaduais que estivessem devidamente capacitadas e que a Aneel deve manter uma avaliação permanente da condução dos convênios que viessem a ser firmados.

62. Por força de inovações promovidas pela Lei 12.111/2009, a Aneel expediu a REN Aneel 417/2010, a qual determinou que Agência passasse a acompanhar os resultados da descentralização e não os meios para alcançá-los, como antes era feito, assim como definiu três instrumentos de avaliação distintos, descritos na Tabela 2.

Tabela 2 - Instrumentos de avaliação na descentralização (REN Aneel 417/2010)

Item avaliado	Objetivo	Dispositivo normativo
Gestão associada do serviço público	apurar o resultado alcançado no âmbito da gestão associada de serviço público (descentralização)	Arts. 1º, VII; 41, II; 41, VII; 64, II; 70, I; 88; 89; 90
Qualidade dos produtos	Assegurar a qualidade dos produtos a serem entregues pelas agências estaduais à Aneel, a título de execução da atividade descentralizada	Arts. 1º, XV; 58, parágrafo único; 63, XIV; 64, IX; 65, III; 66, XVII; 68, I; 76, parágrafo único
Qualificação dos profissionais	Assegurar que o corpo técnico da agência estadual tenha qualificação técnica e administrativa compatível com a atividade descentralizada que executará	Arts. 1º, XX; 30, V; 33, IV; 62, parágrafo único; 65, I

Fonte: Elaboração própria. REN Aneel 417/2010 (versão compilada até as alterações promovidas pela REN 582/2013)

63. No tocante à **força de trabalho de fiscalização**, identificou-se que a SFE possuía, em julho de 2014, **apenas quatorze agentes fiscais** para tratar de todos os assuntos que estivessem relacionados à distribuição de energia elétrica. Um desses assuntos é a qualidade.

64. Dentre as atribuições típicas à atividade fiscal, verificou-se que esse grupo de servidores estava responsável por fiscalizar dezesseis estados e o Distrito Federal, por analisar a manifestação das empresas nos processos administrativos e por subsidiar o planejamento de fiscalizações da SFE.

65. Além dessas atribuições, o grupo de fiscais também desempenhava funções de supervisão e consultoria às agências conveniadas; de treinamento de outros fiscais; de elaboração/revisão de procedimentos e de manuais de fiscalização; de elaboração/revisão de novos regulamentos; de avaliação dos produtos entregues pelas estaduais, para fins de pagamento; de instrução de processos punitivos; e de análise de recursos.

66. A reduzida quantidade de fiscais é evidente, considerando que há mais unidades da federação a serem fiscalizadas do que a própria quantidade de fiscais. O problema tem exigido um grande esforço da SFE no sentido de priorizar adequadamente quais fiscalizações serão realizadas.

67. No caso das dez agências estaduais, a força de trabalho totalizava 65 servidores, dentre fiscais, assessores e gestores. As estaduais com menor força de trabalho possuíam três servidores e a maior delas, encarregada do Estado de São Paulo, possuía dezenove.

68. Quanto aos métodos de fiscalização, verificou-se que a Aneel possui vários “**tipos de fiscalização**” para aferir a qualidade, não havendo um único que abarque todos os aspectos associados ao tema. Além do assunto, eles se diferenciam pela forma de execução, pela origem da demanda e pela periodicidade com que são realizados. Os tipos de fiscalização mais afetos à qualidade foram organizados e descritos pela equipe de auditoria junto ao Apêndice D.

69. Quanto à origem da demanda, a ação fiscal é classificada como “emergencial”, “eventual” ou “periódica”. A fiscalização emergencial é motivada por ocorrência grave que impacte a qualidade ou o atendimento do serviço aos consumidores. A eventual é aquela não rotineira, promovida em razão de uma demanda da Diretoria da Aneel, de suas superintendências ou de entidades externas. A fiscalização periódica é aquela que torna a avaliar determinado aspecto da prestação depois de um tempo pré-determinado.

70. Quanto ao modo de execução, as fiscalizações ainda podem ser classificadas como “remotas” (geralmente, com base em informações disponibilizadas pelos agentes nos sistemas da Aneel) ou de “campo”.

71. Constatou-se, também, que no ano de 2013 foram realizadas 194 fiscalizações sobre a qualidade da distribuição de energia elétrica. O número correspondeu a 11,4% de todas as fiscalizações realizadas pela Aneel e pelas agências estaduais naquele ano (1.699 fiscalizações).

72. De modo geral, a execução das fiscalizações da qualidade segue procedimentos estabelecidos em manuais, os quais buscam uniformizar a atuação dos servidores da Aneel e das agências estaduais. Cerca de metade dos servidores (48,6%), incluindo fiscais e gestores, classificam esses manuais como elementos suficientes para orientar o trabalho de fiscalização (Pesquisa eletrônica, Apêndice C)

73. De acordo com os servidores da Aneel e das agências estaduais, as três principais dificuldades que encontram para fiscalizar a qualidade da distribuição são a grande dispersão geográfica de elementos a fiscalizar; mudanças frequentes de normativos da Aneel; e o fato de que algumas obrigações a serem fiscalizadas são de difícil verificação em campo. Além dessas três, a Pesquisa identificou mais 24 dificuldades associadas à execução da fiscalização.

74. A instrução dos processos de fiscalização segue as disposições estabelecidas na REN Aneel 63/2004, compreendendo a elaboração de um Termo de Notificação (TN) que é apresentado à distribuidora, acompanhado do respectivo Relatório de Fiscalização (RF). Por meio dessa notificação, a distribuidora é informada que deverá regularizar as não-conformidades encontradas na fiscalização, bem como que dispõe de um prazo de quinze dias para apresentar sua manifestação sobre as constatações da fiscalização, inclusive juntando comprovantes que julgar convenientes.

75. Encerrado o prazo, o processo deve ser analisado e decidido em 45 dias pelo Superintendente da SFE ou pela autoridade na agência estadual revestida desse poder. A decisão poderá ser de arquivar

o Terno de Notificação (TN), por ausência de infração, ou lavrar o respectivo Auto de Infração (AI). Em ambos os casos, tal decisão de primeira instância encerra a fase de instrução.

76. Em quatro agências estaduais e na Aneel, mais da metade dos servidores informam não conseguir instruir o processo dentro do prazo de 45 dias. No total das agências, esse valor é de 34,3% (Pesquisa, Apêndice C).

77. Os três principais problemas na instrução de processos que foram apontados pelos servidores foram a dificuldade de acessar/cadastrar informações no sistema eletrônico da Aneel (Sigefis), a grande quantidade de processos a instruir e a acumulação de várias funções pelos servidores das agências. A Pesquisa apurou, no total, 22 problemas enfrentados na instrução processual.

78. Apresentado esse breve panorama sobre a qualidade da distribuição de energia elétrica e a respectiva fiscalização, passa-se a apresentar os achados da auditoria.

3. Achados de Auditoria

Relacionados à execução das fiscalizações e à instrução processual decorrente

79. Apesar da existência dos manuais destinados a orientar a execução das fiscalizações e da existência de um rito formal para a instrução processual decorrente, a auditoria constatou as seguintes deficiências: fiscalização periódica insuficiente, fragilidade do resultado de alguns tipos de fiscalização e demora na tomada de decisão de primeira instância.

80. Os respectivos achados de auditoria são apresentados a seguir.

3.1. Fiscalização periódica insuficiente

81. A análise dos planejamentos de fiscalização indicou que **nenhum** dos tipos de fiscalização sobre a qualidade classificados pela Aneel como de realização periódica consegue ser executado na periodicidade ideal. O fato estimula posturas negligentes das concessionárias no cumprimento das obrigações contratuais e regulamentares.

82. O problema foi verificado em todos os planejamentos de fiscalizações analisados e afetou a totalidade das fiscalizações previstas para ocorrer nos anos de 2012 a 2015.

83. No caso da **fiscalização técnica da qualidade**, por exemplo, a Aneel entende que uma distribuidora deve ser fiscalizada sobre esse assunto a cada dois anos. Ainda assim, verificou-se que em 2013 existiam várias distribuidoras que não eram fiscalizadas há mais de três anos (peça 82, p. 27).

84. Na **fiscalização da qualidade do atendimento comercial**, a periodicidade estabelecida de dois anos também não foi seguida, pois em 2012 havia no mínimo doze distribuidoras que não eram fiscalizadas há mais de três anos (peça 82, p. 29). No ano seguinte, em 2013, o planejamento formulado para o biênio 2014-2015 já indicava que somente as agências estaduais que possuíam poucas distribuidoras sob sua responsabilidade, condição que excluía, portanto, a Aneel, conseguiam realizar a fiscalização a cada dois anos (peça 82, p. 49).

85. A periodicidade da **fiscalização da apuração dos indicadores de continuidade coletivos e individuais** ainda não havia sido estabelecida em 2011. Por isso, não foi feita menção no planejamento das fiscalizações para o exercício de 2012. A periodicidade de quatro anos foi definida no ano seguinte, quando se planejavam as fiscalizações que seriam executadas em 2013. Naquele momento, identificou-se que, apenas citando-se o caso da Aneel, deveriam ser realizadas seis fiscalizações prioritárias sobre o assunto. Mesmo assim, ainda na fase de planejamento, a Aneel antecipou que só conseguiria realizar uma fiscalização (peça 82, p. 38 e 42).

86. Por fim, a **fiscalização de conformidade do nível de tensão** não conseguiu cumprir com a periodicidade ideal, mesmo depois de ter sido ampliada, passando de anual, conforme planejamento para 2012, para uma periodicidade de dois anos, consoante definido no planejamento para 2013. O último desses planejamentos já considerava que dezenove empresas distribuidoras só seriam fiscalizadas no ano de 2015, quando, então, seriam apurados os dados das medições amostrais feitas pelas distribuidoras referentes a três anos anteriores (peça 82, p. 36). No planejamento seguinte, estimou-se que, no biênio de 2014-2015, a Aneel e a Agergs (Agência

Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul) teriam condições, enfim, de observar a periodicidade de dois anos para este tipo de fiscalização (peça 82, p. 59).

87.As informações colhidas na auditoria permitiram concluir que a SFE tem se esforçado para melhor assegurar a realização de fiscalizações na quantidade e no prazo necessários.

88.Apesar disso, preocupa o fato de várias empresas distribuidoras ficarem sem ser fiscalizadas sobre os principais temas da qualidade por um período superior ao desejável.

89.O fato adquire maior relevância quando se percebe que a estratégia de regulação adotada pela Aneel pressupõe uma grande utilização dos dados de indicadores de qualidade. Conforme já descrito na Tabela 1, apenas para os fins desta auditoria foram identificados quase vinte tipos de indicadores.

90.Há indicadores para medir a qualidade do produto, a qualidade do serviço e a qualidade comercial. Grande parte deles é medida para mais de uma abrangência geográfica, buscando reproduzir a realidade do que ocorre nos âmbitos nacional, regional, estadual e, até mesmo, nos limites da área de atendimento de subestações de energia elétrica. Os valores teto de alguns são medidos mensal, trimestral e anualmente.

91.Além de serem vários, esses indicadores são utilizados pela Aneel e pelo setor elétrico para finalidades múltiplas.

92.Eles servem para compensar financeiramente, e de modo quase que imediato, os consumidores que tenham sido afetados por uma má prestação do serviço; para reavaliar e reorientar decisões políticas e regulatórias anteriores; para determinar o valor da tarifa de energia elétrica de 77 milhões de consumidores residenciais e industriais; e para indicar que alguma medida deve ser adotada pela distribuidora para diminuir interrupções de energia, para diminuir perturbações na tensão elétrica ou para melhorar o atendimento telefônico aos consumidores. Isso não é pouco.

93.Ousa-se afirmar que talvez nenhum outro grupo de indicadores do setor elétrico seja utilizado de modo tão abrangente e tão profundo pela regulação.

94.Não fossem eles suficientemente importantes, verifica-se que os indicadores de qualidade assumiram outra responsabilidade de peso mais recentemente. Por meio do Decreto 8.461, publicado no Diário Oficial da União de 3/6/2015, o governo federal elevou os indicadores de qualidade à categoria de parâmetro que condicionará a prorrogação das concessões de distribuição que possuem término previsto entre 2015 e 2017. Em específico, previu que a Aneel deveria regulamentar metas anuais de melhoria contínua da qualidade como exigência para a prorrogação.

95.Em 10 de junho de 2015, por meio da Audiência Pública Aneel 38/2015, a agência divulgou sua proposta de termo aditivo aos contratos de concessão para a prorrogação dessas concessões, em que definiu os indicadores DEC interno e FEC interno como os parâmetros a serem monitorados e fiscalizados pela Aneel.

96.Esse cenário de uso maciço dos indicadores de qualidade impõe, notadamente, que os valores apurados para eles sejam precisos e fidedignos. Em não sendo assim, há risco de que o sofisticado aparato regulatório desenhado pela Aneel e outros órgãos se transforme em uma regulação frágil, amparada em números que não condizem com a realidade dos fatos.

97.Se por um lado a regulação orientada ao uso de indicadores é capaz de economizar tempo e esforço para induzir que os agentes regulados adotem o comportamento desejado, por outro, exige precisão e fidedignidade dos valores que compõem esses índices.

98.As análises feitas pela equipe de auditoria concluíram que a Aneel deve dispensar atenção redobrada a toda e qualquer ação que vise assegurar a conformidade da coleta e apuração dos indicadores de qualidade.

99.As entrevistas com gestores e as análises dos processos de planejamento de fiscalizações permitiram identificar várias razões que dificultaram a realização de fiscalizações de qualidade pela SFE e pelas agências estaduais com a periodicidade ideal. Dentre elas, destaca-se:

- a) a insuficiência de recursos humanos da SFE para fiscalizar, agravada pelo fato de os quatorze agentes fiscais existentes ainda desempenharem uma grande quantidade de outras funções;
- b) a existência de exercícios (ano civil) em que um ou mais tipos de fiscalização se tornaram muito mais prioritários do que os demais e consumiram a maior parte dos recursos humanos disponíveis, como ocorreu com a fiscalização da base de ativos da concessão, da universalização, do programa Luz para Todos, da sub-rogação de CCC e do tema baixa renda;
- c) a solicitação de realização de novas fiscalizações, principalmente originada de órgãos externos, que não estavam contempladas no planejamento de fiscalizações;
- d) a necessidade de realizar fiscalizações demandadas em anos anteriores, mas que estavam em lista de espera; e
- e) alterações regulamentares na sistemática de avaliação da qualidade dos serviços por meio dos indicadores de qualidade, como a que ocorreu em 2012, que exigiu maiores esforços em fiscalizações sobre determinados indicadores de qualidade.

100. Algumas dessas ocorrências são pouco gerenciáveis pela Aneel.

101. Apesar disso, identificou-se medida capaz de minimizar o efeito indesejável das ocorrências relatadas, de modo a assegurar maior eficácia na atividade fiscalizatória concernente à qualidade. Tal medida consiste em adotar novo método de definição da base de remuneração regulatória das distribuidoras, utilizada nos ciclos de revisão tarifária periódica dessas empresas.

102. No terceiro ciclo de revisões tarifárias periódicas das distribuidoras, a Aneel e as agências estaduais precisaram fiscalizar os ativos de todas as distribuidoras dentro de um período de quatro anos. Essas fiscalizações possuíam altíssima prioridade, pois destinavam-se a definir os valores da base de ativos das concessionárias. Sobre essa base incidem as taxas de custo de capital e de depreciação regulatórias, resultando nos montantes de remuneração e de reintegração a serem incorporados na tarifa de energia elétrica.

103. Os resultados das revisões periódicas estavam condicionados à efetiva conclusão de tais fiscalizações. Havia, assim, uma amarra criada pela metodologia da própria Aneel que acabava por determinar que os demais assuntos sob a competência da SFE, como a qualidade da distribuição, ocupassem um segundo plano de importância.

104. Insta destacar que recente auditoria desta Corte (TC 033.824/2013-4) identificou fragilidades na fiscalização relativa à base de remuneração. Dentre as deficiências encontradas, apontaram-se o reduzido número de fiscais responsáveis por essas ações fiscalizatórias e a ausência de critérios objetivos para a definição de valores de alguns componentes da base, o que poderia ocasionar distorção na valoração dos ativos. Essas constatações reforçam o entendimento de que o processo de definição da base de remuneração deve aprimorar-se de modo a depender menos dos resultados da fiscalização.

