

# Volume 3

## Os conflitos, a regulação e o direito do consumidor

Coordenador  
**Ricardo Morishita Wada**

# **Os conflitos, a regulação e o direito do consumidor**

Todos os direitos desta edição  
reservados à FGV DIREITO RIO

Praia de Botafogo, 190 | 13º andar  
Rio de Janeiro | RJ | Brasil | CEP: 22250-900  
55 (21) 3799-5445  
[www.fgv.br/direitorio](http://www.fgv.br/direitorio)

# **Os conflitos, a regulação e o direito do consumidor**

Coordenador  
**Ricardo Morishita Wada**

## EDIÇÃO FGV DIREITO RIO

Obra Licenciada em Creative Commons

Atribuição —Uso Não Comercial— Não a Obras Derivadas



Impresso no Brasil | Printed in Brazil

Fechamento da 1ª edição em maio de 2015

Este livro consta na Divisão de Depósito Legal da Biblioteca Nacional.

Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade dos autores.

Coordenação

**Sacha Mofreita Leite, Thaís Teixeira Mesquita e Rodrigo Vianna**

Capa

**H+ Criação e Produções | Luiza Aché**

Diagramação

**Ilustrarte Design e Produção Editorial | Julio Fado**

Revisão

**H+ Criação e Produções | Carolina Marques**

Produção editorial

**H+ Criação e Produções | Silvia Rebello e Clarisse Cintra**

Copidesque

**H+ Criação e Produções | Fernanda Silveira**

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

---

Os conflitos, a regulação e o direito do consumidor / Coordenador Ricardo Morishita Wada. - Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2015.  
376 p. - (Programa de prevenção, tratamento e redução de litígios de consumo no setor elétrico; 3)

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-85-63265-41-8

1. Defesa do consumidor - Legislação. 2. Agências reguladoras de atividades privadas. 3. Energia elétrica - Consumo. I. Wada, Ricardo Morishita. II. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas.

CDD - 342.59

---

Este livro foi produzido pela FGV DIREITO RIO, composto com a família tipográfica Gotham e impresso em papel couché fosco 115g pela gráfica psi7 em 2015.

## Equipe

Coordenador FGV  
**Ricardo Morishita Wada**

Coordenador Adjunto FGV  
**João Paulo da Silveira Ribeiro**

Coordenadores LIGHT  
**Fábio Amorim da Rocha**  
**Luis Henrique de Souza Lopes**

## Equipe Light

Diretor Jurídico  
**Fernando Fagundes**

Gerente Jurídico  
**Luis Henrique de Souza Lopes**

Advogado Especialista  
**Marvin Menezes**

Advogado Especialista  
**Tiago Dantas Câmara**

Advogada Especialista  
**Viviane Prado Perdigão**

Advogada Sênior  
**Renata Menezes de Moraes Paes Landim**

Advogado Sênior  
**Ilan Leibel Swartzman**

Advogado Sênior  
**Pedro Piffer Gomes Ferreira**

Advogada Sênior  
**Cecília Pinheiro da Costa Nunes**

Advogado Pleno  
**Tiago Lombardi Zamponi**

Advogada Plena  
**Adriana Moura Machado Silva**

Advogada Plena  
**Iana Pires Brandão Silva**

Consultora  
**Andreia Tosta**

Agente Administrativo Sênior  
**Victor Marcello Furtado Melo**

Assistente Jurídico Pleno  
**Andréa Terra de Onofre**

## **EQUIPE FGV**

### Professores

**Alexandre Gonçalves Evsukoff**  
**Fabiana Luci de Oliveira**  
**Flávio Codeço Coelho**  
**João Paulo da Silveira Ribeiro**  
**Pablo de Camargo Cerdeira**  
**Patrícia Regina Pinheiro Sampaio**  
**Renato Rocha Souza**  
**Ricardo Morishita Wada**

### Pesquisadores

**Álvaro Fernandes de Abreu Justen**  
**Ana Lucia Buccos Silveira**  
**Andre Barros Chagas de Oliveira**  
**André Branco**  
**Angelo Mondaini Calvão**  
**David Vaz Teixeira**  
**Dayanne Fernandes Amaral**  
**Fábio Amorim da Rocha**  
**Fernando Menucci de Souza**  
**Isabelle de Lima Lessa**  
**Luiz Eduardo Lopes Pacheco**  
**Mauricio Onoda**  
**Nadja Gomes Sampaio**  
**Paulo Calmon**

### Estagiários

**Ana Carolina Barcellos Melman**  
**Isabelle de Lima Lessa**  
**Majorie G. Affonso**  
**Maria Eduarda G de Medeiros**  
**Marina Maciel Schlaepfer**

# Sumário

Apresentação	9
<b>PARTE I</b>	
Considerações acerca da regulação setorial e a judicialização das relações de consumo no setor elétrico	13
<b>PARTE II</b>	
Análise qualitativa do tratamento da satisfação do consumidor na regulação do setor elétrico brasileiro — o caso da Light	105
<b>PARTE III</b>	
Inovação legislativa: uma proposta de projeto de lei	185
<b>PARTE IV</b>	
Análise da regulação e o direito do consumidor	229





## Apresentação

Programa de Prevenção, Tratamento e Redução de Litígios de Consumo no Setor Elétrico

Descobrir o DNA da excessiva judicialização dos conflitos de consumo no setor elétrico e atuar, preventivamente, na raiz da demanda, para evitar a proliferação. Esta seria uma síntese metafórica do modelo, inédito, construído pela FGV DIREITO RIO para dissecar a origem das demandas jurídicas em massa das empresas do setor, levando em consideração todo um conjunto de parâmetros: localização geográfica dos focos desses processos, o entendimento do comportamento do consumidor frente aos problemas de consumo, a armazenagem e organização interna desses processos judiciais dentro da empresa e o tratamento das reclamações pelos setores de atendimento ao cliente, entre outros.

A Light celebrou uma parceria com a FGV DIREITO RIO e a Escola de Matemática Aplicada para elaborar um projeto de Pesquisa & Desenvolvimento que pode ser reaplicado em todas as empresas do setor, pois os conflitos de massa envolvendo as distribuidoras de todo o país guardam características e fatos geradores semelhantes. As conclusões do projeto permitirão à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), e às concessionárias, a aplicação de um modelo de diagnóstico abrangente sobre as relações com os consumidores, os principais fatores geradores de conflitos, bem como metodologias para prevenir ou diminuir seus impactos. A parceria neste trabalho com a concessionária Light foi uma expressão de interesse e compromisso com o consumidor. Dados do setor indicavam que no período estudado, de 2003 a 2012, a empresa apresentou aumento no número de reclamações nos Procons fluminenses e na agência reguladora. E, nos Juizados Especiais Cíveis do Estado do Rio de Janeiro, a Light e a Ampla figuraram no topo da lista das 30 empresas com mais demandas (Top 30) do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por cinco anos.

O objetivo final do projeto de Pesquisa & Desenvolvimento —Programa de Prevenção, Tratamento e Redução de Litígios no Consumo no Setor Elétrico— é apontar soluções para o setor no sentido da redução de perdas financeiras diretas (custos jurídicos) e indiretas (contingenciamentos), perda de eficiência de gestão e dano à imagem e à marca da empresa, o que afeta seu valor patrimonial. Além disso, há a preocupação precípua de diminuir a percepção do consumidor de ter seus direitos violados, o que acaba por precipitar uma relação de desconfiança, falta de segurança jurídica e redução significativa da tolerância para uma harmoniosa relação de consumo.

