

AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ENERGÉTICA

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria operacional, no período de 2008 a 2010, com o objetivo de avaliar a adequação de políticas e ações dos agentes do setor elétrico destinados a garantir o abastecimento do mercado nacional de energia, com segurança, eficiência e sustentabilidade, considerando as possibilidades de desequilíbrio entre a oferta e a demanda de energia elétrica entre os anos de 2009 e 2016.

A referida fiscalização foi apreciada pelo plenário do TCU, por meio do Acórdão 1.196/2010, tendo sido expedidas determinações e recomendações aos principais órgãos e entidades estatais que atuam no setor, as quais foram objeto de monitoramento.

Objetivo do monitoramento

O monitoramento teve como objetivo avaliar o cumprimento das deliberações constantes do Acórdão 1.196/2010-TCU-Plenário, bem como aprofundar a análise sobre as ações adotadas pelos agentes do setor elétrico que visem a mitigar os riscos de repetição dos problemas de escassez energética registrados em 2001.

Principais achados do TCU

Muitas mudanças ocorreram no setor elétrico brasileiro no interstício entre a realização da auditoria operacional, em 2008, até o monitoramento em tela.

O monitoramento do TCU constatou um desvirtuamento do atual modelo do setor elétrico, porquanto a soma dos certificados de energia assegurada já emitidos às usinas é maior que a real garantia física do sistema.

Esse desequilíbrio estrutural foi causado com a alteração da metodologia de cálculo das garantias físicas dos empreendimentos de geração que compuseram o Sistema Inteligado Nacional (SIN), por meio da publicação da Resolução – CNPE 9/2008, sem a correspondente revisão dos certificados de energia assegurada até então emitidos. Outro fato que também contribuiu para essa distorção foi a operação do sistema à margem dos modelos computacionais até a publicação da Resolução – CNPE 3/2013.

Para equacionar esse desequilíbrio, foi criado, mediante o Decreto 6.353/2008, o Leilão de Energia de Reserva (LER), a fim de não afetar os contratos existentes e os direitos das usinas geradoras que recebem pelas respectivas garantias físicas, ainda que superdimensionadas. No período de 2008 a 2013, foram efetuados cinco leilões de reserva, totalizando a contratação de 3.497,90 MWh médios.

Todavia, nominalmente, a energia assegurada pelo sistema permanece superdimensionada, implicando riscos não calculados para a segurança do abastecimento. Embora haja a contratação da energia de reserva, não se sabe qual é o real déficit gerado pela contratação das garantias físicas superdimensionadas até a publicação da Resolução - CNPE 3/2013.

Outro problema de ordem estrutural do setor é a decisão política de não se licitar usinas hidrelétricas (UHE) com reservatórios de regularização. Nos últimos dez anos, apenas usinas a fio d'água foram leiloadas – entre as quais as UHEs Jirau, Santo Antônio e Belo Monte – por, entre outros motivos, restrições ambientais que dificultam a construção de grandes reservatórios, como a localização dos potenciais hidrelétricos em território de florestas e de reservas indígenas.

Verificou-se, todavia, que usinas a fio d'água não possuem as vantagens proporcionadas pelas usinas com reservatórios, como o ganho energético advindo da regularização das vazões, e os seus ganhos ambientais são controversos.

Em estudo realizado pelo Grupo de Estudo Operação de Sistemas Elétricos, no âmbito do 20º Seminário Nacional de Produção e Transmissão de Energia Elétrica, foram realizadas simulações do sistema hidrotérmico no horizonte 2010-2020 e examinaram-se os impactos causados pelo despacho de térmicas em virtude da perda de capacidade de regularização no longo prazo.

Pela análise dessas simulações, o esvaziamento dos reservatórios na configuração de 2010 geraria a emissão de 30 milhões de tCO₂, enquanto na configuração de 2020 a emissão chegaria a 170 milhões de tCO₂, um aumento de 460%. Ou seja, considerando que a configuração de 2020 tem 12% de capacidade de regularização, para cada 1% de perda de capacidade de regularização, o aumento do despacho

termelétrico eleva o nível de emissão de CO2 no sistema em 38%.

Isso conflita com a meta de redução de emissões de gases de efeito estufa entre 36,1% e 38,9% das emissões projetadas até 2020, fixada na Lei 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre a Mudança do Clima (PNMC) e oficializou o compromisso voluntário do Brasil junto à Convenção-Quadro da ONU sobre Mudança do Clima.

Deliberações do TCU

O TCU determinou ao Ministério de Minas e Energia (MME) que apresente Plano de Ação, com vistas à elaboração de estudos conclusivos para subsidiar a revisão ordinária das garantias físicas das usinas integrantes do sistema elétrico brasileiro cujo prazo dos certificados de energia assegurada findarão em 31/12/2014, nos termos da Portaria-MME 303/2004.

Determinou-se, ainda, ao MME, ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama) que, sob coordenação do primeiro, encaminhe ao TCU plano de trabalho, acompanhado de cronograma, para elaboração de estudos, incluindo, se for o caso, a realização de audiências/consultas públicas, visando, além do esclarecimento à sociedade, à análise da utilização de usinas hidrelétricas com reservatório, respectivo porte ótimo, em confronto com as fio d'água.

O TCU também deu ciência ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) de que encontrou fortes indícios de que a capacidade de geração de energia elétrica no país configura-se estruturalmente insuficiente para garantir a segurança energética dentro dos parâmetros estabelecidos, tendo sido apontadas as seguintes possíveis causas: (a) falhas no planejamento da expansão da capacidade de geração; (b) superavaliação da garantia física das usinas; (c) indisponibilidade de parte do parque de geração termelétrica; e (d) atraso na entrega de obras de geração e de transmissão de energia elétrica.

Benefícios esperados

São esperados como benefícios desse trabalho uma atuação do Poder Concedente na revisão das garantias físicas das usinas do sistema elétrico brasileiro, bem como ampla discussão com a sociedade sobre o real impacto de se licitar apenas usinas a fio d'água.

Acórdão

Acórdão: 1.171/2014-TCU-Plenário

Data da sessão: 7/5/2014

Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman

TC: 012.949/2013-2

Unidade Técnica Responsável: Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Energia e Comunicações (SefidEnergia)