105. Importa realçar que a metodologia de definição da base de remuneração está em discussão no âmbito da Audiência Pública Aneel 23/2014. Observa-se, portanto, a existência de momento oportuno para que a Agência busque uma forma mais racional de estabelecimento desse item, de forma a comprometer menos sua capacidade de fiscalização. Essa liberação da capacidade fiscalizatória do Regulador beneficiaria a qualidade, uma vez que maior volume de recursos poderiam ser direcionados a esse tema.

106. Dado o exposto, visando assegurar melhores condições para que as fiscalizações sobre a qualidade da distribuição consigam ser realizadas com a periodicidade desejada, propõe-se recomendar à Aneel que 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.

3.2. Fragilidade do resultado de fiscalizações

107.A análise dos processos de fiscalização indicou fragilidade dos resultados obtidos em dois tipos de fiscalização sobre a qualidade, realizados entre 2010 e 2014: (i) fiscalização dos “índices de qualidade do teleatendimento” e (ii) fiscalização da “conformidade nos níveis de tensão das medições amostrais (CNT)”.

108.A fragilidade deveu-se a uma dependência, em grande medida, de dados que são produzidos exclusivamente pelas empresas fiscalizadas, sem que sejam apuradas a sua fidedignidade e exatidão.

109.Ambas as fiscalizações são executadas de maneira remota, com base nos dados que são informados pelas distribuidoras para a formação dos respectivos indicadores de qualidade.

110.No caso das **fiscalizações dos índices de qualidade do teleatendimento**, os processos examinados pela auditoria tiveram como objetivo investigar a conformidade dos índices de qualidade do teleatendimento da distribuidora, em relação aos valores teto estabelecidos pela Aneel.

111.De acordo com a REN 414/2010, apenas os índices mensais apurados para os indicadores INS (indicador de Nível de Serviço), IAb (indicador de Abandono) e ICO (Indicador de Chamadas Ocupadas) são considerados para fins de fiscalização e estão sujeitos a penalidades em caso de transgressão do valor teto. Na época, os resultados dos índices diários e anuais para esses indicadores destinavam-se apenas ao monitoramento da qualidade do atendimento telefônico.

112.Assim como ocorre com outros indicadores de qualidade, os resultados dos indicadores de teleatendimento são apurados pelas próprias distribuidoras e encaminhados mensalmente à Aneel, em meio digital. Os dados primários, como relatórios dos equipamentos e programas de computador que dão origem aos dados, devem ser armazenados em sua forma original pelas distribuidoras pelo prazo mínimo de sessenta meses, para eventuais fiscalizações da Aneel.

113.Também não era obrigatória a certificação ISO 9000 do processo de coleta pelas distribuidoras dos dados de seus indicadores.

114.A auditoria concluiu que a única técnica de fiscalização empregada nos 33 processos avaliados foi a comparação entre os valores mensais informados pela distribuidora e o respectivo valor teto definido pela Aneel. Os resultados possíveis da comparação eram a transgressão ou não do valor teto.

115.Quando identificada transgressão, as distribuidoras foram chamadas a se defender. Em algumas defesas, as concessionárias destacaram que os valores dos indicadores que haviam sido usados pelos relatórios de fiscalização não eram os que deveriam ser considerados. Isso porque a empresa havia apresentado à Aneel dados que mereciam retificação, o que foi solicitado pela própria distribuidora ao longo do ano.

116.Apesar de a tramitação em alguns processos ter contado com diligência a outras superintendências para se certificar se houvera uma retificação ou não do indicador, verificou-se que, **em todos os processos**, a apuração dos fatos continuou limitada a um procedimento de mera checagem de valores com aqueles que foram estabelecidos pela norma.

117.Não se identificou, em nenhum caso, procedimento que buscasse assegurar a fidedignidade e exatidão dos dados que integram os indicadores.

118.Tal fragilidade é agravada pelo fato de os planejamentos de fiscalização preverem fiscalizar apenas a “qualidade do teleatendimento” de concessionárias que tenham informado ter transgredido os índices mínimos estabelecidos pela Aneel (peça 82, p. 35 e p. 58). Em outras palavras, a Aneel escolhe fiscalizar apenas as distribuidoras que se autodeclararam infratoras, enquanto os demais casos não são sequer investigados.

119.Com isso, foi previsto fiscalizar em 2013 quatorze distribuidoras, de um total de 46 que se encontravam elegíveis pela regulamentação. Em 2014, seriam fiscalizadas 27 distribuidoras. Em 2015, a Aneel ainda não tinha definido esse número, mas informou que adotaria o mesmo critério.

120. É fácil perceber que o critério adotado pela Aneel funciona como um estímulo para que as distribuidoras informem dados incorretos ou falseados dos indicadores de qualidade com vistas a melhorar sua situação de cumprimento da regulamentação, pois sabem que não serão punidas caso informem estar adimplentes. Ressalta-se que esse risco aumenta a cada ano, à medida que a Aneel repete a forma de selecionar quais empresas serão fiscalizadas sobre o tema “qualidade do teleatendimento”.

121. Além de responsabilizar as distribuidoras que se autodeclararem transgressoras, é preciso que sejam investigados também os outros casos, com vistas a se certificar que os dados que integram os indicadores foram coletados e apurados devidamente pelas empresas. Assim, a fiscalização poderá cumprir, de forma mais adequada, sua função de prevenir condutas violadoras da lei e dos contratos, em consonância com os arts. 4º, XIV, 16, caput e 17, caput, do Decreto 2.335/1997.

122. No caso das **fiscalizações da conformidade nos níveis de tensão das medições amostrais (CNT)**, foram analisados 23 processos administrativos, cujos Relatórios de Fiscalização (RF) indicaram que as fiscalizações tinham o objetivo de apurar, em geral, o seguinte:

- a) se os dados das medições amostrais de nível de tensão foram encaminhados no tempo regulamentar;
- b) se a distribuidora regularizou os níveis de tensão das unidades consumidoras que apresentaram Duração Relativa da Transgressão para Tensão Precária (DRP) e/ou Duração Relativa da Transgressão para Tensão Crítica (DRC) acima dos valores teto; e
- c) se a distribuidora efetuou a compensação financeira aos consumidores, cujos indicadores DRP e/ou DRC ficaram acima dos respectivos tetos, quando os prazos para regularização do nível de tensão não foram observados.

123. As técnicas de fiscalização utilizadas compreenderam: (i) confrontar a data de envio das medições amostrais à Aneel com a data exigida pelo regulamento; (ii) checar visualmente se a forma de onda da tensão elétrica descrita em um gráfico **fornecido pela distribuidora** estava adstrita aos limites caracterizados pelos valores teto do regulamento; (iii) calcular o montante da compensação a que fariam jus os consumidores, os quais, **segundo informado pela distribuidora**, eram aqueles que tinham apresentado DRP e/ou DRC acima do teto; e (iv) conferir visualmente, em cópia de tela de sistema eletrônico **fornecida pela distribuidora**, o montante e a data em que teriam sido efetivamente compensados financeiramente os consumidores que, **segundo informação da distribuidora**, teriam apresentado DRP e/ou DRC acima do teto.

124. Nota-se que, à exceção da confrontação das datas de envio dos dados dos indicadores com aquela prevista em norma, todas as demais técnicas de fiscalização utilizadas constituem um desdobramento daquilo que foi informado pela distribuidora, o que ressalta a dependência dos resultados dessas análises em face da fidedignidade e exatidão dos dados utilizados.

125. Mesmo não tendo buscado se certificar sobre a fidedignidade e exatidão desses dados, a fiscalização conseguiu identificar em alguns casos falhas na compensação financeira aos consumidores. Também identificaram erros e inconsistências na massa de dados das medições amostrais realizadas pela distribuidora, o que veio a ser caracterizado por algumas empresas como falha da concessionária ao extrair ou tratar os dados brutos por ela mesma medidos.

126. O risco de apresentação de dados falhos sobre a conformidade de nível de tensão ficou bastante evidente em vários processos. Isso porque os valores finais dos indicadores informados pelas distribuidoras resultam de uma grande quantidade de medições amostrais, que passam por conversões de formatos numéricos, por cálculos realizados em etapas, pela agregação de outros índices e por um processo de expurgo de leituras da tensão elétrica consideradas não válidas.

127. Pela regulamentação, o conjunto de leituras para gerar os indicadores individuais (DRP e DRC) deve compreender o registro de 1.008 leituras válidas obtidas em intervalos consecutivos de 10 minutos cada, salvo as que eventualmente sejam expurgadas. O expurgo dos valores obtidos em algumas leituras é admitido apenas nos casos em que, comprovadamente, tenha ocorrido interrupção de energia e afundamento ou elevação momentânea de tensão. Nesses casos, mede-se novamente a tensão.

128.O conjunto das leituras efetuadas deve ser armazenado, por no mínimo cinco anos, inclusive os intervalos correspondentes às leituras expurgadas, para efeito de fiscalização.

129.Como os indicadores coletivos resultam de operações matemáticas dos indicadores individuais medidos, eventuais falhas na medição desses últimos afetam também o valor final do DRP_E e do DRC_E .

130.Em um dos processos analisados pela auditoria (processo Ceron, 48500.006149-2012-30), a Agência chegou a constatar falta de zelo da concessionária com o armazenamento e garantia da confiabilidade dos dados encaminhados à Aneel, que abrangia dados de um ano inteiro. No caso, verificou-se que “a informação prestada pela Concessionária se mostrou insuficiente e inadequada, pondo em dúvida a confiabilidade de todas as informações prestadas pela Concessionária no que se refere à conformidade dos níveis de tensão de fornecimento das unidades consumidoras no ano de 2011”.

131.Apesar de os dois tipos de fiscalização ora comentados (“fiscalizações de índices de qualidade do teleatendimento” e “fiscalização CNT”) empregarem técnicas de fiscalização diferentes, constatou-se que os resultados dessas fiscalizações se baseiam fortemente no dado/informação prestado pela empresa fiscalizada, sem que exista um processo de validação/contestação da fidedignidade e exatidão desses dados.

132.O fato é importante porque os indicadores de qualidade das distribuidoras são fonte de informação primária para várias ações de regulação da Aneel, como mencionado no tópico anterior. O uso de indicadores de qualidade para tantas finalidades aumenta sobremaneira a necessidade de que os dados desses índices sejam os mais fidedignos e corretos.

133.Ao se examinar os planejamentos de fiscalização tampouco se identificou, por exemplo, a existência de um outro tipo de fiscalização realizado pela Aneel que se destinasse a compensar eventuais lacunas na apuração de fatos que as fiscalizações da “qualidade do teleatendimento” e de CNT não conseguissem tratar.

134.Importante ressaltar nesse ponto que **não** se está a cogitar que as fiscalizações executadas pela Aneel e pelas agências estaduais conveniadas devam utilizar apenas informações produzidas diretamente por essas agências. Isso não seria razoável.

135.A questão que se impõe é o fato de que, ao menos para os dois tipos de fiscalização mencionados, os resultados são excessivamente dependentes daquilo que é informado pela distribuidora sobre um tema fundamental para o setor elétrico: os indicadores de qualidade.

136.Conforme constatado nos processos de fiscalização analisados, as agências dependem que a distribuidora informe se houve uma transgressão do valor teto, qual foi sua extensão e quem foi o agente/consumidor afetado pela conduta infrativa para, a partir dessa informação, decidir se deve puni-la e qual o rigor da penalidade a ser aplicada.

137.Sem a pretensão de ser exaustivo, verifica-se que **algumas medidas poderiam ter sido tomadas pela Aneel para mitigar os efeitos indesejáveis dessa dependência.**

138.A **primeira** seria empregar técnica de fiscalização adicional às que foram utilizadas nos processos avaliados, que buscasse, especificamente nas fiscalizações de CNT, se certificar se os consumidores afetados pela baixa qualidade foram somente aqueles informados pela distribuidora à Aneel e se os valores de DRP/DRC informados foram medidos pela distribuidora corretamente.

139.A **segunda** medida seria promover, de tempos em tempos, uma fiscalização direta da Aneel/agências estaduais nos sistemas computacionais da distribuidora, visando aferir a forma de a empresa coletar os dados primários dos indicadores de teleatendimento e de CNT. Essa forma de fiscalização poderia ser executada intercaladamente com a execução dos tipos de fiscalização atualmente empregados.

140.A **terceira** medida poderia contemplar a realização de medições eventuais de indicadores de DRP/DRC diretamente pela Aneel ou agências estaduais.

141. Essas três medidas chegaram a ser sugeridas pelos participantes da pesquisa eletrônica (Apêndice C), quando responderam a seguinte pergunta aberta: “em sua opinião, o que poderia ser feito para tornar a fiscalização da qualidade da distribuição ainda mais efetiva?”

142. A modificação na forma de fiscalizar foi uma das respostas mais recorrentes. As mais relevantes sugeriram:

Principais mudanças sugeridas na forma de fiscalização (Pesquisa eletrônica)

I. As Agências deveriam se utilizar de novos recursos tecnológicos que permitam apurar outros elementos que não apenas os disponíveis nos sistemas da distribuidora. Na palavra de um pesquisado, a “fiscalização é muito confiante na fidedignidade dos dados fornecidos pelas concessionárias” e deveriam ser adquiridos “aparelhos para medição de níveis de tensão, visando confirmar as informações prestadas pela Distribuidora (níveis de tensão)”.

II. Intensificar as fiscalizações de processos eletrônicos e sistemas informatizados das Distribuidoras.

III. Disponibilizar recursos computacionais capazes de tratar de forma inteligente a grande massa de dados que é obtida nas fiscalizações. Assim, seria possível detectar não conformidades ou inconsistências na alimentação dos bancos de dados das distribuidoras.

IV. Os métodos e processos de fiscalização precisariam ser reinventados a cada três ou quatro anos, de modo a reduzir efeitos prejudiciais advindos de uma excessiva intimidade das entidades fiscalizadas quanto ao método de fiscalização e de sua capacidade de apuração de fatos.

143. A **quarta** medida para enfrentar problemas de confiabilidade dos dados foi aventada pela própria Aneel quando essa autarquia tencionava estabelecer requisitos mínimos para o **uso de medidores eletrônicos de energia elétrica em unidades consumidoras de baixa tensão**.

144. Em 7 agosto de 2012, a Diretoria da Aneel reconheceu a necessidade de se aprimorar a apuração dos índices de qualidade das distribuidoras e de resolver problemas de confiabilidade de dados, determinando que a Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição (SRD) iniciasse processo específico destinado ao aperfeiçoamento da apuração dos indicadores.

145. A posição foi externada em voto do Diretor da Aneel, Sr. André Pepitone, acolhido pelos demais integrantes do colegiado, que serviu de fundamentação para a aprovação da Resolução Normativa Aneel 502/2012, a qual estabeleceu requisitos técnicos para a implantação de medidores eletrônicos no Brasil (“medidores inteligentes”) (peça 83, p. 18-19):

94. A questão da qualidade do serviço prestado pela distribuidora sempre foi objeto de preocupação da ANEEL. Nos últimos anos, tem-se enfatizado o assunto pelos anseios da sociedade e pela estagnação dos indicadores de continuidade, que, em média, não melhoraram nos últimos anos. Esse cenário pode ser aprimorado com a disseminação das redes inteligentes.

95. Na proposta inicial da AP nº 43/2010, pensou-se em aliar a substituição dos medidores à apuração da qualidade. Nesse sentido, foi sugerido que os medidores deveriam registrar data e hora de início e fim das interrupções. Dessa maneira, poder-se-ia lançar estratégias de redução das interrupções, direcionando ações de melhoria das distribuidoras e de fiscalização do regulador, além de dar mais transparência ao consumidor.

96. No entanto, apesar de ser indubitável a necessidade de se aprimorar a apuração dos indicadores, isso não resolveria os problemas de confiabilidade por si só. A questão é mais abrangente e não deve ser tratada como mera funcionalidade adicional dos medidores.

97. Embora a questão da qualidade não seja o foco específico da Audiência aqui tratada, a ANEEL gerou forte expectativa na sociedade acerca da melhoria na apuração, de modo que não seria adequado postergar a decisão sobre o assunto. Dessa forma, propõe-se a instauração de processo específico para o aprimoramento da apuração dos indicadores de continuidade do serviço.