O projeto se estrutura em dois grandes eixos, o interno, próprio da concessionária a ser estudada, e o externo, relacionado à estrutura de todo

o processo regulatório e os conflitos de consumo de massa como um todo. O eixo interno compreende o diagnóstico de como a concessionária trabalha na sistematização das reclamações internas, no âmbito judicial e extrajudicial, e as estratégias utilizadas atualmente, o que permite identificar as melhorias gerenciais, com ênfase na consolidação de filtros e processos de negociação, conciliação e mediação, preventivos à judicialização.

Neste primeiro nível do diagnóstico da Light, o maior desafio foi trabalhar as informações e cruzamentos extraídos dos bancos de dados fornecidos pela empresa. Inicialmente, com dados do banco de dados do GERPRO, que agrega as informações do departamento jurídico e, posteriormente, agregando informações do SAP, banco de dados que contém dados comerciais e operacionais. Um grande desafio, enfrentado pela maioria das empresas, é a sistematização dos dados, trabalhados em cada setor de uma forma diferente, o que dificulta, ou até impede, o cruzamento das informações. Para a utilização eficiente e confiável deste grande volume de dados a parceria com a Escola de Matemática Aplicada da FGV foi fundamental.

Para a elaboração do Relatório de Georreferenciamento dos processos judiciais contra a Light foi utilizada uma metodologia inovadora capaz de identificar a geografia dos conflitos judiciais, fundamental para o programa de prevenção e redução dos litígios no setor.

Uma equipe interdisciplinar, que contou com profissionais do Direito, da Matemática e da Administração, trabalhou nos procedimentos necessários para a limpeza e verificação da confiabilidade das bases de dados e as formas de controle de possíveis distorções, possibilitando, através dos mapas de georreferenciamento, a identificação de áreas de concentração de litígios, a evolução temporal em cada área e a construção de variáveis que permitem visualizar quais as regiões que contribuem de forma mais relevante para o acréscimo de novos processos em determinados períodos.

O trabalho de georreferenciamento dos processos judiciais contra a Light permitiu uma inédita identificação dos conflitos. A sua análise geográfica com a utilização de filtros apontou áreas de concentração de litígios, mostrando uma distorção em algumas regiões. A partir deste mapeamento verificou-se que, em algumas áreas, como o denominado Cluster Baixada, que reúne os municípios de Nova Iguaçu, São João do Meriti, Duque de Caxias, Belford Roxo, Nilópolis, Mesquita, Queimados e Japeri, havia captação de clientes por advogados especializados em induzir os consumidores a litigarem contra a Light.

Dos bancos de dados da Light, SAP e GERPRO, foram selecionados os assuntos de maior relevância, pelo volume de reclamações dos clientes e pela quantidade de ações judiciais sobre os temas. São eles Termo de Ocorrência e Inspeção (TOI), o corte no fornecimento de energia e a negativação do nome do cliente.



A etapa seguinte foi entender a percepção do consumidor através de entrevistas (Survey). Foram feitas 1.500 entrevistas com consumidores da Light sobre suas atitudes e comportamentos nos últimos 12 meses, para possibilitar entender o que os motiva, tendo vivenciado um problema de consumo, a entrar na Justiça, e em que momento o cliente toma esta decisão. Do mesmo modo, foi também possível ouvir e entender os aplicadores da norma, o Poder Judiciário. Uma série de entrevistas apontou a preocupação com o equilíbrio da relação e a necessidade de mecanismos que pudessem solucionar os conflitos.

A identificação do local do conflito permitiu com precisão analisar o objeto da reclamação do consumidor, isto é, o que levava o consumidor a buscar a justiça. O método utilizado para esta identificação, entretanto, não foi usual e permitiu o desenvolvimento de uma nova metodologia para análise dos litígios. A essência do processo de identificação não estava mais nos fatos relatados ou constantes das peças judiciais, mas no próprio histórico do consumidor na empresa antes do ajuizamento da ação. Esta etapa foi denominada genealogia do conflito e resultou na indicação segura das causas que levavam o consumidor ao judiciário.

Corte de energia, lavratura do Termo de Ocorrência e Inspeção e Negativação, entre outras, constituam os principais fatores que resultavam no ajuizamento das ações. A partir da indicação dos fatos denominados ofensivos, foi possível elaborar medidas que pudessem evitar o litígio judicial. Além disso, foi possível também mapear um padrão de fatos, tempo e localidades, o que resultou num outro importante produto, um simulador que analisa a situação, a partir do histórico do consumidor com a empresa, e apresenta um possível cenário futuro de risco de litígios.

A contextualização dos litígios foi uma outra etapa importante. Apesar de ser mínima a fração dos consumidores que procuraram o Judiciário, um dos estudos feitos nesta P&D foi sobre o impacto da regulação da Aneel na judicialização das relações de consumo. Verificou-se que o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro reconheceu a vigência das normas setoriais em 76,5% das sentenças. Apenas em 23,5% dos processos o Tribunal não levou a norma em consideração. Esses casos foram os relacionados à suspensão de energia em razão de alegadas fraudes e pelo entendimento de que o Termo de Ocorrência e Inspeção (TOI) não seria suficiente para provar a ocorrência de irregularidade. Uma decisão contrária ao que prega a regulação setorial. A baixa deferência judicial ao processo de regulação apesar de episódico é substantivamente impactante nos litígios de consumo de energia.

Ao fim das fases de identificação e origem dos problemas, do comportamento do consumidor e do ambiente regulatório, a FGV DIREITO RIO elencou uma série de sugestões como medidas de prevenção e de atuação proativa. Com o objetivo de reduzir o atual estoque de ações judiciais, a

FGV sugere um trabalho de esclarecimento diretamente nos locais de conflito e em contatos diretos com os clientes. E no âmbito coletivo, a construção de acordos coletivos e mutirões, e a revisão de normas da empresa que originem conflitos de massa. Além disso, foi apontada a necessidade de manter canais abertos de diálogo com consumidores, outras empresas de energia elétrica e com operadores do Direito.

Um constante monitoramento é essencial para evitar novas demandas jurídicas. Para melhorar a qualificação dos dados foi recomendada a construção de um novo banco de dados, de alto padrão, para a área administrativa, e a reformulação da base de dados do GERPRO. Além disso, o departamento jurídico da Light atuaria como gestor estratégico dos conflitos, estreitando a atuação deste setor com outras áreas importantes da empresa, como comercial e o atendimento ao cliente.

E, por fim, para dirimir a insegurança jurídica sobre a aplicação do TOI, a equipe da FGV e o jurídico da Light apresentaram como proposta uma minuta de Projeto de Lei de perdas não técnicas de energia, que possibilita a atuação legalmente reconhecida das distribuidoras de energia elétrica no combate ao furto de energia.

A complexidade do tema deixou explícita a necessidade de uma equipe multidisciplinar para elaboração e desenvolvimento do projeto. Demonstrou mais ainda: a imprescindível participação dos atores regulados como parceiros para produção de novos conhecimentos. Expressou o acerto e a necessidade do instrumento de P&D como mecanismo fundamental não apenas para o desenvolvimento, mas também para a segurança jurídica e a construção da harmonia nas relações de consumo.

*Ricardo Morishita*  
*Nadja Sampaio*

# PARTE I

## Considerações acerca da regulação setorial e a judicialização das relações de consumo no setor elétrico

FICHA TÉCNICA

Equipe

**Patrícia Regina Pinheiro Sampaio**

**Marjorie Gressler Afonso**

**Maria Eduarda de Medeiros**



1.