98. Tem-se que se ter presente no desenvolvimento de tal trabalho que a apuração dos indicadores de continuidade do serviço em local diferente da unidade consumidora possui imprecisões que

devem ser superadas. Ou seja, o consumidor deve ter garantido que os níveis de continuidade do serviço serão apurados de maneira precisa. (grifou-se)

146. A decisão de instaurar um procedimento específico para aprimorar a apuração dos indicadores foi proferida no mesmo momento em que a Aneel, depois de debates intensos ao longo de quatro anos, desistiu de obrigar a troca de todos os medidores existentes pelos modernos medidores eletrônicos. O entendimento foi de que os custos advindos dessa substituição seriam elevados e, em última instância, seriam repassados aos consumidores.

147. A expectativa inicial da Aneel era impor a substituição dos medidores, o que possibilitaria, dentre outras funções, apurar a continuidade do serviço (indicadores DIC, FIC e DMIC) e a conformidade da tensão (DRP e DRC) de modo local, junto às residências brasileiras.

148. O potencial dos medidores eletrônicos para contribuir com a fiscalização e a apuração dos indicadores foi confirmado pelas respostas recebidas na Pesquisa eletrônica realizada nesta auditoria. Cerca de 73% dos servidores que responderam à Pesquisa concordaram que eles poderiam contribuir sensivelmente para o desempenho da fiscalização.

149. Constatou-se, entretanto, que **passados quase três anos da decisão de instaurar processo específico para aprimorar a apuração dos indicadores de qualidade, o projeto ainda não gerou nenhum resultado concreto, não tendo sido sequer submetido a consulta pública.**

150. O projeto chegou a ser incluído na Agenda Regulatória Indicativa da Aneel para o biênio 2012/2013, aprovada pela Portaria Aneel 2.082/2012. Identificado como “atividade 39” daquela agenda, o plano objetivava “avaliar ações de regulação para melhoria da apuração dos indicadores de qualidade” (peça 84, p.8). Porém, não foi concluído.

151. Referido projeto chegou, ainda, a ser remanejado para a agenda regulatória do biênio seguinte (2013-2014) e renumerado como “atividade 44”, conforme Portaria Aneel 2.453/2012, mas não seguiu adiante (peça 84, p. 18). A Agência informou no relatório que detalha o grau de realização da agenda regulatória que “foi aberta a Chamada de P&D Estratégico nº 016/2013, contudo a chamada não foi aprovada pela ANEEL. Atividade será cancelada para priorização de outras atividades”.

152. A partir de então, o projeto não foi mais contemplado nas agendas regulatórias seguintes (biênio 2014-2015, peça 84, p. 22-32; e biênio 2015-2016, peça 85). Com isso, verificou-se que a decisão de aprimorar a apuração dos índices dos indicadores de qualidade acabou, na prática, sendo suspensa pela Aneel.

153. A **quinta** medida chegou a ser implantada no passado pela Aneel e se relacionava à medição da qualidade com o auxílio de registradores automáticos, suportados no âmbito do projeto piloto “Argos”.

154. Na auditoria operacional TC 017.656/2000-4, o TCU já havia apurado que a Aneel havia concluído no ano de 2000 o projeto piloto. Por meio de oitocentos registradores automáticos, ela visava obter acesso direto e automático às informações sobre a qualidade do fornecimento de energia, sem que dependesse de dados encaminhados pelas empresas (Itens 62 a 66 do relatório do Ministro Relator Ubiratan Aguiar, apresentado na Sessão da 2ª Câmara, realizada em 9/10/2001).

155. Em fevereiro de 2001, havia a expectativa de que a próxima fase do projeto instalaria trinta mil registradores, com vistas a apoiar as atividades de fiscalização da Aneel.

156. Contudo, em resposta a diligência feita na presente auditoria, a Aneel informou que o projeto foi desativado no ano de 2005 (peça 78, p. 2) devido a restrições orçamentárias impostas à Aneel, ao término da vida útil das baterias dos equipamentos registradores e a dificuldades de outra natureza. À época da desativação, foi registrado que o projeto tinha servido como experiência útil para que viesse a ser implantado no futuro um sistema mais avançado e com mais recursos tecnológicos.

157. Após a resposta à referida diligência, a Aneel retirou de sua página na Internet o conteúdo que, até 25/5/2015, indicava equivocadamente ao público a existência de um “Sistema Aneel de Monitoração da Qualidade da Energia Elétrica”, baseado no projeto Argos:

Página Inicial - Informações Técnicas - Fiscalização - Monitoramento da Qualidade

É crescente a demanda pela melhoria da qualidade dos serviços de energia elétrica, com os consumidores exigindo uma pronta atuação do órgão regulador, em benefício da sociedade.

Até o momento, o processo de monitoração da qualidade do serviço oferecido pelas concessionárias baseou-se, principalmente, na coleta e no processamento dos dados de interrupção do fornecimento de energia elétrica (DEC e FEC) informados periodicamente pelas empresas a ANEEL.

Os dados são tratados e avaliados pela Agência, que verifica o desempenho das concessionárias.

Agora, está em implantação o Sistema ANEEL de Monitoração da Qualidade da Energia Elétrica, que dará a Agência acesso direto e automático às informações sobre a qualidade do fornecimento, sem que dependa de dados encaminhados pelas empresas. Por via telefônica, o Sistema permite imediate recepção dos dados sobre interrupção e restabelecimento do fornecimento de energia elétrica e conformidade dos níveis de tensão nos pontos em que os equipamentos de monitoração estão instalados. Assim ele mede os indicadores da qualidade do serviço prestado pelas concessionárias de energia.

Com o Sistema, a Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade SFE, faz um acompanhamento da qualidade de modo mais eficaz e, além disso, pode auditar os dados fornecidos pelas concessionárias. Os indicadores calculados pelo Sistema são: os de interrupção (DEC, FEC, DIC e FIC) relativos à duração e à frequência das interrupções, por conjunto de consumidores e por consumidor individual; e os de níveis de tensão (DRP, DRC e ICC) relativos à ocorrência da entrega de energia ao consumidor com tensões fora dos padrões de qualidade definidos pela ANEEL.

Fonte: <http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=83&idPerfil=2&idiomaAtual=0> (consultado em 25/5/2015, grifou-se)

158. Verifica-se, pois, que apesar da implantação de algumas medidas pela Aneel, permanece a necessidade de aprimoramento da apuração dos indicadores de qualidade, em particular no tocante à confiabilidade dos dados.

159. Diante do exposto, e considerando:

- a) a constatação de fragilidade dos resultados das fiscalizações dos “índices de qualidade do teleatendimento” e da fiscalização da “conformidade nos níveis de tensão das medições amostrais (CNT)” nos processos analisados;
- b) que a fragilidade é caracterizada por uma dependência, em grande medida, de dados que são produzidos exclusivamente pelas empresas fiscalizadas, sem que sejam apuradas a sua fidedignidade e exatidão;
- c) que, no caso da “qualidade do teleatendimento”, a fragilidade do resultado da fiscalização é agravada pelo fato de a Aneel ter decidido fiscalizar apenas as distribuidoras que se autodeclaram transgressoras dos índices de qualidade;
- d) que a inexatidão e a ausência de fidedignidade dos dados que compõem os indicadores de qualidade põem em risco a boa regulação da Aneel, atualmente baseada no uso intensivo desses indicadores;
- e) que a atividade de fiscalização a cargo da Aneel deve concorrer para a boa regulação do setor elétrico, em observância ao inciso V do art. 16 do Decreto 2.335/1997;
- f) o reconhecimento da Aneel de que é necessário aprimorar a apuração dos dados que integram os indicadores de qualidade das distribuidoras;
- g) que a expectativa da Aneel de expandir o uso de medidores eletrônicos de energia em unidades consumidoras residenciais com capacidade para medição direta de indicadores de continuidade e de

conformidade de tensão acabou sendo prejudicada pela opção regulatória adotada com a aprovação da REN Aneel 502/2012;

h) a suspensão pela Aneel do processo delineado em 2012 e atribuído à Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição (SRD), como alternativa para aprimorar a apuração dos dados dos indicadores de qualidade; e

i) a desativação do Sistema Aneel de Monitoramento da Qualidade da Energia Elétrica, baseado no projeto Argos, que permitiria, entre outros, acesso direto e automático às informações sobre a qualidade do fornecimento, sem que a Aneel dependesse de dados encaminhados pelas empresas;

propõe-se determinar que a Aneel apresente, no prazo de cento e vinte dias, plano de ação contendo a descrição de atividades, responsáveis e respectivos prazos de realização, destinado ao aprimoramento da apuração dos índices de qualidade da distribuição, de modo a aumentar a confiabilidade desses índices; bem como contemple a melhoria do critério para selecionar as empresas distribuidoras a serem fiscalizadas sobre a qualidade do teleatendimento, de modo a assegurar que também sejam fiscalizadas distribuidoras que não tenham informado à Aneel terem transgredido o valor limite dos indicadores de qualidade de teleatendimento.

3.3. Demora na tomada de decisão de primeira instância

160. Com base em uma amostra de 74 processos, detalhada no Apêndice G, pôde-se avaliar o tempo de tomada de decisão, em primeira instância, referente aos processos de fiscalização da qualidade dos serviços de distribuição de energia elétrica. Da análise realizada, constatou-se que somente em 20,3% dos casos a instrução processual é concluída dentro do prazo determinado pela regulamentação. Gastaram-se, em média, 122 dias para instruir um processo, em oposição aos 45 dias previstos no art. 20 da REN Aneel 63/2004. A instrução mais célere ocorreu em 8 dias e a mais morosa em 384 dias.

161. O tempo de instrução compreende a quantidade de dias entre a data em que a distribuidora protocolou sua manifestação e a data em que a autoridade da Aneel/agência estadual tomou a decisão de primeira instância (aplicação de sanção, determinação de obrigação de fazer/não fazer ou arquivamento dos autos).

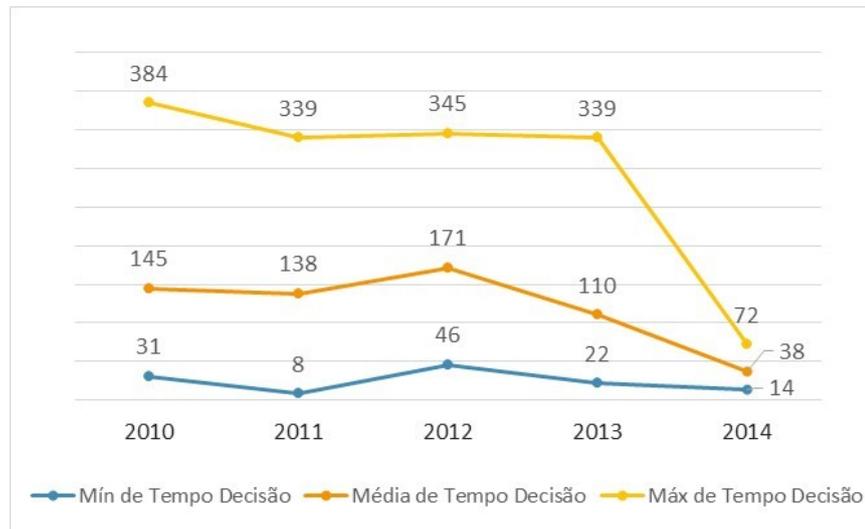
162. Observou-se que 52,7% dos processos gastaram mais do que o dobro do prazo regulamentar, 27% gastaram mais do que o triplo do prazo e 16,2% gastaram mais do que quatro vezes esse prazo.

163. Uma distribuição mais detalhada dos processos e seu tempo de instrução são mostrados nos Gráficos 6 e 7 a seguir.

Gráfico 6 - Distribuição dos processos de fiscalização por tempo de tomada de decisão



Fonte: Elaboração própria, com dados da Aneel.

Gráfico 7 - Tempo em dias para tomada de decisão nos processos analisados


Fonte: Elaboração própria, com dados da Aneel.

164. A aparente melhoria nos tempos de instrução (mínimo, médio e máximo) no exercício de 2014, mostrados no Gráfico 7, não significam, necessariamente, que a instrução tem se tornado mais tempestiva. Isso porque a amostra se limitou aos processos existentes à época da análise, realizada em meados daquele ano.

165. A auditoria concluiu que parte da demora na instrução deve-se ao fato de o Sigefis, sistema eletrônico da gestão da fiscalização, não contemplar o registro de datas do processo, de modo a permitir um controle automático de prazos dentro do próprio sistema.

166. O Sigefis não registra a data em que a manifestação da distribuidora foi protocolada na Aneel ou nas agências estaduais. Sem essa data, não se calcula o tempo consumido entre a manifestação e a assinatura da exposição de motivos pelo Superintendente da SFE.

167. A ausência desse registro junto ao Sigefis foi evidenciada nas entrevistas com os representantes da SFE na fase de execução, na apresentação dos módulos desse sistema à equipe de auditoria e em planilha com dados extraídos do Sigefis, fornecida pela Aneel (peça 18, item não digitalizável).

168. Cabe ressaltar que o Sigefis também foi citado na pesquisa realizada na auditoria como fonte das principais dificuldades enfrentadas pela equipe de fiscalização na etapa de instrução processual.

169. Foram mencionados problemas frequentes de indisponibilidade do sistema, tanto nas agências estaduais quanto na Aneel, que podem ter origem no próprio sistema, na conexão remota das agências estaduais aos equipamentos servidores do Sigefis localizados na Aneel ou na capacidade da rede interna de TI da Aneel. Além disso, alguns entrevistados também reportaram lentidão no cadastramento de dados no sistema, atividade cuja realização é exigida nos contratos de metas firmados com as agências conveniadas.

170. No tocante à suficiência dos relatórios gerados atualmente pelo Sigefis, as agências apresentaram posições divergentes. Contudo, na Aneel, 60% dos fiscais classificaram os relatórios atuais como “insuficientes”.

171. Em entrevistas, os representantes da SFE reconheceram que o Sigefis necessitava ser aprimorado e informaram que a Aneel já havia iniciado projeto destinado à modernização e à implementação de ajustes no sistema, que passaria a ser denominado Safira.

172. Quanto à não observância do prazo de 45 dias para a decisão de primeira instância, alguns representantes da Aneel aventaram que o prazo seria do tipo impróprio, portanto de cumprimento não mandatório.

173. Sobre esse ponto, ressalta-se que, mesmo que ele se constitua um prazo impróprio, permanece a sua inquestionável importância como parâmetro de avaliação do desempenho da instrução processual.

174. A fixação de um tempo limite para instrução e decisão em processos é medida ligada à exigência de eficiência administrativa prescrita no caput do art. 37 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo) e ao direito da razoável duração do processo, este assegurado aos administrados por meio do art. 5º, LXXVIII, da Constituição.

175. Aliás, é por meio do estabelecimento de prazos como esse que a Administração Pública Federal vem empreendendo esforços para, à altura da exigência social, responder com mais celeridade nas ações estatais.

176. Cumpre adicionar, também, que a demora na conclusão da instrução e tomada de decisão de primeira instância nos processos de fiscalização da Aneel postergam a abertura do processo sancionatório. Sendo a fiscalização uma etapa obrigatória para punição em caso de infrações, a ausência de um controle mais eficaz e a demora na instrução dos processos pode ocasionar a prescrição da pretensão punitiva estatal prevista no art. 1º da Lei 9.873/1999 (Lei da prescrição).

177. Assinala-se que o não cumprimento do prazo instrucional também foi alvo de preocupação externada pela Auditoria Interna da Aneel (AIN) em seu Relatório PP 16/2012 que avaliou a fiscalização da Aneel, no ano de 2012 (peça 81).

178. O relatório ressaltou a necessidade de maior atenção da SFE quanto ao cumprimento do prazo de 45 dias para instrução, de modo que os atos daquela superintendência ficassem “totalmente aderentes à norma e legislação vigentes”. Tendo em conta os aspectos da prescrição punitiva, recomendou “que a SFE implemente controles internos com vistas a assegurar o tempestivo atendimento aos prazos contidos na REN nº 063/2004, de forma a não incorrer nos limites prescricionais estabelecidos na Lei nº 9.783/1999”.