CONSIDERAÇÕES  
ACERCA DA  
REGULAÇÃO  
SETORIAL E A  
JUDICIALIZAÇÃO  
DAS RELAÇÕES  
DE CONSUMO NO  
SETOR ELÉTRICO





*Patrícia Regina Pinheiro Sampaio  
Marjorie Gressler Afonso  
Maria Eduarda Medeiros\**

## **Introdução**

Este artigo apresenta algumas questões relacionadas à regulação setorial que possam ter impacto sobre a judicialização dos conflitos de consumo no setor de energia elétrica.

O tema se mostra relevante, pois concessionárias distribuidoras de energia elétrica costumam figurar de forma expressiva nos *rankings* de distribuição de novas ações do Poder Judiciário. Tem-se como exemplo a lista dos 30 maiores litigantes disponibilizada no site do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. De acordo com esses dados, as distribuidoras Light Serviços de Eletricidade S.A. e Ampla Energia e Serviços S.A., as duas maiores concessionárias distribuidoras de energia elétrica atuantes no Rio de Janeiro, figuram em terceiro e quarto lugar, respectivamente, dentre os fornecedores de produtos e serviços mais acionados perante a justiça cível do estado nos últimos cinco anos.<sup>1</sup>

A relação entre regulação setorial e judicialização será abordada neste capítulo sob três perspectivas distintas.

Na primeira (Seção I), procura-se avaliar o grau de relevância que o Poder Judiciário (PJ) atribui à regulação setorial no momento de decidir litígios de consumo de energia elétrica. Para tanto, será analisado um conjunto de decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ/RJ) envolvendo relações de consumo.

A segunda parte (Seção II) considera o papel da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) na regulação da qualidade da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica. Nessa perspectiva, considera-se que a qualidade do serviço prestado tende a ter um impacto sobre o nível de litigância, ou seja, parte-se do pressuposto de que quanto pior a qualidade do serviço maior será o número de demandas no PJ. Dessa forma, este capítulo abordará a análise de três elementos relevantes para a relação entre regulação setorial e judicialização, quais sejam: (i) os indicadores de aferição da qualidade do serviço estabelecidos pela ANEEL para regular a qualidade de energia elétrica; (ii) o método de fiscalização da agência

---

\* Patrícia Regina Pinheiro Sampaio é professora da FGV DIREITO RIO, pesquisadora do Centro de Pesquisa em Direito e Economia (CPDE/FGV DIREITO RIO), doutora e mestre pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Marjorie Gressler Afonso é acadêmica de Direito da FGV DIREITO RIO e foi estagiária pesquisadora deste projeto de P&D. Maria Eduarda Medeiros é acadêmica de Direito da FGV DIREITO RIO e foi estagiária pesquisadora deste P&D. As autoras agradecem a preciosa contribuição de Ana Lucia Buccos Silveira na revisão deste trabalho. Eventuais equívocos e omissões devem ser atribuídos exclusivamente às autoras.

<sup>1</sup> A consulta foi realizada no dia 3/10/2014 no site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/MaisAcionadas/>>.

quanto ao cumprimento desses indicadores; e (iii) os incentivos previstos na legislação setorial para seu adimplemento.

Finalmente, a terceira vertente de apreciação da relação entre regulação setorial e judicialização (Seção III) considera que, quanto mais o consumidor participe do processo de construção da regulação setorial, mais aderente ela será aos seus interesses. Acredita-se, assim, que uma maior inclusão do consumidor no processo de criação de normas no setor levará a uma redução da litigância. Assim, a parte final deste capítulo apresentará informações acerca dos mecanismos de participação do consumidor com relação a regulação setorial.

# Seção I

## *Regulação setorial e a jurisprudência fluminense*

*Patrícia Regina Pinheiro Sampaio e Marjorie Gressler Afonso*

### **Apresentação**

Um estudo acerca da relação entre regulação e litigância deve considerar a ênfase conferida às normas setoriais nas decisões sobre litígios na área de consumo. Nesse sentido, torna-se relevante analisar o tratamento dado pelo Poder Judiciário às normas elaboradas pela ANEEL para regular o serviço de distribuição de energia elétrica.

No âmbito do projeto de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), realizado pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, foi feito um levantamento da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ/RJ) em questões envolvendo o setor de energia elétrica em 2010, 2011 e 2012. O P&D formou uma base de dados inicial composta pelas 300 decisões de segunda instância (Câmaras Cíveis) do TJ/RJ que continham em sua ementa a locução “energia elétrica” em cada um dos três anos analisados, formando um total de 900 decisões.<sup>2</sup>

Após essa fase, foram analisadas as ementas com o intuito de serem selecionados apenas os casos que envolvessem relação entre concessionárias e usuários do serviço de distribuição de energia elétrica, tendo sido identificadas 810 decisões que tratavam de relações de consumo no setor elétrico.

Em seguida, foram separadas as ementas que expressamente citavam ANEEL ou um ato normativo por ela exarado como fundamento da decisão. Dentro da base de dados, procurou-se por ementas que contivessem as palavras “ANEEL”, “autarquia”, ou referência expressa às Resoluções nº 456/00 e 414/10 da ANEEL, relativas às condições gerais de fornecimento de energia elétrica.<sup>3</sup>

Por fim, foram excluídas as decisões proferidas em sede de agravo de instrumento e em embargos de declaração, restando apenas as decisões de mérito proferidas pelo TJ/RJ, que totalizaram 68 casos. Esses acórdãos foram analisados em sua íntegra, a fim de se verificar como ocorre a aplicação, pelo Poder Judiciário fluminense, das normas regulatórias da ANEEL. Buscou-se constatar se, nesse con-

---

<sup>2</sup> A restrição a 300 decisões por ano deveu-se à limitação da ferramenta de consulta de jurisprudência disponibilizada pelo TJ/RJ na internet, que retornava um conjunto máximo de 300 decisões anualmente a partir de palavras colocadas na chave de busca. Dessa forma, 300 decisões não abrangem necessariamente o universo de decisões proferidas envolvendo a palavra ou a locução pesquisada.

<sup>3</sup> A Resolução nº 414/10 revogou a Resolução nº 456/00, a qual, todavia, poderia vigor no momento em que teriam ocorrido fatos litigados nas ações judiciais objeto da pesquisa.

junto de 68 acórdãos, a decisão de mérito aplicou ou afastou a incidência da norma regulatória setorial em suas razões de decidir.

## Da referência à regulação setorial

A primeira constatação obtida a partir da base de dados foi a de que, em apenas 76 das 810 ementas de decisões versando sobre litígios de consumo no setor elétrico<sup>4</sup> foi feita, na ementa, referência expressa à regulação setorial. Ou seja, em apenas 9,38% dos casos há uma menção explícita à ANEEL ou à existência de norma setorial. Por outro lado, esse percentual se apresentou crescente ao longo dos três anos considerados na pesquisa, com os percentuais de 5,14% em 2010, 10,38% em 2011 e 12,59% em 2012.<sup>5</sup>

Assim, uma primeira constatação que pode ser extraída da base de dados é o fato de que, para a solução de conflitos judiciais entre usuários e concessionárias de distribuição de energia elétrica, a referência à normatização setorial da agência reguladora competente não parece constituir elemento crucial da decisão na grande maioria dos casos.<sup>6</sup> A utilização em larga escala da regulação setorial, como fundamento das razões de decidir do TJ/RJ no que tange a matérias relacionadas à relação concessionária/usuário, não é uma realidade, pois das 900 decisões que inicialmente compuseram o banco de danos, apenas 87 citavam em sua ementa a ANEEL ou ato normativo seu. Quando considerados apenas os casos que versavam sobre decisões envolvendo controvérsias entre consumidores e distribuidoras de energia elétrica, esse número caía para 76 de um total de 810 decisões, ou seja, em menos de 10% das ementas de decisões que definiram conflitos entre usuários e distribuidoras de energia elétrica entre 2010 e 2012 foi citada referência à ANEEL ou à regulação setorial.<sup>7</sup>

No entanto, apesar de ser pequena a quantidade de vezes em que o TJ/RJ faz referência à normatização setorial, observa-se uma tendência de crescimento ao longo dos três anos estudados, com uma diferença bastante significativa entre 2010 e 2011.

---

<sup>4</sup> Essa quantidade inclui decisões em agravos de instrumento e em embargos de declaração.

<sup>5</sup> Esses percentuais foram calculados a partir da quantidade total de julgados que tratavam sobre relação de consumo de cada ano: do total de decisões de 2012, 278 foram sobre relação de consumo. Em 2011, foram 260. Em 2010, foram 272.

<sup>6</sup> Destaca-se que essa conclusão é obtida a partir da leitura das ementas dos acórdãos, e não de seu inteiro teor. De todo modo, o dado não nos parece perder a relevância, pois a ementa deve capturar as principais razões de decidir do órgão julgador. Assim, se nela não consta referência à normativa setorial, parece-nos legítimo inferir que esse não seja um tema considerado de elevada relevância pelo tribunal ao decidir.

<sup>7</sup> Incluídos os agravos de instrumento e os embargos de declaração.



## Aplicação das normas regulatórias

Como visto, foram encontradas 68 decisões de mérito cujas ementas expressamente mencionavam atos normativos setoriais ou a ANEEL em um universo de 810 decisões em relações de consumo no setor elétrico.

A partir desses julgados chegou-se a uma segunda constatação em que, na grande maioria dos casos, o TJ/RJ reconhece vigência às normas setoriais. De fato, dos 68 processos analisados que citavam norma da ANEEL teria havido controvérsia quanto à interpretação da regulação setorial (conforme adiante explanada) em apenas 16 deles. Ou seja, em 76,5% dos casos em que foi feita referência à normatização setorial, o tribunal efetivamente aplicou a norma mencionada, tomando-a como fundamento em suas razões de decidir. Apenas em 23,5% dos casos analisados o tribunal decidiu por afastar a incidência da norma regulatória, sob o fundamento de sua não aderência aos ditames de defesa do consumidor. Conforme será apresentado, esses casos são relacionados especialmente com temas de suspensão do fornecimento de energia em razão de fraudes alegadas e com o argumento de que atos das concessionárias não ostentam presunção de legitimidade; portanto, dado seu caráter unilateral, as provas produzidas unicamente pelas concessionárias não seriam suficientes para caracterizar infrações de consumo.

A pesquisa apontou que, na maioria dos casos em que o TJ/RJ menciona a regulação setorial em suas razões de decidir, ele a reconhece como legítima e vigente, portanto, como instrumento legítimo para concluir se a concessionária agiu ou não conforme o direito. Nesse sentido, como exemplo de decisão que aplicou a norma regulatória, pode ser citada a decisão proferida pelo TJ/RJ nos autos do processo nº 0032579-38.2010.8.19.0004. Nessa decisão, o tribunal aplicou a norma da ANEEL que permite que a concessionária suspenda o fornecimento de energia elétrica no caso de inadimplemento recente do consumidor, restabelecendo-o em até 48 horas após o pagamento. Esse entendimento estava em consonância com o art. 107 da Resolução nº 456/00 da ANEEL, vigente à época dos fatos.<sup>8</sup> Ao seguir, o trecho do voto condutor do acórdão explicita referência à norma regulatória setorial como justificativa pela decisão favorável à concessionária.

Embora a autora tenha quitado as referidas contas nos dias 9/06/10 e 12/06/10, respectivamente, por ser o dia 12/06/10 um sábado, o pagamento só foi efetivamente registrado no primeiro dia útil seguinte, qual seja, segunda-feira dia 14/06/2010, tendo a ré restabelecido o fornecimento de energia elétrica ao imóvel da autora em 15/06/2010, aproximadamente 24h (vinte

---

<sup>8</sup> O art. 107 da Resolução nº 456/00 dispunha: "Cessado o motivo da suspensão, a concessionária restabelecerá o fornecimento no prazo de até 48 horas, após a solicitação do consumidor ou a constatação do pagamento."

e quatro horas), portanto na metade do prazo previsto no art. 107 da Resolução ANEEL nº 456/00.

[...]

Com base nas provas carreadas aos autos, não se vislumbra qualquer conduta ilícita da ré, ou falha na prestação do serviço. A interrupção no fornecimento de energia se deveu à inadimplência recente da parte autora, comprovada nos autos, caracterizando-se, portanto, o exercício regular de direito da ré, não devendo a ré ser responsabilizada por dano decorrente de fato exclusivo da consumidora.

Outra ocasião em que o tribunal aplicou norma setorial foi no julgamento do Processo nº 0008015-39.2011.8.19.0075, em que se decidiu que a interrupção no fornecimento (queda de energia) ocorreu por um período inferior a 24 horas, como permitido pela Resolução nº 414/10, como mostra trecho do voto destacado a seguir:

A Resolução Normativa da ANEEL nº 414, estabelece que o prazo para restabelecimento do serviço, no caso de unidades consumidoras localizadas em áreas urbanas, é de 24 (vinte e quatro) horas.<sup>9</sup>

Dessa forma, não há que se falar em dano, pois a interrupção do serviço se deu por prazo razoável, em atenção às normas da agência regulamentadora.

Além disso, de acordo com o verbete nº 193 da súmula da jurisprudência dominante do tribunal, breve interrupção de serviço essencial não constitui dano moral.

As decisões destacadas anteriormente exemplificam a tendência do tribunal em reconhecer a legitimidade das normas regulatórias setoriais.

## Da não aplicação de normas setoriais

A exceção à tendência da jurisprudência do TJ/RJ em reconhecer legitimidade às normas reguladoras setoriais é observada em casos relacionados à caracterização, pela concessionária, de irregularidades cometidas pelos usuários com faturamento a menor ou ausência de faturamento do consumo realizado. Como se verá adiante, as decisões do TJ/RJ que negaram vigência à legislação setorial diziam respeito à

---

<sup>9</sup> Resolução nº 414/10: “Art. 176 A distribuidora deve restabelecer o fornecimento nos seguintes prazos, contados ininterruptamente: I –24 (vinte e quatro) horas, para religação normal de unidade consumidora localizada em área urbana; [...].”



utilização do Termo de Ocorrência e Inspeção (TOI) para justificar as medidas de recuperação de energia.

De acordo com a Resolução nº 456/00 (já revogada) e a Resolução nº 414/10, que atualmente regulamenta a matéria, o TOI é considerado o mecanismo adequado à constatação da ocorrência de irregularidade. Trata-se de um documento preenchido pela distribuidora de energia elétrica quando ela verifica a ocorrência de alguma irregularidade pelo consumidor. Nesse particular, é importante registrar que a Resolução nº 456/00 definia o TOI como “Termo de Ocorrência de Irregularidade” (art. 72, I). Já a Resolução nº 414/10 (art. 129, § 1º, I) define o TOI como “Termo de Ocorrência e Inspeção” e determina que a concessionária adote o formulário estabelecido pela agência.

A partir da lavratura do TOI, a concessionária passa a ter o direito de adotar as medidas de “recuperação de energia” que recaem sobre o consumidor. As medidas de recuperação de energia levam ao faturamento, pela concessionária, de valores relacionados à energia alegadamente consumida e não paga pelos usuários (em decorrência, por exemplo, de furto de energia) e, ainda, à possibilidade de suspensão do serviço e cobrança de multa moratória.