179. O efeito danoso da demora de instrução estende-se inclusive aos casos em que não se concretiza a hipótese extrema da prescrição, pois a demora para punir infratores reduz significativamente a capacidade educativa da pena e o seu potencial para coibir futuras condutas similares. Também se sabe que, depois da fase instrucional e consequente decisão de primeira instância, o processo pode ser objeto de recursos na esfera administrativa que prolongam ainda mais sua conclusão e corroboram para a diminuição da efetividade de uma pena a ser aplicada.

180. A capacidade educativa da pena deve ser um dos objetivos a serem perseguidos pela Aneel, assim como a prevenção de novas infrações, nos termos do Decreto 2.335/1997. Afinal, um dos traços marcantes do decreto é a determinação de que a fiscalização deva buscar educar agentes do setor elétrico e prevenir condutas violadoras da lei e dos contratos:

Decreto 2.335/1997 (aprova a estrutura regimental da Aneel)

Art. 16. A ação fiscalizadora da ANEEL visará, primordialmente, à educação e orientação dos agentes do setor de energia elétrica, à prevenção de condutas violadoras da lei e dos contratos e à descentralização de atividades complementares aos Estados, com os propósitos de:

I - instruir os agentes e consumidores quanto ao cumprimento de suas obrigações contratuais e regulamentares;

II - fazer cumprir os contratos, as normas e os regulamentos da exploração dos serviços e instalações de energia elétrica;

(...) (grifou-se)

181. Desta forma, seja porque há a oportunidade de implementar melhorias no Sigefis, seja porque cabe à Aneel reduzir os prazos de instrução e decisão nos processos de fiscalização, mostra-se oportuno assegurar que o novo sistema, Safira, incorpore um controle automático de prazos e de alerta aos responsáveis por instruir e decidir.

182. Assim, propõe-se recomendar que a Aneel 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 de prescrição da pretensão punitiva previsto no art. 1º da Lei 9.873/1999 e assegurar o caráter educativo da ação, adotando, por exemplo, mecanismos de controle de prazos de análise da manifestação e de proferimento de decisão de primeira instância em seu sistema Sigefis, ou em outro que venha a sucedê-lo.

Relacionados ao planejamento das fiscalizações

183. Apesar da razoável capacidade dos planejamentos de fiscalizações elaborados pela SFE para orientar as atividades e ações do ano seguinte, identificou-se a necessidade de melhoria em três aspectos considerados importantes: tempestividade dos planejamentos, entes consultados para a elaboração e fontes de informação.

184. Os respectivos achados de auditoria são apresentados a seguir.

3.4. Intempestividade crescente dos planejamentos de fiscalizações

185. Ao analisar os três planejamentos formais existentes (2012, 2013 e o bienal 2014-2015), verificou-se que, a cada ano, eles têm se tornado mais intempestivos, tendo em vista o crescente descasamento entre a data de sua conclusão e o período para o qual eles estabelecem as diretrizes de fiscalização.

186. As constatações foram feitas com base nos processos administrativos de planejamento indicados pela Aneel (peça 16) e extraídos pela equipe de auditoria diretamente do sistema eletrônico de gestão documental (SIC) e são mostradas na Tabela 3.

Tabela 3 - Tempestividade dos planejamentos de fiscalizações da SFE (2012 a 2015)

	Planej. 2012	Planej. 2013	Planej. 2014-2015
Autuação do processo administrativo	1/11/2011	2/5/2012	19/4/2013
Conclusão do planejamento ¹	19/1/2012	11/3/2013	21/3/2014
Defasagem entre data do plano e o início do ano de competência	18 dias	69 dias	79 dias

Fonte: Elaboração própria, com base nos Processos Aneel 48500.005614/2011-34, 48500.002530/2012-20, 48500.002629/2013-11

¹ A conclusão do planejamento corresponde à data das Notas Técnicas 14/2012-SFE/Aneel, 45/2013-SFE/Aneel e 27/2014-SFE/Aneel.

187. Como se vê na Tabela, o atraso no primeiro planejamento da SFE era consideravelmente pequeno (da ordem de dias), mas aumentou para mais de dois meses no segundo planejamento e, no último deles, chegou próximo a um trimestre.

188. O fato de o terceiro planejamento ser do tipo bianual poderia dar a entender que, ao menos para o exercício de 2015, o planejamento teria sido concluído com antecedência. No entanto, trata-se de uma antecedência apenas aparente, pois o documento do planejamento, concluído no final de março de 2014, afirma que será necessária uma complementação futura para especificar o quantitativo e definir as empresas que serão fiscalizadas sobre vários assuntos em 2015.

189. A intempestividade crescente dos planejamentos da SFE merece ser alertada, tendo vista o risco de impactar negativamente a fiscalização que é realizada pelas agências estaduais conveniadas, bem como de reduzir a efetividade da fiscalização como um todo.

190. É a partir do levantamento de necessidades de fiscalizações e da confrontação com os recursos humanos disponíveis, feitos no planejamento, que a SFE consegue, por exemplo, dividir

adequadamente quais e quantas fiscalizações serão executadas por ela e pelas agências estaduais. Sem isso, não se pode avançar em um segundo processo, que é a negociação com as dez agências conveniadas estaduais, para especificar quantas, quais, a que preço e quando serão realizadas tais fiscalizações. Sem essa negociação, não se assinam os contratos de metas daquele exercício. E sem um contrato de metas válido, as agências estaduais não têm qualquer autorização legal para realizar fiscalizações em nome da União. O resultado é a redução na quantidade de fiscalizações que poderão ser realizadas no ano.

191. A necessidade de planejamentos da SFE tempestivos se torna mais evidente quando se percebe que, por uma opção estratégica da própria Aneel, não é ela quem executa a grande maioria das fiscalizações da qualidade da distribuição de energia elétrica, mas justamente as agências estaduais (mais de 73% do total).

192. Disso decorre que quanto mais antecipadamente for concluído o planejamento, melhor será a qualidade da negociação nos dez contratos que a Aneel tem que firmar todos os anos com as agências estaduais em nome da União. Além disso, maior será a chance de que as fiscalizações das estaduais possam ocorrer também nos primeiros meses do ano e, assim, ajudar a compensar a dificuldade que a SFE tem, e reconhece, de realizar todas as ações de fiscalização que entende serem necessárias.

193. Cumpre adicionar que a Resolução Normativa Aneel 417/2010 estabelece que os contratos de metas firmados com as agências estaduais terão uma vigência limitada a doze meses, sempre adstrita a um exercício financeiro (art. 86).

194. Como o art. 34 da Lei 4.320/1964 estabelece que o exercício financeiro no Brasil coincidirá com o ano civil, os contratos de metas devem vigorar, no máximo, até 31 de dezembro de cada ano. Assim, de modo a não haver descontinuidades, espera-se que os contratos seguintes passem a vigor em 1º de janeiro, dispondo sobre a forma de execução das fiscalizações, metas, atividades, produtos, meios de apresentação, indicadores de qualidade do contrato, cronograma e valores próprios daquele ano.

195. Outro ponto a ser considerado é que, em decorrência da referida REN 417/2010, (arts. 30 e 33), a Aneel e a SFE têm o compromisso de informar as agências estaduais sobre as ações a serem desenvolvidas no Estado-membro, inclusive sobre as fiscalizações, a fim de que essas agências possam se programar devidamente.

196. Há, pois, várias razões que requerem que o planejamento das fiscalizações seja concluído antes do início do ano civil, ou seja, antes de 1º de janeiro. Mais que isso, entende-se que caberia estabelecer de antemão uma data limite para se concluir o planejamento, a fim de orientar os agentes direta e indiretamente envolvidos na sua elaboração e obter deles o comprometimento necessário com a conclusão tempestiva.

197. Cabe ressaltar que a fixação da data limite tem a capacidade de consolidar alguns avanços já obtidos pela SFE em busca de melhorar a gestão do processo de fiscalização. Dentre esses avanços, cita-se a prática de passar a documentar o planejamento, o qual não existia como um documento formal até 2011; de evidenciar as demandas de fiscalização feitas por órgãos externos e internos; e de realizar, a partir do planejamento para 2013, análises mais estruturadas sobre o grau de realização das fiscalizações planejadas para o ano anterior.

198. Diante do exposto, visando propiciar melhores condições para a negociação dos contratos de metas, ampliar a margem para eventuais ajustes na alocação de quantitativos e no cronograma estimado para a realização de fiscalizações objeto desses contratos, e em observância ao estipulado no art. 34 da Lei 4.320/1964 e nos arts. 30 e 33 da Resolução Normativa Aneel 417/2010, propõe-se recomendar que a Aneel estabeleça rotina de trabalho que fixe data limite capaz de assegurar a conclusão da elaboração do planejamento das fiscalizações da SFE antes de 1º de janeiro do ano para o qual o planejamento se destine.

3.5. Ausência de consulta às agências conveniadas

199. Constatou-se que a SFE **não consulta formalmente** as agências estaduais quanto a demandas por fiscalização ou assuntos prioritários nos respectivos estados, antes de elaborar o planejamento de fiscalizações.

200. Em razão disso, apenas para citar os anos de 2014 e 2015, foi subaproveitado conhecimento importante sobre as peculiaridades de dez estados brasileiros, o que reduz a aptidão da fiscalização da SFE em resolver problemas locais, indo de encontro ao modelo regulatório desenhado pela legislação do setor elétrico, como será evidenciado a seguir.

201. A ausência da consulta prévia e formal às estaduais foi evidenciada em todos os processos de planejamento analisados (2012, 2013 e 2014-2015).

202. O fato foi evidenciado pela ausência de trocas de correspondência com as agências estaduais, de atas de reunião ou outros documentos que indicassem que a articulação tenha sido feita. As notas técnicas caracterizadoras dos planejamentos também não trazem qualquer menção sobre informações que tenham sido coletadas junto às agências estaduais. Trata-se de uma situação bem distinta do tratamento dispensado às superintendências da própria Aneel, as quais foram prévia e sistematicamente consultadas pela SFE, restando registrados nos autos toda essa interação entre as unidades.

203. Há, ao menos, três motivos principais que indicam que a SFE deve conceder mais atenção ao conhecimento das agências estaduais sobre as demandas locais.

204. O **primeiro motivo** é que a decisão política adotada em decreto presidencial e a decisão estratégica da Aneel de descentralizar a fiscalização da distribuição se amparam justamente em uma necessidade de que a fiscalização considere o que se convencionou chamar de “circunstâncias locais” e de “variável local”.

205. É o que se extrai do Decreto 2.335/1997 (arts. 3º, II e 19, I e III do Anexo I do Decreto) e do Regulamento da Aneel que disciplina a descentralização para as agências estaduais (arts. 63 e 64 da Resolução Normativa Aneel 417/2010):

Decreto 2.335/1997 (aprova a estrutura regimental da Aneel)

Art. 3º A ANEEL orientará a execução de suas atividades finalísticas de forma a proporcionar condições favoráveis para que o desenvolvimento do mercado de energia elétrica ocorra com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade, observando as seguintes diretrizes:

(...)

II - regulação e fiscalização realizadas com o caráter de simplicidade e pautadas na livre concorrência entre os agentes, no atendimento às necessidades dos consumidores e no pleno acesso aos serviços de energia elétrica;

(...)

Art. 19. A ANEEL promoverá, em nome da União e nos termos dos arts. 20 a 22 da Lei nº 9.427, de 1996, a descentralização de suas atribuições, mediante delegação, aos Estados e ao Distrito Federal, de atividades complementares de regulação, controle e fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica, com o objetivo de:

I - aproximar a ação reguladora dos agentes, consumidores e demais envolvidos do setor de energia elétrica;

(...)

III - adaptar as ações de regulação, controle e fiscalização às circunstâncias locais. (grifou-se)

Resolução Normativa Aneel 417/2010

Art. 63. Compete à AGÊNCIA [agência estadual]:

(...)

X - propor à ANEEL o aperfeiçoamento de normas e procedimentos de modo a incorporar a variável local na execução das atividades descentralizadas;

(...)

Art. 64. Compete à ANEEL:

IV - manter um canal de articulação constante com a AGÊNCIA, visando ao aperfeiçoamento contínuo de normas e procedimentos de modo a incorporar a variável local na execução das atividades descentralizadas; (grifou-se)

206. A REN Aneel 417/2010 não chegou a explicitar o dever de consultar as agências estaduais ao se elaborar o planejamento de fiscalizações. A ausência do detalhamento é compreensível, considerando-se o caráter de generalidade esperado de normas como essa, que abarcam uma gama de várias atividades e de competências da Aneel passíveis de descentralização, sendo a fiscalização apenas mais uma delas.

207. O regulamento traz, no entanto, uma preocupação nítida, e nesse caso devidamente expressa, de que a Aneel e as agências estaduais devem se articular, a fim de que as atividades descentralizadas incorporem efetivamente a variável local (arts. 63, X e 64, IV).

208. Não fosse bastante a literalidade da norma, o sentido da descentralização é também revelado por meio de publicações da Aneel que apresentam a variável local como um dos pilares que regem a tomada da decisão estratégica de descentralização para as agências estaduais.

209. Uma dessas publicações é o “Caderno Temático Aneel – Descentralização das Atividades”, dezembro de 2013 (<http://www.aneel.gov.br/biblioteca/downloads/livros/caderno-tematico-descentralizacao.pdf>, p. 15, consulta em 20/3/2015), publicado com o intuito de informar sobre as políticas, diretrizes e regulamentos do setor de energia elétrica. Nele, está expresso o modo como as atividades da agência estadual podem contribuir para o processo fiscalizatório:

Caderno Temático Aneel – Descentralização das Atividades, dez. 2013

4 – BENEFÍCIOS ESPERADOS

4.1 – Consumidor e sociedade

(...)

Descentralizados os serviços, o consumidor terá amplas condições de ser compreendido em suas demandas, pois tratará diretamente com uma Agência local (conveniada com a ANEEL), que saberá contextualizar devidamente os seus anseios, críticas e sugestões. E, desse conjunto de informações coletadas, eventualmente poderão resultar aperfeiçoamentos e melhorias que agreguem a variável local aos processos de regulamentação, fiscalização e mediação de conflitos, todos sob responsabilidade da ANEEL. (grifou-se)

210. Entendida a questão, cabe ressaltar que a Aneel empreende ações de articulação com as estaduais, como a realização de reuniões periódicas, a visita dos fiscais da SFE e o treinamento de servidores das estaduais, dentre outros. Entretanto, **não** há evidências nos processos de planejamento analisados de que seja feito uso de dados e de informações resultantes dessa articulação.

211. O **segundo motivo** para uma consulta formal às agências estaduais é a grande quantidade de fiscalizações de qualidade que elas executam. Conforme esclarecem os dados da Tabela 4, elas realizam mais dessas fiscalizações do que a própria Aneel, em um nível de realização que está bem longe de poder ser considerado desprezível.

212. Em 2013, por exemplo, mais de 73% das fiscalizações sobre a qualidade da distribuição foram feitas por essas agências. O número elevado indica, no mínimo, um potencial de elas deterem conhecimentos relevantes sobre as questões práticas da fiscalização e dos problemas mais demandados pela população local.