Entretanto, apesar de a regulação setorial conferir às concessionárias a prerrogativa de adotar as medidas de recuperação de energia com base na lavratura do TOI, foram encontrados casos em que o Poder Judiciário (PJ) julgou abusiva as medidas de recuperação de energia que foram adotadas, inclusive a lavratura do TOI. O posicionamento do TJ/RJ foi objeto do enunciado aprovado no Aviso nº 52/11: “o termo de ocorrência de irregularidade, emanado de concessionária, não ostenta o atributo da presunção de legitimidade, ainda que subscrito pelo usuário.” Posteriormente, o tema foi sumulado com a mesma redação (Súmula 256 do TJ/RJ).

Assim, entendemos que nas ocasiões em que o TJ/RJ negou efeito probatório ao TOI, sob o argumento de sua unilateralidade, houve desconsideração ao disposto na normativa setorial, já que ela a permite, acrescidas das demais possibilidades de prova previstas na ordenação setorial.

Conforme já mencionado, foram 16 os eventos em que o TJ/RJ teria deixado de aplicar a norma regulatória setorial.

Em alguns casos, o tribunal entendeu que, apesar de a concessionária ter lavrado o TOI em respeito às exigências regulamentares, este não goza de presunção de legitimidade e, portanto, não constitui elemento suficiente para comprovar que o usuário teria cometido irregularidade no consumo de energia elétrica.

Apesar da previsão expressa na norma setorial de que o TOI é meio legítimo para demonstrar a irregularidade, o que se observa a partir da jurisprudência analisada é uma tendência do Tribunal em declarar que o TOI não goza de presunção de legitimidade, mostrando-se abusivo em razão de sua unilateralidade. Nesses casos, entendemos também que o TJ/RJ está negando vigência à norma regulatória setorial. Em algumas decisões, verificou-se que o tribunal mencionava a existência da norma setorial, mas negava a suficiência do quanto ali exposto para efeitos de



caracterização do ilícito cometido pelo consumidor. Quando o tribunal adotou esse entendimento, o debate geralmente se pautou no fato de que o TOI era um ato unilateral que não permitiria o exercício da ampla defesa e do contraditório pelo consumidor. Observou-se, ainda, que a decisão buscava prestigiar os ditames contidos no Código de Defesa do Consumidor. Veja-se, a título ilustrativo, a seguinte decisão:

Diante dessa premissa, há de se destacar que a lavratura do aludido Termo de Ocorrência de Irregularidade (TOI) ora questionada, por si só não é considerada ilegal diante da previsão normativa, raciocínio, contudo, que não se aplica à cobrança do fornecimento que a concessionária considerava devido, como efetivo consumo, sem possibilitar ao consumidor o exercício da ampla defesa e do contraditório, impedindo-o, inclusive, de realizar prova em contrário.

Com efeito, ainda que exista regulamentação específica no setor, não se pode reconhecer ao concessionário a autoexecutoriedade decorrente da imposição de pagamento de multa de recuperação, constatada unilateralmente, sem o atendimento dos aludidos princípios constitucionalmente assegurados, em nome de um questionável poder de polícia, que, no caso, afronta ainda o microsistema de proteção ao consumidor.<sup>10</sup>

O que se verifica é que o tribunal, por um lado, reconhecia que a lavratura do TOI não é ilegal quando seu preenchimento ocorre em respeito às normas regulatórias. Todavia, o ponto controvertido residia no fato de que as concessionárias muitas vezes se baseavam exclusivamente no TOI para cobrar os valores de energia consumida e não paga pelos usuários, na ausência de outras provas de que tivesse ocorrido consumo irregular. No entendimento do tribunal, devido ao fato de que a regulação setorial previa que a lavratura do TOI seria feita unicamente pela concessionária, sem a necessidade de participação do consumidor, esse documento não bastaria para comprovar a irregularidade. Assim, a cobrança dos valores consumidos de forma irregular só poderia ser feita se houvesse outros elementos que comprovassem a irregularidade. Nesse sentido:

Todavia, o princípio da boa-fé há de ser guardado por ambas as partes. A concessionária de um lado, adotando as providências estabelecidas na Resolução nº 456/2000 da ANEEL observando as formalidades exigidas, enquanto, de outro, o consumidor, remunerando o serviço, sob forma de contraprestação, de

---

<sup>10</sup> Processo nº 0013106-46.2008.8.19.0001. TJ/RJ, 13/12/2011.



modo compatível com o fornecimento obtido, com vistas a não lesar a prestadora.

[...]

As medições, utilização e valores cobrados não se mostram compatíveis, de modo a justificar a inércia do autor, tudo levando a crer que, efetivamente, a aferição registrada não conferiria com o fornecimento realizado, o que, todavia, não pode ensejar, *manu militari*, a cobrança de valores sem observar os princípios do contraditório e da ampla defesa, daí porque sua nulidade se configura, nesses termos. Caberá, contudo, a fornecedora, o direito de, em ação própria, cobrar as importâncias efetivamente devidas, desde que, convenientemente comprovada, quando estará assegurado ao consumidor o direito à ampla defesa e ao contraditório, por se tratar de dívida pretérita, sem a privação do serviço essencial e sem prejuízo do corte em caso do não pagamento da dívida atual.<sup>11</sup>

Dos 16 casos em que TJ/RJ deixou de aplicar a norma setorial por entender que o TOI não seria suficiente para provar a ocorrência de uma irregularidade, dez deles tinham como fundamento o entendimento de que a regulação setorial exigiria perícia técnica para a configuração da irregularidade. Essa visão se pautava na redação original da Resolução nº 456/00 da ANEEL que inicialmente exigia perícia técnica para provar a ocorrência da irregularidade, mas cuja redação foi reformada pouco tempo depois de sua entrada em vigor para torná-la facultativa, dependente de requerimento expresso do consumidor. Apesar de facultativa nos termos da regulação setorial, foram encontradas decisões nas quais o TJ/RJ deu ênfase à ausência de realização de perícia técnica pela concessionária, para negar validade à posição por ela adotada sobre a apuração de irregularidade de consumo, mesmo quando isso sequer tinha sido requerido pelo consumidor.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Processo nº 0313782-81.2009.8.19.0001. TJ/RJ, 2/2/2012.

<sup>12</sup> No mesmo sentido, após analisar a jurisprudência do TJ/RJ, manifesta-se Ana Lucia Buccos Silveira: “Na Resolução nº 456, de 2000, a perícia só era realizada por solicitação do usuário, conforme a interpretação literal do art. 72, II. Todavia, existe uma nítida confusão pelos magistrados, ao sentenciarem as ações judiciais com fundamento no mencionado artigo, ao entenderem que a concessionária de energia falhou por não ter realizado a perícia técnica.” SILVEIRA, Ana Lucia Buccos. Meio do caminho: visão e evolução da agência reguladora (ANEEL) frente às decisões do Judiciário nas ações envolvendo o Termo de Ocorrência e Inspeção (TOI). In: AMORIM DA ROCHA, Fábio (Coord.). *Temas relevantes no direito de energia elétrica*. Rio de Janeiro: Synergia, 2012, p. 612.

Nesses casos, o tribunal desconsiderou o fato de que, na vigência da Resolução nº 456/00, a realização de perícia no medidor para efeitos de constatação de fraude era facultativa desde a edição da Resolução nº 090/01, a qual alterou a redação do art. 72, II. Nesse sentido, observa-se a seguir a comparação entre a redação original da Resolução nº 456/00 e a redação que lhe foi atribuída pela Resolução nº 090/01:

Resolução ANEEL 456/00 (já revogada):

Art. 72 Constatada a ocorrência de qualquer procedimento irregular cuja responsabilidade não lhe seja atribuível e que tenha provocado faturamento inferior ao correto, ou no caso de não ter havido qualquer faturamento, a concessionária adotará as seguintes providências:

I —emitir o “Termo de Ocorrência de Irregularidade”, em formulário próprio, contemplando as informações necessárias ao registro da irregularidade, tais como:

- a) identificação completa do consumidor;
- b) endereço da unidade consumidora;
- c) código de identificação da unidade consumidora;
- d) atividade desenvolvida;
- e) tipo e tensão de fornecimento;
- f) tipo de medição;
- g) identificação e leitura(s) do(s) medidor(es) e demais equipamentos auxiliares de medição;
- h) selos e/ou lacres encontrados e deixados;
- i) descrição detalhada do tipo de irregularidade;
- j) relação da carga instalada;
- l) identificação e assinatura do inspetor da concessionária; e
- m) outras informações julgadas necessárias.

Redação original

II —solicitar os serviços de perícia técnica do órgão competente vinculado à segurança pública e/ou do órgão metrológico oficial, este quando se fizer necessária a verificação do medidor e/ou demais equipamentos de medição;

Redação introduzida pela Resolução nº 90/01<sup>13</sup>

II —promover a perícia técnica, a ser realizada por terceiro legalmente habilitado, quando requerida pelo consumidor;

<sup>13</sup> Agência Nacional de Energia Elétrica (Brasil). Resolução nº 90, de 27 de março de 2001. Altera dispositivos e promove ajustes na Resolução nº 456, de 29 de novembro de 2000, que trata das Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 28 mar. 2001



III —implementar outros procedimentos necessários à fiel caracterização da irregularidade.<sup>14</sup>

Apesar de o inciso II, desde 2001, tornar a perícia uma faculdade a ser requerida pelo consumidor, foram encontradas decisões judiciais que condenaram a concessionária em razão da ausência de perícia, em caso nos quais, contudo, não havia notícia de que o consumidor tivesse requerido a realização dessa prova e a concessionária houvesse se negado a efetuar-la. Exemplo dessa realidade pode ser encontrado no trecho da decisão destacado a seguir:

Isto porque, diante das fotos colacionadas aos autos pela autora, constata-se que a apuração da irregularidade do medidor não ocorrera dentro dos ditames legais. O artigo 72 da Resolução nº 456/2000 da ANEEL exige que a concessionária solicite perícia técnica do órgão competente vinculado à segurança pública após a constatação de qualquer irregularidade.

[...]

Portanto, a ré não cumpriu as providências técnicas necessárias para a comprovação da irregularidade do medidor, o que caracteriza a indevida cobrança da diferença unilateralmente apurada e, conseqüentemente, o irregular corte no fornecimento do serviço.<sup>15</sup>

O julgado anterior se referia a fatos ocorridos na vigência da Resolução nº 456/00, após a alteração da redação do seu inciso II.

Cumpre mencionar ainda que a Resolução nº 414/10 igualmente mantém o caráter facultativo da perícia técnica, fazendo sua realização depender de um requerimento do consumidor ou, ainda, de uma decisão da própria concessionária que, se julgar pertinente, poderá realizá-la:

Resolução nº 414 ANEEL de 9 de setembro de 2010, publicada no D.O. em 15/9/2010.

Art. 129 Na ocorrência de indício de procedimento irregular, a distribuidora deve adotar as providências necessárias para sua

---

<sup>14</sup> Agência Nacional de Energia Elétrica (Brasil). Resolução nº 456, de 29 de novembro de 2000. Estabelece, de forma atualizada e consolidada, as Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 15 dez. 2000.

<sup>15</sup> Processo nº 0000282-33.2008.8.19.0073. TJ/RJ, 2/2/2011. Percebe-se que este processo iniciou-se em 2008, quando há muito já vigia a regra da facultatividade da realização da perícia técnica. Não há ainda qualquer indício de que fizesse referência a eventos ocorridos antes de 2001, data da edição da Resolução nº 90/01.

fiel caracterização e apuração do consumo não faturado ou faturado a menor.

§ 1º A distribuidora deve compor conjunto de evidências para a caracterização de eventual irregularidade por meio dos seguintes procedimentos:

I —emitir o Termo de Ocorrência e Inspeção —TOI, em formulário próprio, elaborado conforme Anexo V desta Resolução;

II —solicitar perícia técnica, a seu critério, ou quando requerida pelo consumidor ou por seu representante legal;

III —elaborar relatório de avaliação técnica, quando constatada a violação do medidor ou demais equipamentos de medição, exceto quando for solicitada a perícia técnica de que trata o inciso II (redação dada pela Resolução 479/2012);

IV —efetuar a avaliação do histórico de consumo e grandezas elétricas; e

V —implementar, quando julgar necessário, os seguintes procedimentos:

a) medição fiscalizadora, com registros de fornecimento em memória de massa de, no mínimo, 15 (quinze) dias consecutivos; e

b) recursos visuais, tais como fotografias e vídeos.<sup>16</sup>

Dessa forma, há uma indicação de que o TJ/RJ desconsiderou o exposto na normatização setorial produzida pela ANEEL em todos esses casos, pois a mera ausência da perícia não deveria levar a uma presunção de irregularidade na caracterização do ilícito pela concessionária.

Em dois casos, no entanto, o TJ/RJ reconhece que a perícia técnica é um direito do consumidor, mas que como ele desconhece seu direito, caberia à concessionária fazer a perícia mesmo sem solicitação do consumidor. É o que se vê, por exemplo, no julgamento da apelação cível nº 0102535-53.2010.8.19.0001.

No mesmo sentido, a nulidade do termo de ocorrência advém, igualmente, do descumprimento pela ré das regras estabelecidas pela Res. 456/2000 da ANEEL, no que tange aos procedimentos administrativos a serem seguidos, quando constatada alguma deficiência de medição no relógio medido.

[...]

A duas, porque o art. 72 da supracitada resolução aponta ser direito do consumidor a perícia técnica, a ser realizada por ter-

---

<sup>16</sup> Agência Nacional de Energia Elétrica (Brasil). Resolução nº 414, de 9 de setembro de 2010. Estabelece as Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica de forma atualizada e consolidada. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 15 set. 2010.



ceiro legalmente habilitado. Por certo, no entanto, que nem o consumidor tem ciência desse seu direito, nem os prepostos da ré lho esclareceram.

[...]

Sendo assim, é prova unilateral, e o uso de tal prova pelo juízo para fundamentar uma decisão de improcedência do pedido autoral é feita em detrimento do direito fundamental ao devido processo legal, ferindo a ampla defesa e o contraditório.

Verifica-se, portanto, alguma controvérsia na interpretação adotada pelo TJ/RJ acerca da regulação setorial, no que se refere aos mecanismos de comprovação do cometimento de irregularidades de consumo.

A pesquisa também permitiu constatar que, em alguns casos, o tribunal condenou a distribuidora de energia elétrica sem especificar, na íntegra da decisão, a norma setorial que teria sido descumprida. Exemplo disso se vê na decisão que declarou, ainda sob a égide da Resolução nº 456/00, que o TOI não servia para comprovar a irregularidade, mas, em vez de citar apenas a ausência de contraditório, parece sugerir que a lavratura do TOI, em si, seria uma ofensa à Resolução da ANEEL, o que não condiz com a realidade da normativa setorial.

Com efeito, o Termo de Ocorrência de Irregularidade elaborado pela prestadora de serviço não é suficiente para provar o alegado vício do relógio medidor de energia elétrica, uma vez que produzido de forma unilateral, sem o crivo do contraditório.