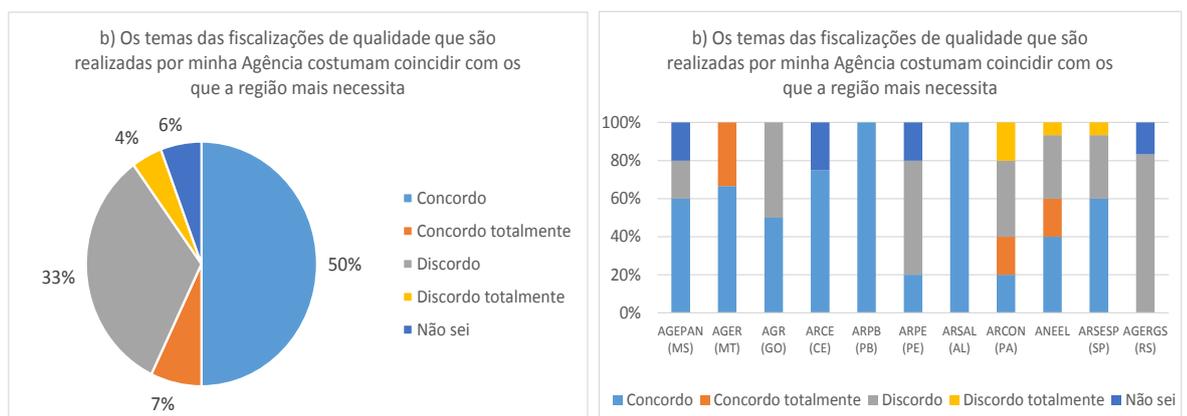
Tabela 4 – Distribuição das fiscalizações por tema e por agência (2013)

		Aneel		Estaduais		Total	
Temas da qualidade	Qualidade do fornecimento e da comercialização (aspectos técnicos e comerciais)	11	18,0%	50	82,0%	61	23,3%
	Informações e Indicadores de Inadimplência e Atraso	1	2,7%	36	97,3%	37	14,1%
	Indicadores de Teleatendimento	22	61,1%	14	38,9%	36	13,7%
	Conformidade de Nível de Tensão	10	33,3%	20	66,7%	30	11,5%
	Indicadores de Continuidade	3	18,8%	13	81,3%	16	6,1%
	Fator de Potência	5	35,7%	9	64,3%	14	5,3%
Subtotal		52	26,8%	142	73,2%	194	74,0%
Demais temas	Subclasse Residencial Baixa Renda	12	48,0%	13	52,0%	25	9,5%
	Ativos	19	86,4%	3	13,6%	22	8,4%
	Programa de Universalização	8	47,1%	9	52,9%	17	6,5%
	Outras	3	75,0%	1	25,0%	4	1,5%
	Subtotal	42	61,8%	26	38,2%	68	26,0%
Total		94	35,9%	168	64,1%	262	100,0%

Fonte: Prestação de Contas Ordinária Anual da Aneel, Relatório de Gestão Exercício de 2013 (Adaptado).

213. O **terceiro motivo** é que uma quantidade considerável dos servidores das agências estaduais entendem que os temas de fiscalização de qualidades realizadas pela sua agência **não** costumam coincidir com os que sua região mais necessita.

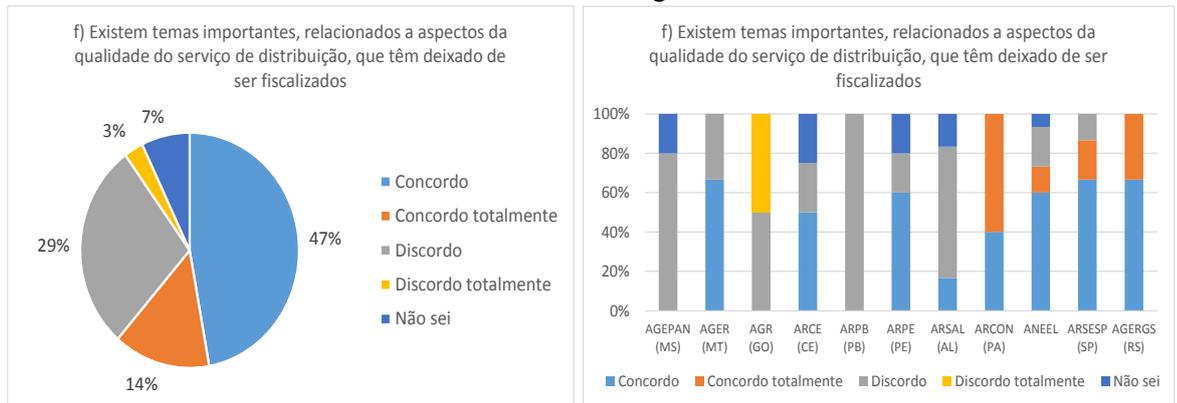
214. Conforme os dados da pesquisa eletrônica (Apêndice C), metade das agências estaduais possuem mais de 40% de fiscais e gestores que entendem que os temas das fiscalizações de qualidade realizadas pela sua agência **não** costumam coincidir com os que sua região mais necessita (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Compatibilidade entre as ações de fiscalização realizadas e a necessidade local, segundo os servidores da Aneel e das agências estaduais


Fonte: elaboração própria. Pesquisa TCU (Apêndice C)

215. Além disso, 61,4% de todos os entrevistados afirmam existir temas importantes da qualidade de distribuição que têm deixado de ser fiscalizados (Gráfico 5).

Gráfico 5– Suficiência da fiscalização de qualidade, sob o enfoque do tema fiscalizado, segundo os servidores da Aneel e das agências estaduais



Fonte: elaboração própria. Pesquisa TCU (Apêndice C)

216. Os dados da pesquisa demonstram que há espaço para que o planejamento de fiscalizações se torne mais preciso, a partir do aproveitamento das nuances e realidades de cada região brasileira, melhorando sua aptidão para resolver problemas.

217. Fundamental ressaltar que não se está a cogitar que a Aneel deva acolher todas as demandas e prioridades de fiscalização que vierem a ser indicadas pelas agências estaduais. Contudo, deve analisá-las e sopesá-las juntamente com os dados recebidos de outras fontes de informação para, enfim, consolidar o planejamento das fiscalizações, tornando-o mais robusto.

218. Com base no exposto, visando incorporar a variável local na execução das atividades descentralizadas, e em observância aos arts. 3º, II e 19, I e III, ambos do Anexo I do Decreto 2.335/1997, e aos arts. 63 e 64 da Resolução Normativa Aneel 417/2010, propõe-se recomendar que a SFE, ao elaborar o planejamento das fiscalizações do segmento de distribuição, consulte prévia e formalmente as agências estaduais conveniadas quanto às principais demandas por fiscalização e quanto à provável priorização na execução dessas fiscalizações.

3.6. Uso de reclamações como subsídio à priorização de fiscalizações

219. A análise da auditoria identificou uma busca consistente da SFE em assegurar que os diversos dados e informações utilizados como insumo à elaboração do planejamento sejam os mais relevantes para a atividade fiscal. Contudo, verificou-se que o planejamento para o biênio 2014-2015 aproveitou uma parcela ínfima do universo dos dados de reclamações dos consumidores disponíveis (apenas 0,3% do total dos dados), já que não foram computadas as reclamações feitas diretamente às empresas distribuidoras, mas tão somente as recebidas na Ouvidoria da Aneel.

220. O referido planejamento adotou um índice da quantidade de reclamações feitas na Ouvidoria da Agência a cada mil consumidores, referentes às vinte empresas distribuidoras mais relevantes, para identificar quais seriam os assuntos prioritários, mercedores de fiscalizações dos tipos “técnica da qualidade” e “comercial” (peça 82, p. 48).

221. Para se ter uma ideia da diferença em se utilizar um ou outro agrupamento de dados, vale ressaltar que, enquanto as reclamações feitas nas distribuidoras totalizaram mais de 26 milhões em todo o ano de 2014, as reclamações feitas na Ouvidoria da Aneel ultrapassaram pouco mais de 87 mil no mesmo período.

222. Ressalta-se que a Agência **não faz uma amostra** das reclamações, o que justificaria a utilização de apenas 0,3% dos dados. Ela apenas utiliza todo o universo de reclamações registradas em sua ouvidoria, desconsiderando o universo de reclamações dirigido diretamente às distribuidoras.

223. Apesar de se originarem de um mesmo conjunto de consumidores brasileiros, espera-se que os resultados da elaboração do planejamento variem, de forma não desprezível, a depender do agrupamento de dados utilizados.

224. A provável variação nos resultados é corroborada pela “Revista Ouvidoria Setorial em Números”, publicada anualmente pela Aneel (peça 17, item não digitalizável). A análise dessa publicação revela que os assuntos mais reclamados não são necessariamente os mesmos, quando se comparam as reclamações feitas nas distribuidoras (em geral, a primeira via de solução escolhida pelo consumidor) e as registradas na Ouvidoria da Aneel (em geral, procurada no caso de insucessos e ausência de solução na reclamação feita na distribuidora).

225. As Tabelas 5 e 6 a seguir indicam uma diferença no *ranking* dos assuntos mais reclamados no país no que se refere à distribuição de energia elétrica, e as variações na quantidade de reclamações sobre determinado assunto ocorridas de um ano para o outro.

Tabela 5 - Reclamações registradas nas distribuidoras em 2013

Reclamações	Reclamações 1º nível ⁽¹⁾			Reclamações Ouvidoria da Distribuidora		
	Qtde	Var. ⁽²⁾	Pro. ⁽³⁾	Qtde	Var. ⁽²⁾	Pro. ⁽³⁾
Reclamação de Interrupção do Fornecimento	22.853.342	5,0%	85,6%	18.352	0,3%	83,4%
Apresentação / Entrega de Contas	640.463	-4,8%	86,5%	5.334	-14,8%	67,0%
Varição de Consumo	557.229	-22,3%	36,1%	13.733	-6,9%	30,6%
Prazos	399.817	-13,4%	64,6%	28.423	-12,0%	67,8%
Danos Elétricos	335.042	10,9%	35,5%	17.188	43,0%	25,2%
Tensão de Fornecimento	260.402	-52,9%	38,4%	15.895	15,4%	73,5%
Erro de Leitura	225.343	-10,3%	72,2%	4.500	7,2%	37,7%
Faturas	204.552	-7,3%	64,5%	8.755	-7,1%	45,9%
Atendimento	128.864	-4,9%	54,3%	13.069	-10,6%	60,9%
Alteração Cadastral	82.771	-14,6%	82,3%	2.509	-8,2%	59,1%
Suspensão Indevida	57.301	-14,0%	66,1%	981	-44,1%	46,0%
Cobrança por Irregularidade	46.641	40,7%	61,1%	5.735	-5,7%	19,8%
Custo de Disponibilidade	2.959	-13,9%	59,5%	37	-54,9%	36,4%
Tarifas	2.715	-61,9%	41,8%	251	-35,0%	30,4%
Indisponibilidade de canais de atend. e serviço de arrecadação	2.123	100,5%	55,5%	537	-40,5%	67,8%
Outros	265.147	-25,7%	56,7%	25.258	-5,3%	65,8%
Total de reclamações	26.064.711	1,6%	82,2%	160.557	-2,1%	57,2%

Fonte: Aneel. Revista Ouvidoria Setorial em Números, ano 2014, aspectos técnicos e comerciais.

(1) As reclamações de 1ª nível correspondem, em geral, ao primeiro contato do consumidor com a distribuidora. Não sendo resolvida, o consumidor reclama junto à Ouvidoria da distribuidora.

(2) “Var” é a variação na quantidade de reclamações comparada com o ano anterior.

(3) “Pro” corresponde ao percentual de procedência das reclamações encerradas no período.

Tabela 6 - Reclamações registradas na Ouvidoria da Aneel em 2013

Reclamações mais registradas em 2013		Var. ⁽⁸⁾	Pro. ⁽⁹⁾
Varição de consumo/erro de leitura	12.384	9,1%	30,6%
Interrupção do fornecimento (falta de energia)	12.183	-1,7%	63,1%
Ressarcimento de danos elétricos	9.228	33,1%	18,2%
Ligação	9.200	9,2%	43,4%
Cobrança por irregularidades	3.697	-12,6%	19,4%
Extensão de rede	3.646	34,5%	51,2%
Qualidade do atendimento da concessionária	3.503	-33,9%	41,1%
Flutuação/variação/oscilação de tensão	3.480	21,0%	40,0%
Apresentação e entrega da fatura	2.724	32,3%	36,1%
Cobrança indevida	2.650	0,5%	43,0%
Religação normal	2.638	-13,3%	48,4%
Suspensão indevida do fornecimento	2.617	-5,8%	22,7%
Faturamento por média	2.255	12,3%	34,5%
Alteração de carga	1.922	9,0%	34,9%
Outras	15.670	-3,4%	31,8%
Total de reclamações	87.797	3,6%	37,8%
Densidade de reclamações procedentes⁽¹⁰⁾			4,39

Fonte: Aneel. Revista Ouvidoria Setorial em Números, ano 2014, aspectos técnicos e comerciais.

(1) “Var” é a variação na quantidade de reclamações comparada com o ano anterior.

(2) “Pro” corresponde ao percentual de procedência das reclamações encerradas no período.

(3) A densidade de reclamações procedentes corresponde à quantidade de reclamações procedentes a cada 10 mil unidades consumidoras.

226. As tabelas revelam que, por exemplo, o tema “erro de leitura” está como o agrupamento mais reclamado dentro da ouvidoria da Aneel, embora seja o sexto em número de reclamações dentro das próprias distribuidoras. Desse modo, se o Regulador não escolher e priorizar suas fiscalizações levando em conta todas as informações de que dispõe, pode vir a desconsiderar demandas tidas como relevantes pelos consumidores.

227. Dado o exposto, com vistas a melhorar a precisão do planejamento das fiscalizações, e considerando a grande disponibilidade de informação na Aneel sobre as reclamações de consumidores, propõe-se recomendar que a Aneel, ao se utilizar de dados das reclamações dos consumidores como insumo ao planejamento de fiscalizações, inclua no universo de análise as reclamações feitas diretamente nas empresas distribuidoras, abstendo-se de utilizar unicamente as reclamações que são recebidas em sua Ouvidoria, as quais constituíram, no ano de 2014, apenas 0,3% do total de reclamações disponíveis na Agência.

Relacionado à gestão associada de serviço público (descentralização)

228. A REN Aneel 417/2010 prevê mecanismos destinados à melhoria da gestão associada de serviço público e, conseqüentemente, da fiscalização que é executada por meio das agências estaduais. Constatou-se, no entanto, que a avaliação prévia da qualificação dos profissionais das agências estaduais não foi implementada adequadamente, apesar de prevista há mais de cinco anos nessa norma.

229. O respectivo achado de auditoria é apresentado a seguir.

3.7. Deficiência na avaliação da qualificação dos profissionais das agências estaduais

230. A auditoria também constatou deficiência na gestão associada de serviço público (descentralização), caracterizada pela ausência de critérios objetivos e do método de avaliação da qualificação técnica e administrativa dos profissionais das agências estaduais que executarão as

fiscalizações delegadas pela SFE, o que contraria o disposto no art. 30, inciso V da REN Aneel 417/2010:

Art. 30. São compromissos da ANEEL:

(...)

V- estabelecer, por meio das Unidades Organizacionais da ANEEL responsáveis pela atividade descentralizada, os critérios de avaliação da qualificação técnica e administrativa dos profissionais da AGÊNCIA estadual; e

(...)

231. Questionada pela equipe de auditoria, a SFE informou que “os profissionais são aprovados se tiverem formação e/ou experiência compatível com as atividades a serem exercidas”, apesar de não ter um documento formal que estabeleça esses critérios (peça 80, anexo, Memorando 1439/2013-SFE/ANEEL).

232. Ainda assim, verificou-se que a unidade organizacional não possui definidas quais são, de fato, a formação e a experiência necessárias (e portanto compatíveis) com o exercício das atividades a serem descentralizadas via contrato de metas. Como consequência, têm sido utilizados critérios de avaliação subjetivos que, além de dificultar a atividade do agente avaliador, aumentam o risco de equívocos na aprovação ou rejeição de profissionais.

233. Também não foram identificados os documentos por meio dos quais teriam sido realizadas as avaliações para o exercício de 2014, apesar de requeridos à Aneel (peça 34). A Agência optou por fornecer, alternativamente, memorandos e ofícios que apenas informaram o resultado final da avaliação a outra superintendência da Autarquia (peça 80, anexo, Memorando 1439/2013-SFE/ANEEL, p-3-135).

234. A análise desses documentos comprovou que todos os profissionais que foram indicados pelas dez agências estaduais para realizar fiscalizações em 2014 foram aprovados, à exceção de um deles.

235. Esse caso excepcional de rejeição é ilustrativo dos riscos advindos de se adotar critérios de avaliação que não são suficientemente claros e que não estão descritos em um documento formal.

236. No referido caso, a justificativa que foi utilizada pelo avaliador **não** coincidiu com nenhum dos critérios de avaliação que haviam sido informados pela SFE à equipe de auditoria. A evidência está descrita no Memorando 1.439/2013-SFE/ANEEL (peça 80, anexo, p. 94), que atestou o seguinte:

(...)