Logo, não tendo agido em conformidade com a Resolução da ANEEL, abusiva se mostra a conduta adotada pela empresa concessionária, justificando, assim, a reparação integral pelos danos causados ao consumidor.<sup>17</sup>

Merece ainda ser mencionado que em dois casos encontrou-se uma lei estadual como alegada justificativa para a declaração de nulidade do TOI. Nessas ocasiões, o tribunal declarou o TOI nulo, pautando-se no fato de que a vistoria técnica que constatou a irregularidade não seguiu as exigências formais estabelecidas pela Lei nº 4.724/06, do Rio de Janeiro. Essa lei exige que toda vistoria técnica seja notificada com uma antecedência mínima de 48 horas, como mostra o artigo a seguir.

Art. 1º As empresas concessionárias de serviços públicos fornecedoras de energia elétrica, no estado do Rio de Janeiro, quando da realização de vistoria técnica no medidor do usuá-

---

<sup>17</sup> Trecho do voto do Relator Desembargador Maldonado de Carvalho, na apelação cível no 0414627-53.2011.8.19.0001.

rio residencial, deverão expedir notificação pessoal com Aviso de Recebimento (AR) a ser enviada para o endereço do consumidor, apresentando dia e hora da vistoria, salvo quando do registro da queixa-crime de furto de energia na delegacia competente.

Parágrafo único —A vistoria técnica deverá ser marcada em prazo superior a 48 (quarenta e oito) horas da entrega do Aviso de Recebimento pelo usuário.<sup>18</sup>

Há de se ressaltar, todavia, que referida norma é alvo de ação direta de inconstitucionalidade, tendo em vista que os estados-membros não possuem competência para legislar sobre serviço público federal, conforme já decidiu, em outras ocasiões, o Supremo Tribunal Federal (STF).<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Rio de Janeiro (Estado). Lei nº 4.724, de 15 de março de 2006, que obriga as concessionárias de serviço público fornecedoras de energia elétrica a expedir notificação com aviso de recebimento para realizar vistoria técnica no medidor do usuário. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. 16 mar. 2006.

<sup>19</sup> Essa lei é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade no 3703 no Supremo Tribunal Federal. O STF já decidiu pela incompetência dos estados-membros para legislar sobre serviços públicos federais. Na ADI-MC 2337, por exemplo, o STF decidiu: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. INVASÃO, PELO ESTADO-MEMBRO, DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO E DOS MUNICÍPIOS. IMPOSSIBILIDADE DE INTERFERÊNCIA DO ESTADO-MEMBRO NAS RELAÇÕES JURÍDICO-CONTRATUAIS ENTRE O PODER CONCEDENTE FEDERAL OU MUNICIPAL E AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS. INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NA LICITAÇÃO E FORMALMENTE ESTIPULADAS EM CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, SOB REGIME FEDERAL E MUNICIPAL. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Os estados-membros —que não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente (quando este for a União Federal ou o município) e as empresas concessionárias— também não dispõem de competência para modificar ou alterar as condições, que, previstas na licitação, acham-se formalmente estipuladas no contrato de concessão celebrado pela União (energia elétrica —CF, art. 21, XII, “b”) e pelo município (fornecimento de água —CF, art. 30, I e V), de um lado, com as concessionárias, de outro, notadamente se essa ingerência normativa, ao determinar a suspensão temporária do pagamento das tarifas devidas pela prestação dos serviços concedidos (serviços de energia elétrica, sob regime de concessão federal, e serviços de esgoto e abastecimento de água, sob regime de concessão municipal), afetar o equilíbrio financeiro resultante dessa relação jurídico-contractual de direito administrativo.” No mesmo sentido, decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade no 3343: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI No 3.449/04 DO DISTRITO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE ÁGUA, LUZ, GÁS, TV A CABO E TELEFONIA. INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICAÇÕES E ENERGIA ELÉTRICA (CF, ART. 21, XI E XII, “b”, E 22, IV). FIXAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA COMO PREROGATIVA INERENTE À TITULARIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, III). AFASTAMENTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (CF, ART. 24, V E VII). USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II). PRECEDENTES. SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E GÁS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO (CF, ART. 2º). PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.”



## Danos morais

As decisões que compuseram a amostra da pesquisa permitem constatar ainda que, na maioria dos casos cujas decisões levaram a regulação setorial em consideração, não houve deferimento de dano moral, apontando para um equilíbrio da jurisprudência nesse tema.

Das 68 decisões analisadas houve pedido de danos morais em 66. Dessas 66 decisões foram concedidos danos morais em 27 ocasiões. Enquanto em 2010 foram deferidos danos morais em 83% dos casos, esse percentual diminuiu para 42% em 2011, e 26% em 2012. Nota-se, por conseguinte, que há uma tendência decrescente de concessão de danos morais em face das concessionárias nas ocasiões em que a normativa setorial é considerada uma argumentação relevante na decisão.

No entanto, em cinco das decisões, o descumprimento da concessionária não foi provado, mas presumido, em decorrência da inversão do ônus da prova a favor do usuário. Os dois únicos casos em que o tribunal deferiu o pedido de dano moral sem que tivesse havido descumprimento, pela concessionária, das normas setoriais foram situações em que ele também negou vigência à norma regulatória, declarando a ilegitimidade do TOI. Isso não quer dizer, contudo, que sempre que a norma regulatória é afastada o tribunal concede danos morais.

Em seis casos envolvendo questionamento, pelo consumidor, quanto a cobranças recebidas da concessionária por alegada irregularidade no consumo, o tribunal reconheceu a nulidade do TOI pleiteada pelo consumidor, mas não deferiu o pedido de danos morais.



## Seção II

### *O controle da qualidade do serviço prestado ao consumidor*

*Patrícia Regina Pinheiro Sampaio e Marjorie Gressler Afonso*

#### Considerações iniciais

Uma segunda perspectiva de análise do fenômeno da litigância de consumo no setor elétrico deve considerar a hipótese de que, quanto mais bem prestados forem os serviços ao consumidor, menor será a quantidade de litígios. Nesse aspecto, parte-se da premissa de que baixos indicadores de qualidade seriam um fator propulsor da litigância, pois, se há falha na prestação do serviço, torna-se esperado que o consumidor busque a tutela judicial para a proteção de seus direitos.

Em 2012, a publicação Ouvidoria Setorial em Números,<sup>20</sup> produzida pela ANEEL, consolidou uma lista dos tópicos que mais foram objeto de reclamações pelos usuários. De acordo com essa lista, os assuntos que mais foram levados à agência reguladora relacionam-se ao descumprimento de parâmetros de qualidade na prestação do serviço. Questões como ressarcimento de danos elétricos, interrupção no fornecimento, qualidade do atendimento da concessionária e problemas na tensão são elementos inegavelmente atrelados ao tema da qualidade do serviço. O Quadro 1.1 mostra o número de reclamações recebidas sobre cada tema.

#### Reclamações registradas pela ANEEL em 2011 contra as concessionárias distribuidoras de energia elétrica, por objeto

##### Quadro 1.1

Reclamações mais registradas em 2011

Variação de consumo/erro de leitura	8.587
Ligação	7.715
Ressacimento de danos elétricos	7.219
Cobrança por irregularidades	6.400
Interrupção no fornecimento (falta de energia)	6.162

<sup>20</sup> ANEEL. Ouvidoria Setorial em Números, 2012. Agência Nacional de Energia Elétrica. Brasília, 2013. p. 7. Disponível em: <[http://www.aneel.gov.br/biblioteca/downloads/livros/ouvidoria\\_setorial2012.pdf](http://www.aneel.gov.br/biblioteca/downloads/livros/ouvidoria_setorial2012.pdf)>.