Informamos que as Declarações de Capacitações Técnicas (DCTs) da ARPB constantes das páginas relacionadas no Memorando Circular nº 0023/2013-SLC/ANEEL estão aprovadas, com exceção da servidora [nome], que é alocada apenas na Ouvidoria da ARPB. (grifou-se)

237. Esta foi a única justificativa para rejeitar a profissional: a sua área de lotação na agência estadual.

238. Percebe-se, com facilidade, que o critério não guardou nenhuma relação com os requisitos de “formação e/ou experiência compatível” que haviam sido mencionados como os usualmente adotados e que constituiriam os parâmetros de avaliação.

239. Não foi possível empreender análise da situação oposta, em que a quase totalidade dos candidatos a executar atividades descentralizadas foram aprovados. O parâmetro utilizado para o aceite desses profissionais não foi encontrado, pois, conforme já mencionado, a Aneel não forneceu os documentos em que teriam sido realizadas as respectivas avaliações, mas somente seu resultado final.

240. Pela mesma razão, também **não** foi possível averiguar qual foi o tratamento atribuído à qualificação técnica e à qualificação administrativa, dois aspectos distintos da qualificação profissional que foram exigidos no art. 30 da REN Aneel 417/2010.

241. Concluiu-se, assim, que cabem aperfeiçoamentos ao processo de avaliação feita pela SFE da qualificação dos profissionais das agências estaduais, de modo a se reduzir o risco de que venham a ser aceitos profissionais que não atendam a necessidade de se fiscalizar a distribuição de energia elétrica ou de rejeitá-los, ainda que, nesse último caso, detenham as competências e habilidades necessárias.

242. Dado o exposto, propõe-se determinar que a Aneel estabeleça, em até 90 dias, critérios objetivos para avaliação da qualificação técnica e administrativa dos profissionais das agências estaduais que venham a firmar contratos de metas de descentralização de atividades de competência da SFE, de modo a cumprir o estabelecido no inciso V do art. 30 da REN Aneel 417/2010.

4. Análise dos comentários dos gestores

243. Em conformidade com o item 145 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, a versão preliminar deste relatório (peça 86) foi remetida à Aneel, por meio do Ofício 298/2015-TCU/SeinfraElétrica (peça 87), com a finalidade de obter os comentários dos respectivos gestores acerca do teor das constatações efetuadas no presente trabalho e seus respectivos desdobramentos.

244. A Agência manifestou-se mediante o Ofício 69/2015-AIN/ANEEL (peça 90) e trouxe alegações acerca do resumo do relatório e de cada constatação de auditoria. Assim, a análise dos comentários dar-se-á por item, de modo a abarcar todos os pontos anotados pelo gestor.

245. A SFE entendeu que, em linhas gerais, as constatações da equipe de auditoria refletiram as dificuldades e os desafios enfrentados pela área de fiscalização da Agência (peça 90 p. 2). Alegou, contudo, que o resumo do relatório preliminar não teria retratado com fidelidade o descrito ao longo do corpo do documento, pois apresentou os problemas encontrados sem apontar também as limitações com que se defronta a SFE.

246. Em virtude disso, a leitura isolada do resumo poderia, na opinião do gestor, levar o leitor a impressões divergentes daquelas decorrentes da leitura completa do documento. Por esse motivo, a SFE sugeriu a alteração do resumo, incluindo-se descrição sucinta da conjuntura dos fatos e indicando os desafios e as constatações de boas práticas da Superintendência.

247. Tal sugestão foi acatada, pois entende-se que ela tem capacidade de aprimorar o texto e a exata exposição e análise dos fatos. Assim, o resumo foi modificado de modo a incluir breve menção às boas práticas da Aneel, das limitações, dos desafios e das principais causas encontradas.

248. **Quanto à intempetividade crescente dos planejamentos**, a SFE alegou que, embora as notas técnicas relativas ao planejamento das fiscalizações para o ano seguinte venham sendo concluídas dentro do primeiro trimestre do ano a que se refere o planejamento, existem evidências nos processos fornecidos ao TCU de sua conclusão antes do final do ano. Isso porque “o sorteio das atividades e das equipes de fiscais responsáveis acontece, normalmente, durante o mês de dezembro” (peça 90, p. 3).

249. Para a Superintendência, as notas técnicas constituem formalização de planejamento já concluído, e sua finalização tardia decorre “da necessidade de se levar em consideração o fechamento das ações de fiscalização iniciadas nos últimos meses do ano anterior” e da obrigação de “se considerar o efeito dos rotineiros cortes orçamentários que atingem os órgãos da administração pública nos primeiros meses do ano” (peça 90, p. 3).

250. Apesar das informações supra, a SFE afirmou que tomará “as medidas necessárias para seguir a recomendação exarada de que a nota técnica de planejamento das atividades de fiscalização seja emitida antes do início do ano a que se refere” (peça 90, p. 3).

251. A esse respeito, entende-se conveniente manter tal recomendação, porquanto a formalização do planejamento em período anterior ao começo do ano de competência colabora para

a transparência e robustez da atuação da SFE. Ademais, eventuais adequações na execução de fiscalizações que decorram de cortes orçamentários podem ser realizadas no decorrer do ano, visto que a mera emissão de nota técnica não engessa o planejamento.

252. **Em relação à ausência de consulta às agências conveniadas**, a Superintendência descreveu o processo de planejamento de fiscalizações, em nada diferindo do que fora relatado neste relatório. A SFE argumentou, contudo, que realiza tratativas com as agências estaduais por telefone e e-mail, e que “o envio de propostas de termos de referência por ofício mostra-se moroso e pouco eficiente” (peça 90, p. 4).

253. Resgata-se, porém, que os processos de planejamento não trazem qualquer registro dessa interação entre a Aneel e as conveniadas e, tampouco, do aproveitamento sistematizado das contribuições advindas dessa articulação, conforme apontado na sessão de achados. Acerca disso, importante ressaltar que o objetivo da recomendação constante do relatório preliminar não se resume a buscar a formalização desse contato dentro dos processos. A finalidade da recomendação é incentivar a Agência Federal a absorver e utilizar, na priorização das questões a serem atacadas mediante fiscalização, o conhecimento local acumulado pelas agências estaduais. Os próprios normativos que regem a descentralização das atividades da Aneel apontam para esse caminho, consoante demonstrado neste relatório.

254. Ademais, a SFE conclui nessa mesma linha de entendimento, ao informar que acatará a recomendação e passará a “formalizar o processo de consulta às agências reguladoras estaduais no âmbito do processo de planejamento das atividades de fiscalização” (peça 90, p. 4).

255. **Sobre o uso de reclamações como subsídio à priorização de fiscalizações**, a SFE entendeu que “a consideração exclusiva dos dados registrados no Sistema de Gestão de Ouvidoria (SGO) não diminui a eficácia do processo de escolha dos alvos de fiscalização” (peça 90, p. 4). Isso porque, em sua visão, “a recorrência dos temas registrados no SGO indica haver razoável alinhamento com os principais tópicos apontados nos sistemas de atendimento das concessionárias” (peça 90, p. 5).

256. Alegou ainda aquela superintendência que “os registros de reclamação registrados no SGO tendem a ser mais consistentes, dado que são registrados por funcionários da própria Aneel e posteriormente tratados pela equipe de servidores da Superintendência de Mediação Administrativa” (peça 90, p. 5). Além disso, informou que estaria finalizando seu programa de georreferenciamento dos registros do SGO, que “permitirá a visualização espacial das reclamações registradas no sistema de ouvidoria e será utilizado para orientar a fiscalização” (peça 90, p. 5).

257. Por fim, em que pese os argumentos esposados, a Superintendência concluiu que observará a recomendação do TCU sobre o ponto em tela.

258. Acerca do assunto, cabe ressaltar que a Aneel não demonstrou como a recorrência de temas registrados no SGO, elemento que foi suscitado na manifestação daquela Agência, explicaria ou representaria os principais tópicos apontados nos sistemas de atendimento das concessionárias.

259. Diferentemente disso, a comparação dos dados apresentados nas Tabelas 4 e 5 do relatório de auditoria apontou que existe diferença no *ranking* de temas mais reclamados na Aneel e nas distribuidoras. A diferença ganha relevância ao se atentar que se trata de mais de 26 milhões de reclamações registradas nas distribuidoras, em contraposição às cerca de 87 mil registradas na Aneel.

260. Importante resgatar que o objetivo da recomendação proposta é aumentar a precisão do processo de escolha dos alvos de fiscalização.

261. Aliás, conforme se depreende dos comentários apresentados no parágrafo 275 deste relatório, a SFE reconhece que ainda há espaço para aprimorar o uso de reclamações como subsídio para a priorização das fiscalizações e que esse aprimoramento passará pelo melhor aproveitamento de informações existentes nos vários canais de comunicação com os consumidores.

262. Corrobora esse entendimento iniciativa da Superintendência de avançar, no futuro próximo, com o uso de técnicas de inteligência analítica em relação às reclamações feitas pelos

consumidores não só à Aneel, mas também aos outros dois canais de comunicação: os *call centers* (CTAs) e as ouvidorias das distribuidoras.

263. Desse modo, entende-se conveniente manter a recomendação proposta.

264. **Quanto à inadequação da seleção de empresas a serem fiscalizadas sobre o tema qualidade do teleatendimento**, a Aneel indicou que o TCU “aponta corretamente o critério utilizado por nós, que está baseado no ordenamento das concessionárias (...) com os maiores desvios entre os limites regulados para o serviço de teleatendimento” (peça 90, p. 5).

265. A SFE acrescentou que os dados associados ao desempenho do teleatendimento são recebidos e tratados por outra superintendência, a SMA, mas que isso não diminuía sua concordância em relação à necessidade de se “estabelecer metodologia que permita melhorar a auditoria do processo de levantamento dos dados realizado pela concessionária” (peça 90, p. 5).

266. A SFE entendeu, contudo, que a determinação proposta não deveria restringir-se à modificação da forma como são selecionadas as empresas a serem fiscalizadas, mas propiciar uma “revisão do marco regulatório com vistas a tornar mais transparente o processo de apuração dos indicadores de teleatendimento” (peça 90, p. 6). Em vista disso, a Superintendência sugeriu que a determinação fosse alterada de modo a alinhar-se àquela associada ao item 3.2 deste relatório.

267. Como esse assunto foi abordado em outro ponto do relatório, sob a ótica da fragilidade dos resultados da fiscalização, optou-se por reunir tal deficiência ao achado contido no referido item 3.2, sem prejuízo ao conteúdo inicialmente proposto. Nesse sentido, alinharam-se as duas propostas de encaminhamento, indo ao encontro da sugestão feita pela SFE.

268. **Acerca da demora na tomada de decisão em primeira instância**, a Superintendência ressaltou entendimento de que o prazo de 45 dias para emissão dos autos de infração, embora previsto na REN Aneel 063/2004, é impróprio e, por isso, seu descumprimento não acarreta vício processual.

269. A SFE registrou, ainda, que está trabalhando para revisar os métodos de instrução processual, por meio da emissão de procedimentos e manuais de fiscalização e da criação de procedimentos expeditos de fiscalização, entre outras atividades.

270. Por fim, destacou que a inexistência, no Sigefis, de registro da data de manifestação do agente não inviabiliza o controle de prazos, pois existe ferramenta computacional que permite a pesquisa dessa informação diretamente no banco de dados daquele sistema. Não obstante, a SFE informou que a possibilidade de registro dessa data já está prevista nos documentos que norteiam o desenvolvimento do novo sistema Safira, substituto do Sigefis.

271. Ante as observações feitas pela SFE, alterou-se o foco da proposta de encaminhamento para a solução do problema da intempestividade de análise dos processos de fiscalização da qualidade, deixando a proposta de implementação de mecanismos no Sigefis apenas como um exemplo de ação que a Aneel poderá adotar.

272. **No que tange à fragilidade do resultado de fiscalizações**, a SFE informou que “o processo de coleta e geração dos dados para apuração dos indicadores de qualidade do atendimento telefônico deverá ser certificado de acordo com as normas da Organização Internacional para Normalização (*International Organization for Standardization*) ISO 9000 até dezembro de 2015, que dotará de maior segurança a apuração desses indicadores” (peça 90, p. 7).

273. Apresentou, ainda, entendimento de que a fiscalização da conformidade dos níveis de tensão atende aos objetivos propostos. Para a Superintendência, “a necessidade de aumento da confiabilidade dos indicadores de conformidade deve ser percebida como o resultado esperado da evolução natural e necessária do processo regulatório” (peça 90, p. 7).

274. Sobre o entendimento mencionado acima, vale esclarecer que a SFE não trouxe explicações adicionais para sustentar sua visão de que a fiscalização de conformidade atende seus objetivos. Ficam mantidas, portanto, as conclusões apontadas anteriormente neste relatório quanto à fragilidade desse tipo de ação fiscalizatória.

275. A Superintendência indicou também que está em fase de estudos a “implementação de técnicas de inteligência analítica aplicadas às reclamações dos consumidores nos três canais de comunicação: Central de Teletendimento das distribuidoras (CAT), Ouvidoria das distribuidoras e Ouvidoria da Aneel, que permitirão o estabelecimento de critérios de avaliação do comportamento das reclamações registradas *versus* o desempenho dos indicadores de qualidade” (peça 90, p. 7). Essas técnicas confrontarão as percepções dos consumidores quanto à qualidade do serviço prestado e o desempenho declarado pelas distribuidoras, aumentando a confiabilidade da apuração dos indicadores.

276. Finalmente, acerca da determinação proposta, a SFE sugere “alterar o texto, enfatizando que o plano de ação seja destinado à adoção de medidas regulatórias visando garantir a confiabilidade dos indicadores de qualidade de serviço” (peça 90, p. 7).

277. A respeito da sugestão supra, importante perceber que o presente trabalho se debruçou sobre a análise dos processos de fiscalização e, a partir das evidências ali encontradas, bem como das constatações da própria Agência, concluiu que a apuração dos indicadores carece de aprimoramentos, a fim de, dentre outros, reduzir a dependência de informações produzidas unilateralmente pelas distribuidoras. Isso porque tais indicadores são a base de grande parte da regulamentação da Autarquia para o setor, sendo portanto imprescindível sua confiabilidade, precisão e exatidão.

278. Ocorre que esta auditoria não colheu informações suficientes que justificassem o direcionamento da determinação em tela exclusivamente para a adoção de medidas regulatórias. Desse modo, será incumbência da própria Aneel, quando da elaboração do plano de trabalho, indicar o que deve mudar, seja em relação a elementos regulatórios, a procedimentos de fiscalização, ou mesmo a outros extratos da atuação da Agência, para alcançar a finalidade de aprimorar a apuração dos indicadores de qualidade. Em razão disso, entende-se que o teor da determinação proposta deve ser mantido, ressalvado o alinhamento mencionado no parágrafo 267.

279. Por fim, **sobre a fiscalização periódica insuficiente e sobre as deficiências na gestão associada do serviço público**, a SFE concordou com as constatações e propostas contidas no relatório preliminar, as quais foram, portanto, mantidas.

5. Conclusão

280. Trabalhos anteriores do TCU identificaram deterioração significativa da qualidade do serviço de distribuição de energia elétrica, cuja fiscalização é atribuição legal da Aneel, conforme o art. 2º da Lei 9.427/1996.

281. Dessa forma, a presente auditoria teve como objetivo avaliar a fiscalização da Aneel acerca da qualidade da prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica. Foi avaliado, ainda, o controle de resultados que essa Agência exerce sobre as fiscalizações que são executadas por dez órgãos reguladores estaduais, em decorrência de convênios firmados com a União. Concluiu-se que a Aneel apresenta deficiências no planejamento e na execução das fiscalizações, bem como na avaliação da qualificação dos profissionais das agências estaduais de regulação.

282. Destaca-se que a Superintendência da Aneel responsável pela referida fiscalização, a SFE, tem implantado diversas melhorias no processo de trabalho. Com efeito, os gestores conseguiram melhorar o planejamento das fiscalizações com a formalização e documentação do processo a partir do ano de 2012; com avaliações mais estruturadas e documentadas sobre o grau de realização das fiscalizações planejadas, a partir de 2013; e com o aproveitamento de informações de outras superintendências e das reclamações de consumidores à ouvidoria da Agência como insumo para a priorização das fiscalizações. Verificou-se, também, que aquela unidade tem se esforçado para adotar critérios de priorização mais precisos e dispor de procedimentos de fiscalização consolidados em manuais elaborados pela própria SFE.

283. Não obstante, foram também encontradas oportunidades de melhoria nos processos dessa Superintendência, ao efetuar comparação entre seus procedimentos com a legislação e normativos pertinentes.

284. No que tange à execução da fiscalização e à instrução dos processos fiscalizatórios, a auditoria apontou que a SFE não realiza nenhum dos diversos tipos de fiscalização afetos à qualidade na periodicidade estabelecida pela própria Superintendência como ideal. As principais razões encontradas foram: (i) a insuficiência de recursos humanos; (ii) a existência de outras fiscalizações prioritárias não relacionadas diretamente à qualidade, como a fiscalização da base de ativos, da universalização, do programa Luz para Todos, da sub-rogação da CCC e do tema baixa renda; (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.

285. Identificou-se, também, que há fragilidade do resultado das fiscalizações destinadas a aferir a “qualidade do teleatendimento das concessionárias a consumidores” e nas destinadas a verificar a “conformidade nos níveis de tensão elétrica” (CNT). No primeiro tipo de fiscalização, constatou-se que há apenas a comparação dos índices de teleatendimento informados pelas próprias distribuidoras com os limites regulatórios, sem buscar se certificar da exatidão, correção e fidedignidade do índice de teleatendimento supostamente obtido pela entidade fiscalizada. Já para as fiscalizações de CNT, embora a investigação da Aneel ocorra de modo mais aprofundado, observou-se dependência integral de dados fornecidos pelas próprias entidades fiscalizadas, sem a existência de ferramentas que mitigassem essa dependência.

286. Ademais, detectou-se que somente as concessionárias que se declaravam transgressoras de limites regulatórios eram escolhidas para serem fiscalizadas acerca da “qualidade do teleatendimento”. Esse critério de escolha, além de permitir e incentivar a atuação oportunista de distribuidoras, mediante o envio de informações falseadas à Aneel, vai de encontro à função de prevenção de condutas violadoras, atribuída à fiscalização pelo art. 4º do Decreto 2.335/1997.

287. Em vista disso, concluiu-se ser imprescindível aumentar a confiabilidade dos dados dos indicadores de qualidade, especialmente porque o processo regulatório da Aneel é fortemente baseado nesses índices. A alta direção da Agência também já reconheceu o fato, mas iniciativas internas nesse sentido acabaram não prosperando e foram simplesmente canceladas ou suspensas sem prazo certo de retorno. Considerou-se oportuno, portanto, fixar prazo para que a Aneel elabore plano de trabalho com o intuito de aprimorar a apuração dos indicadores de qualidade, de modo a aumentar-lhes a confiabilidade.

288. Por fim, constatou-se que há grande demora na análise da defesa apresentada por empresas autuadas como infratoras e na respectiva tomada de decisão pela autoridade da Aneel ou da agência estadual. A demora atingiu 80% dos 74 processos de fiscalização avaliados, sendo que mais da metade deles ultrapassaram o dobro do prazo de 45 dias estabelecido pela regulamentação e 27% ultrapassaram mais do que o triplo desse prazo. Essa demora posterga a abertura de processos sancionatórios e a aplicação de sanções a infratores, o que reduz o efeito pedagógico da pena e aumenta o risco da impossibilidade de sancionamento pelo Estado, em razão da prescrição prevista na Lei 9.873/1999.

289. Quanto ao planejamento das fiscalizações, observou-se uma crescente intempestividade da conclusão dos processos instaurados com este fim. O último processo de planejamento realizado pela Aneel (referente ao biênio 2014-2015) foi concluído e devidamente formalizado 79 dias após o início do período para o qual desejava fixar metas e estabelecer diretrizes. Tal descasamento, além de prejudicar a atuação da Aneel, pode comprometer a ação das agências estaduais, pois suas fiscalizações são definidas nos referidos processos de planejamento.

290. Identificou-se, também, que as agências estaduais conveniadas não são consultadas formalmente quanto a demandas por fiscalização ou assuntos prioritários nos respectivos estados. Em função da ausência dessa consulta, a Aneel perde importante conhecimento sobre as necessidades e peculiaridades locais de dez estados brasileiros. O fato chama a atenção porque a decisão estratégica da Aneel de delegar as fiscalizações aos estados foi justificada em lei, decreto e resolução da Agência com base na necessidade de aproximar a fiscalização do setor elétrico às circunstâncias locais.

291. Verificou-se, ainda, que, apesar de dispor de dados das reclamações de consumidores nas distribuidoras, que totalizam mais de 26 milhões por ano, a Aneel emprega apenas as reclamações registradas na ouvidoria da própria agência como subsídio para a priorização das fiscalizações, as quais se resumem a cerca de 88 mil. Esse fato também ganha realce porque nem sempre houve correspondência entre os itens mais questionados pelos consumidores em ambos os canais de comunicação.

292. No que concerne à descentralização das fiscalizações, verificou-se que a SFE não estabeleceu critérios de avaliação da qualificação técnica e administrativa dos profissionais das agências estaduais conveniadas, não obstante a expressa previsão no art. 30 da REN Aneel 417/2010. A consequência disso foi a utilização de critérios subjetivos para avaliação da qualificação dos fiscais dos órgãos reguladores conveniados, o que dificulta a tomada de decisão pelos servidores encarregados dessa avaliação e frustra o objetivo previsto na Lei 12.111/2009 de aprimorar a gestão associada de serviço público, em benefício da União e do usuário dos serviços públicos de energia elétrica. Em 2014, um profissional de agência estadual acabou sendo rejeitado pela Aneel por motivo que não se relaciona à sua qualificação.

293. O aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização adotados pela Aneel se mostra importante por dois motivos principais. O primeiro é porque, ao lado do processo regulatório, caracterizado pela criação de regras e de regulamentos, a fiscalização é uma das ferramentas de que o Estado dispõe para romper com o atual processo de deterioração da qualidade do serviço de distribuição prestado no Brasil. O segundo motivo, e não menos importante, é que o êxito dessa mesma regulação também depende de dados confiáveis, e a garantia dessa confiabilidade tem sido confiada à fiscalização, no tocante à qualidade.

294. As principais ações indicadas pelo TCU para a melhoria da atuação da Aneel na fiscalização da qualidade foram: o aprimoramento da metodologia de definição da remuneração de capital e da quota de reintegração regulatória; o aperfeiçoamento da fiscalização de forma a reduzir sua dependência das informações fornecidas pelas próprias entidades fiscalizadas e a melhorar os critérios de seleção de empresas a serem fiscalizadas; a implantação de ações para garantir a tempestividade de análise dos processos de fiscalização, como, por exemplo, o controle de prazos no sistema integrado afeto à fiscalização; a definição de rotina de trabalho que fixe data limite para a elaboração do planejamento das fiscalizações; a consulta prévia e formal às agências estaduais quando do planejamento das fiscalizações; a inclusão dos dados das reclamações de consumidores feitas diretamente às empresas distribuidoras como insumo ao planejamento das fiscalizações e abstenção do uso exclusivo das reclamações feitas à Aneel; e o estabelecimento de critérios objetivos para a avaliação da qualidade técnica e administrativa de profissionais das agências estaduais conveniadas.

295. Espera-se que a adoção das recomendações e determinações propostas contribua para o aperfeiçoamento dos procedimentos de fiscalização dos serviços de energia elétrica e, particularmente, traga melhorias na qualidade dos serviços prestados ao consumidor.

6. Proposta de encaminhamento

296. Ante o exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Vital do Rêgo, com as seguintes propostas:

296.1 **determinar** à Aneel, com fulcro no art. 250, inciso II, do RITCU c/c o art. 16 do Decreto 2.335/1997, que:

296.1.1 presente, em até 120 dias, plano de ação contendo a descrição de atividades, responsáveis e respectivos 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 (Achado 3.2);

296.1.2 contemple, no plano supracitado, a melhoria do critério de seleção das empresas distribuidoras a serem fiscalizadas sobre a qualidade do teleatendimento, de modo a assegurar que também sejam fiscalizadas concessionárias que não tenham informado à Aneel terem transgredido o valor limite dos indicadores de qualidade de teleatendimento (Achado 3.2); e

296.1.3 estabeleça, em até 90 dias, critérios objetivos para avaliar a qualificação técnica e administrativa dos profissionais das agências estaduais que venham a firmar contratos de metas de descentralização de atividades de competência da SFE, de forma a cumprir o estabelecido no inciso V do art. 30 da Resolução Normativa Aneel 417/2010 (Achado 3.7).

296.2 **recomendar** à Aneel, com fulcro no art. 250, inciso III, do RITCU, que:

296.2.1 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 (Achado 3.1);

296.2.2 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, adotando, por exemplo, mecanismos de controle de prazos de análise da manifestação e de proferimento de decisão de primeira instância em seu sistema Sigefis, ou em outro que venha a sucedê-lo (Achado 3.3);

296.2.3 estabeleça rotina de trabalho de forma a fixar data limite capaz de assegurar a conclusão da elaboração do planejamento das fiscalizações da SFE antes de 1º de janeiro do ano para o qual o planejamento se destine (Achado 3.4);

296.2.4 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 (Achado 3.5); e

296.2.5 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 que são recebidas na Ouvidoria da Aneel, as quais constituem, segundo números de 2014, apenas 0,3% do total dos dados de reclamações disponíveis na Agência (Achado 3.6);

296.3 remeter cópia do relatório, voto e acórdão oriundos da decisão a ser exarada pelo Tribunal aos seguintes destinatários:

- (a) Casa Civil;
- (b) Ministério de Minas e Energia;
- (c) Controladoria-Geral da União;
- (d) 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;
- (e) Presidente da Câmara dos Deputados, com proposta de encaminhamento aos seguintes parlamentares e comissões desta Casa: Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço e Deputado Federal Eduardo da Fonte, em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 909/2015-TCU-Plenário; Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e Deputado Federal Glauber Braga, em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 617/2015-TCU-Plenário; e Comissão de Defesa do Consumidor, em cumprimento ao item 9.3 do Acórdão 2.314/2014-TCU-Plenário; e
- (f) Presidente do Senado Federal, com proposta de encaminhamento à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso e às Comissões de Serviços de Infraestrutura e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal;

296.4 autorizar a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica a autuar processo de monitoramento com a finalidade de verificar o atendimento e implantação das determinações e recomendações efetuadas; e

296.5 arquivar o presente processo, por ter cumprido o fim para o qual foi constituído, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.



É o relatório.

VOTO

A auditoria operacional que trago ao conhecimento de meus pares, autorizada pelo Despacho de 12/5/2014 do então Exmo. Ministro José Jorge (TC 011.416/2014-9), foi realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica) na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e objetivou avaliar os mecanismos adotados pela referida agência reguladora e agências conveniadas para fiscalizar a qualidade na prestação do serviço de distribuição de energia elétrica, bem como para estimular a sua melhoria.

2. 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.

3. A atividade punitiva da Aneel sobre as empresas distribuidoras de energia elétrica não fez parte do escopo. Considerando a grande abrangência do tema e a existência de características processuais e operacionais próprias, a unidade técnica entendeu que a referida atividade, caso venha a ser avaliada pelo TCU, merece trabalho específico.

4. Dentre os procedimentos inicialmente planejados pela equipe de auditoria constava a aplicação da técnica de observação direta durante fiscalizações da Aneel junto às distribuidoras de energia elétrica. A equipe de auditoria trouxe ao meu conhecimento resistência da Aneel na aplicação de tal técnica, sob a alegação de suposta invasão de competência legal (peça 40), de modo que expedi despacho determinando que a agência reguladora permitisse a aplicação da referida técnica, por considerar improcedente os argumentos apresentados (peça 52).

5. A jurisdicionada interpôs agravo com pedido de efeito suspensivo (peça 57). Antes de minha decisão de mérito, a unidade técnica destacou que a aplicação daquela técnica não era mais conveniente e oportuna, visto que os demais procedimentos de auditoria já haviam sido concluídos, tendo sido detectadas importantes oportunidades de melhorias no processo de fiscalização da Aneel (peça 65). Dessa forma, uma vez que o procedimento não seria mais aplicado, emiti despacho considerando que o agravo interposto perdeu o seu objeto, sem prejuízo de que a técnica pudesse ser utilizada em futuros trabalhos deste Tribunal (peça 71).

6. A versão preliminar do relatório de auditoria foi submetida à Aneel para comentários (peça 90), sendo que a sua versão final já incorpora os ajustes propostos pela agência que foram considerados pertinentes pela unidade técnica, cabendo ressaltar que a agência demonstrou concordância com quase a totalidade das determinações e recomendações propostas pela unidade técnica.

7. A versão final, reproduzida no relatório que precede este voto, 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 que se passa a tratar nessa ordem.

II

8. A distribuição é o segmento do setor elétrico dedicado à entrega final de energia ao consumidor. De modo geral, o sistema de distribuição compreende o conjunto das instalações e dos equipamentos elétricos que operam, geralmente, em tensões inferiores a 230 kV, incluindo os sistemas de baixa tensão.

9. Em 2014, o serviço público de distribuição era prestado por mais de cem empresas estatais e privadas que operavam sob o regime de concessão ou de permissão, sendo 63 concessionárias e um conjunto de cooperativas de eletrificação rural enquadradas como permissionárias.

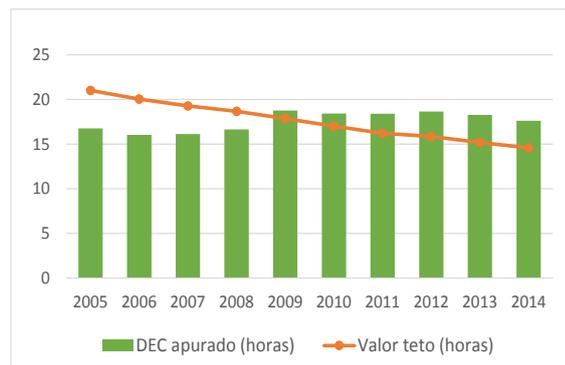
10. O diagnóstico da unidade técnica baseou-se principalmente em indicadores monitorados pela Aneel para analisar e quantificar a qualidade da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica.

11. Em apertada síntese, os indicadores de qualidade podem ser usados: i) para formação de rankings de qualidade das empresas, em que se destacam ou premiam as distribuidoras melhores colocadas; ii) como gatilho para a aplicação de sanção administrativa à empresa; iii) como critério para compensar financeiramente o consumidor afetado pela baixa qualidade, mediante abatimento no valor de sua fatura; iv) para simples monitoramento do setor elétrico e da qualidade, servindo como informação estratégica para a regulação; ou v) como uma variável adotada no reajuste da tarifa de energia dos consumidores.

12. O resultado da análise dos indicadores demonstra deficiências na qualidade da prestação desse serviço no país. A título exemplificativo, cito o DEC (Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora), indicador de qualidade do serviço que mede a quantidade, em média, de horas que os consumidores ficam sem energia elétrica durante determinado período: mensal, trimestral ou anual.

13. Conforme apontado pela equipe de auditoria, desde 2009, o DEC Brasil extrapola o valor limite (teto). O problema vem se agravando ao longo dos últimos anos. Entre 2009 e 2014, o DEC Brasil, que antes estava apenas cerca de 5% acima do valor teto, passou a extrapolá-lo em mais de 20%.

Figura 1 – Evolução do DEC consolidado Brasil (2005 a 2014)



Fonte: dados da Aneel (peça 20).

14. Mesmo levando em conta a variabilidade desse indicador nas diferentes regiões do país, a unidade técnica observou que os limites do DEC regional foram extrapolados em todas as cinco regiões brasileiras em 2013 e 2014, sendo a Região Norte a que apresentou o pior desempenho nesse indicador.

15. Ressalto que este Tribunal, em ações de controle anteriores, também identificou deficiências na qualidade da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica, a exemplo do Acórdão 3.354/2012-TCU-Plenário (TC 017.542/2011-1) e do Acórdão 7.415/2013-TCU-2ª Câmara (TC 041.957/2012-1).

III

16. Analisando o processo de trabalho da Aneel sobre o tema de fiscalização da qualidade de prestação do serviço de distribuição de energia elétrica, a unidade técnica mencionou as seguintes melhorias nos últimos anos: formalização dos processos de planejamento das ações a partir de 2012; avaliações mais estruturadas sobre o grau de realização das ações planejadas a partir de 2013; aproveitamento de informações de outras superintendências da Aneel e das reclamações de

consumidores à ouvidoria da agência para o planejamento; adoção de critérios de priorização mais precisos; e elaboração de manuais com procedimentos de fiscalização.

IV

17. Por outro lado, foram constatados sete achados de auditoria que indicam oportunidades de melhorias na atuação da entidade auditada, quais sejam: 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.

18. Os três primeiros achados estão relacionados à execução das fiscalizações e às instruções processuais delas decorrentes, os três seguintes concernentes ao planejamento das fiscalizações e o último relativo à gestão associada de serviço público (descentralização da fiscalização).

V

19. No achado de fiscalização periódica insuficiente, a equipe de auditoria detectou 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 em relação à qualidade, várias empresas distribuidoras ficaram sem ser fiscalizadas durante mais de três anos, período superior ao considerado desejável por essa agência. Tal situação foi verificada em todos os planejamentos de fiscalizações analisados e afetou a totalidade dos tipos de fiscalizações periódicas previstas para ocorrer nos anos de 2012 a 2015.

20. As principais causas identificadas foram: i) a insuficiência de recursos humanos; ii) a existência de outras fiscalizações prioritárias não relacionadas diretamente à qualidade, como a fiscalização da base de ativos, da universalização, do programa Luz para Todos, da sub-rogação da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC) e do tema baixa renda; 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.

21. Em relação à insuficiência de recursos humanos, a unidade técnica relatou que a SFE possuía, em julho de 2014, apenas quatorze agentes fiscais para tratar de todos os assuntos que estivessem relacionados à distribuição de energia elétrica, sendo que um dos assuntos é o da qualidade da prestação desse serviço. Na época, esse grupo de servidores estava responsável por fiscalizar dezesseis estados e o Distrito Federal, bem como analisar a manifestação das empresas nos processos administrativos e subsidiar o planejamento de fiscalizações da SFE.

22. No caso das dez agências estaduais, a força de trabalho totalizava 65 servidores, dentre fiscais, assessores e gestores. As agências estaduais com menor força de trabalho possuíam três servidores e a maior delas, encarregada do Estado de São Paulo, possuía dezenove.

23. Considero que a questão da insuficiência de recursos humanos na Aneel também está atrelada à enorme quantidade de funções que lhe são atribuídas. Além de regular e fiscalizar um setor de alta complexidade, com ampla extensão territorial e pluralidade de agentes, dedica parte de seus recursos humanos para realizar atividades que, em tese, são atípicas de uma agência reguladora, uma vez que atua como poder concedente das concessões dos serviços públicos de energia elétrica, sendo responsável por promover os respectivos leilões de concessão, em decorrência da delegação de competência estabelecida no Decreto 4.932/2003, alterado pelo Decreto 4.970/2004.

24. Dessa forma, convém ressaltar que algumas dessas causas são decorrentes de fatores externos, difíceis de serem gerenciados exclusivamente pela Aneel. Mesmo assim, a unidade técnica vislumbrou a possibilidade de a agência reguladora minimizar o efeito indesejável de ao menos um desses fatores, por meio da adoção de novo método de definição da base de remuneração regulatória das distribuidoras, utilizada nos ciclos de revisão tarifária periódica dessas empresas.

25. No terceiro ciclo de revisões tarifárias periódicas das distribuidoras, a Aneel e as agências estaduais precisaram fiscalizar os ativos de todas as distribuidoras dentro de um período de quatro anos. Os resultados das revisões tarifárias estavam condicionados à efetiva conclusão de tais fiscalizações, de modo que os demais assuntos sob a competência da SFE, como a qualidade da distribuição, passaram a ocupar um segundo plano de importância.

26. A unidade técnica também ressaltou que, em recente auditoria no âmbito do TC 033.824/2013-4, esta Corte de Contas constatou fragilidades na fiscalização relativa à base de remuneração. Dessa forma, como proposta de encaminhamento, considerou adequado recomendar que a agência reguladora buscasse uma forma mais racional para atingimento da finalidade almejada no próximo ciclo de revisões, a exemplo de aprimorar a metodologia de definição da Remuneração de Capital e da Quota de Reintegração Regulatória, de maneira a comprometer menos a capacidade de fiscalização. Ressalto que a Aneel, em seus comentários acerca do relatório preliminar de auditoria, concordou com a referida recomendação.

27. Considerando que a fiscalização tem um importante papel para exigir e incentivar a melhoria na qualidade do serviço em comento, entendo pertinente a oportunidade de melhoria proposta pela unidade técnica.

VI

28. Em relação ao achado de fragilidade do resultado de alguns tipos de fiscalização, a unidade técnica detalhou indícios de fragilidade nos resultados de dois dos tipos de fiscalização empregados pela Aneel sobre a qualidade do serviço de distribuição, quais sejam: fiscalização dos índices de qualidade do teleatendimento e fiscalização da conformidade nos níveis de tensão das medições amostrais (CNT).

29. Na fiscalização relacionada ao teleatendimento, os dados são produzidos exclusivamente pelas empresas fiscalizadas, sem que sejam adotados procedimentos pela Aneel para conferir a sua exatidão, correção e fidedignidade, havendo apenas a comparação dos índices de teleatendimento informados pelas próprias distribuidoras com os correspondentes limites regulatórios.

30. 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. Esse critério de escolha, aparentemente frágil, uma vez que se baseia em informações enviadas pelas distribuidoras e não aferidas pela Aneel, contraria a função de prevenir condutas violadoras, atribuída à sua fiscalização pelos arts. 4º, XIV, 16 e 17 do Anexo I do Decreto 2.335/1997.

31. No caso das fiscalizações de CNT, embora a investigação da Aneel ocorra de modo mais aprofundado, há dependência integral de dados fornecidos pelas próprias distribuidoras, sem a existência de mecanismos que mitigassem essa dependência.

32. Considero 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.

33. Por conseguinte, coaduno com a proposta da unidade técnica de se fixar prazo para que a Aneel elabore plano de trabalho com o intuito de aprimorar a apuração dos indicadores de qualidade,

especialmente aqueles referentes à qualidade do teletendimento e à conformidade nos níveis de tensão das medições amostrais (CNT), com vistas a aumentar-lhes a confiabilidade, de maneira a atender os objetivos do referido decreto.

VII

34. No achado referente à demora na tomada de decisão de primeira instância, constatou-se grande demora na análise da defesa apresentada por distribuidoras atuadas como infratoras e na respectiva tomada de decisão pela autoridade da Aneel ou pela agência estadual conveniada.

35. A demora atingiu 80% dos 74 processos de fiscalização avaliados, sendo que mais da metade deles ultrapassaram o dobro do prazo de 45 dias estabelecido no art. 20 da Resolução Normativa da Aneel 63/2004 e 27% ultrapassaram o triplo desse prazo. A média do prazo detectado pela equipe de auditoria foi de 122 dias.

36. O prazo contempla a quantidade de dias entre a data em que a distribuidora protocolou sua manifestação e a data em que a autoridade da Aneel/agência estadual tomou a decisão de primeira instância.

37. A extrapolação do referido prazo posterga a abertura de processos sancionatórios e a aplicação de sanções a infratores, o que reduz o efeito pedagógico da pena e aumenta o risco da impossibilidade de sancionamento pelo Estado, em razão da prescrição prevista na Lei 9.873/1999, o que vai de encontro ao princípio da eficiência administrativa, prescrita no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 9.784/1999.

38. As causas dessa extrapolação são semelhantes às mencionadas no achado de fiscalização periódica insuficiente, incluindo algumas deficiências relacionadas ao Sigefis, sistema eletrônico da gestão da fiscalização.

39. A equipe de auditoria verificou que o referido sistema não contempla o registro de datas do processo e, conseqüentemente, não permite um controle automático de prazos dentro do próprio sistema. Durante as entrevistas realizadas, alguns servidores da Aneel e das agências estaduais conveniadas também mencionaram problemas frequentes de indisponibilidade do sistema e lentidão para o cadastramento de dados. Representantes da SFE/Aneel reconheceram que o Sigefis necessitava ser aprimorado e informaram que a agência já havia iniciado projeto destinado à modernização do sistema, que passaria a ser denominado Safira.

40. Diante disso, acompanho a proposta da unidade técnica de recomendar que a Aneel implemente ações para garantir a tempestividade da análise dos processos de fiscalização da qualidade, adotando, por exemplo, mecanismos de controle de prazos de análise da manifestação e de proferimento de decisão de primeira instância em seu sistema Sigefis, ou em outro que venha a sucedê-lo.

VIII

41. No achado relativo à intempestividade crescente dos planejamentos de fiscalizações, a unidade técnica identificou crescente descompasso entre as datas de conclusão dos planejamentos e as datas de início das execuções das fiscalizações correspondentes (início do ano de competência). As defasagens foram de dezoito dias em 2012, 69 dias em 2013 e 79 dias no biênio 2014-2015.

42. Isso significa que o planejamento das fiscalizações de 2013, por exemplo, somente foi concluído em março desse ano, de modo que a execução das fiscalizações ficou prejudicada nos meses de janeiro, fevereiro e início de março.

43. Cabe salientar que o fato de o planejamento de 2014-2015 ser do tipo bianual poderia dar a entender que, ao menos para o exercício de 2015, o planejamento teria sido concluído com antecedência. Entretanto, trata-se de uma antecedência apenas aparente, pois o documento do

planejamento, concluído no final de março de 2014, afirmou que seria necessária uma complementação futura, em 2015, para especificar o quantitativo e definir as empresas que seriam fiscalizadas sobre vários assuntos.

44. Esses descompassos trazem riscos de impacto prejudicial na quantidade e qualidade das fiscalizações realizadas pela Aneel e pelas dez agências estaduais conveniadas, razão pela qual considero pertinente acompanhar a proposta da unidade técnica de recomendar que a agência reguladora estabeleça rotina de trabalho que assegure a conclusão do planejamento antes do início do ano de exercício a que se destina.

IX

45. No tocante ao achado de ausência de consulta às agências conveniadas, constatou-se que a SFE não consulta formalmente as agências estaduais quanto às demandas por fiscalização ou assuntos prioritários nos respectivos estados antes de elaborar o planejamento de fiscalizações, conforme ficou evidenciado nos processos de planejamento analisados pela equipe de auditoria (2012, 2013 e 2014-2015).

46. Percebo que tal consulta prévia poderia contribuir para um planejamento mais eficiente das fiscalizações sobre a qualidade da prestação do serviço, por agregar maior conhecimento sobre as necessidades e peculiaridades locais dos estados onde estão localizadas as agências conveniadas. Até mesmo porque a decisão estratégica de delegar a fiscalização aos estados foi justificada com base na importância de adequar a fiscalização do setor às circunstâncias locais, conforme disposto no art. 19, incisos I e III, do Anexo I do Decreto 2.335/1997 e arts. 63 e 64 da Resolução Normativa Aneel 417/2010, razão pela qual entendo coerente a proposta da unidade técnica de recomendar à Aneel que efetue a referida consulta quando da elaboração do planejamento das fiscalizações.

X

47. Quanto ao achado relacionado ao uso de reclamações como subsídio à priorização de fiscalizações, constatou-se que a Aneel utiliza apenas as reclamações registradas na sua própria ouvidoria como subsídio para tal priorização, as quais totalizam aproximadamente 88 mil por ano. Dessa forma, a agência reguladora deixa de considerar dados de reclamações de consumidores nas distribuidoras, que perfazem mais de 26 milhões por ano.

48. Considerando que a unidade técnica identificou que nem sempre houve correspondência entre os itens mais questionados pelos consumidores em ambos os canais de comunicação, coadunado com a sua proposta de recomendar que a Aneel passe a incluir as reclamações das distribuidoras no seu universo de análise, com vistas a aprimorar o processo de planejamento e priorização das fiscalizações.

XI

49. O último achado é relativo à descentralização das fiscalizações. As agências estaduais conveniadas que exercem a fiscalização de maneira descentralizada devem avaliar os profissionais disponíveis e somente designar aqueles com qualificação técnica e administrativa adequada para desempenhar essa atividade. Conforme o disposto no art. 30, inciso V, da Resolução Normativa Aneel 417/2010, compete à Aneel estabelecer os critérios de avaliação que as agências conveniadas deverão observar para designação dos profissionais que poderão efetuar as fiscalizações.

50. A unidade técnica detectou que esses critérios não foram estabelecidos pela Aneel, em descumprimento ao disposto no normativo. Isso dificulta a tomada de decisão pelos servidores das agências conveniadas encarregados dessa avaliação e permite a utilização de critérios subjetivos, podendo acarretar a designação de profissional sem a qualificação necessária para conduzir a fiscalização ou, de maneira inversa, resultar na rejeição de profissional com qualificação adequada.

51. Considero que a eficiência e efetividade da fiscalização depende, dentre outros aspectos, da adequada qualificação do fiscal frente ao objeto a ser fiscalizado. Dessa forma, tendo em vista que o

supracitado normativo dispõe expressamente que é compromisso da Aneel estabelecer tais critérios de avaliação, coaduno com a proposta da unidade técnica de fixar prazo para que a agência reguladora adote os procedimentos necessários para o seu efetivo cumprimento.

X

52. Considero que o trabalho conduzido pela SeinfraElétrica contribuirá para a melhoria do desempenho da Administração Pública, por meio do fortalecimento da governança da entidade auditada.

53. Entendo que a adoção dos encaminhamentos propostos contribuirá para o aperfeiçoamento dos procedimentos de fiscalização dos serviços de distribuição de energia elétrica e, conseqüentemente, trará melhorias na qualidade dos serviços prestados ao consumidor.

54. Além disso, considero oportuno e conveniente encaminhar cópia do relatório, voto e acórdão da decisão que vier a ser proferida pelo Plenário deste Tribunal ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério de Minas e Energia (MME) e à Casa Civil, para conhecimento das importantes constatações desta auditoria operacional.

Em vista de todo o exposto, acompanhando em essência o encaminhamento proposto pela unidade técnica, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha o Acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de março de 2016.

VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 651/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.046/2014-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria Operacional.
3. Responsável: Romeu Donizete Rufino (143.921.601-06).
4. Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Elétrica (SeinfraElétrica).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de 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 a qualidade da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 determinar à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e o art. 16 do Decreto 2.335/1997, que:

9.1.1 apresente, em até 120 (cento e vinte) dias, plano de ação contendo a descrição de atividades, responsáveis e respectivos prazos de realização, destinado ao aprimoramento da apuração dos indicadores de qualidade do serviço público de distribuição de energia elétrica, notadamente aqueles referentes à qualidade do teleatendimento e à conformidade nos níveis de tensão das medições amostrais (CNT), de modo a aumentar a confiabilidade desses índices;

9.1.2 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

9.1.3 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 descentralizadas 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;

9.2 recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.2.1 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;

9.2.2 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, adotando, por exemplo, mecanismos

de controle de prazos de análise da manifestação e de proferimento de decisão de primeira instância em seu sistema Sigefis, ou em outro sistema que venha a sucedê-lo;

9.2.3 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;

9.2.4 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

9.2.5 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;

9.3 remeter cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, aos seguintes destinatários:

9.3.1 Casa Civil da Presidência da República;

9.3.2 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.3.3 Ministério de Minas e Energia;

9.3.4 Controladoria-Geral da União;

9.3.5 Câmara dos Deputados, bem como aos seguintes parlamentares e comissões desta Casa: Comissão de Defesa do Consumidor e Deputado Irmão Lázaro, em cumprimento ao item 9.1.3 do Acórdão 286/2016-TCU-Plenário e item 9.3 do Acórdão 2.314/2014-TCU-Plenário; Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço e Deputado Federal Eduardo da Fonte, em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 909/2015-TCU-Plenário; Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e Deputado Federal Glauber Braga, em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 617/2015-TCU-Plenário; e

9.3.6 Senado Federal, bem como à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso e às Comissões de Serviços de Infraestrutura e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal;

9.4 determinar 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; e

9.5 arquivar o presente processo, por ter cumprido o fim para o qual foi constituído, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 9/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/3/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0651-09/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler e Vital do Rêgo (Relator).



13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral, em exercício