Qualidade do atendimento da concessionária	5.283
Religação normal	3.173
Cobrança indevida	2.886
Suspensão indevida de fornecimento	2.295
Flutuação/Varição/Oscilação de tensão	2.140
Aferição e substituição de medidor	2.033
Religação de urgência	1.985
Extensão da rede	1.892
Apresentação e entrega da fatura	1.869
Outras	16150
Total de reclamações	75.789
Média de procedência das reclamações	36,1%

Fonte: ANEEL. Ouvidoria Setorial em Números, 2012

Com relação a 2012, os dados de 2013 indicam um aumento na quantidade absoluta de reclamações recebidas pela agência reguladora (ver Quadro 1.2)

### Quadro 1.2

Reclamações mais registradas em 2012

		Pro.	Var.
Interrupção no fornecimento (falta de energia)	12.393	101,1%	58,2%
Ligação	8.424	9,2%	45,5%
Ressarcimento de danos elétricos	6.933	-4,0%	20,2%
Qualidade do atendimento da concessionária	5.297	0,3%	46,9%
Cobrança por irregularidades	4.228	-33,9%	14,0%
Religação normal	3.041	-4,0%	46,3%
Flutuação/Varição/Oscilação de tensão	2.875	34,3%	43,0%
Suspensão indevida do fornecimento	2.779	21,0%	26,8%
Extensão da rede	2.711	43,3%	50,7%
Cobrança indevida	2.637	-8,6%	40,8%
Aferição e substituição de medidor	2.216	9,0%	31,0%
Apresentação e entrega da fatura	2.059	10,2%	40,7%
Faturamento por média	2.008	80,7%	29,6%
Outras	15.771	-7,0%	41,4%
Total de reclamações	84.720	11,8%	38,8%
Densidade de reclamações procedentes (DRP)			4,58

Fonte: ANEEL. Ouvidoria Setorial em Números, 2013

A comparação entre os Quadros 1.1 e 1.2 pode indicar uma deterioração da qualidade dos serviços prestados, mas também pode ser decorrência de uma maior aproximação entre a ANEEL e os consumidores que, tendo mais informação, passariam a ela recorrer com maior frequência. De toda forma, verifica-se que o tema da interrupção no fornecimento (“falta de energia”) passou de 6.162 registros para 12.393, ou seja, um aumento de 101% em um ano, o que fortalece a hipótese de que pode ter ocorrido uma deterioração da qualidade do serviço prestado pelas concessionárias de energia em geral.

Interessante observar também que a região Sudeste tem a maior quantidade de consumidores do país, e responde por quase metade de todas as reclamações recebidas pela ouvidoria. O município do Rio de Janeiro lidera a lista de localidades mais reclamadas, em que pese não ser o que apresenta a maior quantidade de unidades consumidoras (ver Quadro 1.3).

### Quadro 1.3

Região	Unidades consumidoras	Percentual	Reclamações	Percentual	Relação reclamações/ 10.000 UCs
Norte	4.132.932	5,8%	5.152	6,1%	12,47
Nordeste	18.940.792	26,4%	14.409	17,0%	7,61
Centro-Oeste	5.462.342	7,6%	5.012	5,9%	9,18
Sudeste	32.246.129	45,0%	49.255	58,1%	15,27
Sul	10.924.653.653	15,2%	10.892	12,9%	9,97
<b>Brasil</b>	<b>71.706.848</b>	<b>100%</b>	<b>84.720</b>	<b>100%</b>	<b>11,81</b>

Fonte: ANEEL. Ouvidoria Setorial em Números, 2013

### Quadro 1.4

Municípios com mais reclamações em 2012

Rio de Janeiro (RJ)	9.516
São Paulo (SP)	6.909
São Gonçalo (RJ)	2.211
Belo Horizonte (MG)	1.815
Belém (PA)	1.781
Outros	62.488
Total de reclamações	84.720

Fonte: ANEEL. Ouvidoria Setorial em Números, 2013



## Indicadores de qualidade da prestação de serviços

Uma possível perspectiva de análise das reclamações de consumo consiste em considerar que a qualidade do serviço prestado teria relação direta com este dado: quanto melhor o serviço, menos reclamações. Resta então verificar como pode ser mensurada a qualidade do serviço prestado pelas distribuidoras de energia elétrica.

Consulta realizada em 2012 às normas setoriais em vigor permitiu constatar a existência de 28 indicadores formulados pelo regulador, os quais mensuram a qualidade do serviço prestado pelas distribuidoras de energia elétrica. Esses indicadores são subdivididos em duas categorias: os que apuram a qualidade do produto e aqueles dirigidos à prestação do serviço.

### Quadro 1.5

Indicadores da qualidade do produto

ICC	Unidades consumidoras com tensão crítica
DPR	Duração relativa da transgressão para tensão precária
DRC	Duração relativa da transgressão para tensão crítica
DTT	Distorção harmônica total de tensão
DIT	Distorção harmônica individual de tensão
Desequilíbrio de tensão	Desequilíbrio de tensão
FT	Flutuação de tensão
Indicador Pst	Pst representa a severidade dos níveis de cintilação luminosa associados à flutuação de tensão verificada em um período contínuo de dez minutos
Grandeza Plt	Expressa a severidade dos níveis de cintilação luminosa associados à flutuação de tensão verificada em um período contínuo de duas horas, por meio da composição de 12 valores consecutivos de Pst
VTCD	Variação de Tensão de Curta Duração
Fator de potência	Fator de potência

### Quadro 1.6

Indicadores da qualidade do serviço

TMP	Tempo Médio de Preparação
TMD	Tempo Médio de Deslocamento
TME	Tempo Médio de Execução
TMAE	Tempo Médio de Atendimento a Emergências
PNIE	Percentual do número de ocorrências emergenciais com interrupção de energia
DMIC	Duração máxima de interrupção contínua por unidade consumidora ou por ponto de conexão
DICRI	Duração de interrupção individual ocorrida em dia crítico por unidade consumidora ou ponto de conexão
DEC	Duração equivalente de interrupção por unidade consumidora
FEC	Frequência equivalente de interrupção por unidade consumidora

DIC	Duração de interrupção individual por unidade consumidora ou por ponto de conexão
FIC	Frequência de interrupção individual por unidade consumidora ou por ponto de conexão
DER	Duração Equivalente de Reclamação
FER	Frequência Equivalente de Reclamação
IASC	Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor
INS	Índice de Nível de Serviço
IAB	Índice de Abandono
ICO	Índice de Chamadas Ocupadas

A Tensão Precária (TP) consiste no “valor nominal da tensão de conexão em condições de operação precária nos sistemas elétricos de distribuição, que exige medida de correção programada em um prazo preestabelecido”.<sup>21</sup> O índice de duração relativa de transgressão para tensão precária calcula o maior valor entre as fases do número de leituras situadas nas faixas precárias sob 1008 leituras de tensão de uma unidade consumidora. Assim, busca-se identificar o período médio de tempo em que a tensão de energia fornecida esteve no nível precário. A Resolução Normativa nº 469/11, que aprovou a revisão 4 do módulo 8 dos Procedimentos de Distribuição de Energia Elétrica no Sistema Elétrico Nacional, estabeleceu o valor da duração relativa da transgressão máxima de tensão precária (DRPM) para 3%.

A tensão crítica é o “valor nominal da tensão de conexão em condições de operação crítica nos sistemas elétricos de distribuição, que exige medida de correção imediata em um prazo preestabelecido”.<sup>22</sup> O indicador de duração relativa de transgressão para tensão crítica calcula o maior valor entre as fases do número de leituras situadas nas faixas críticas sob 1.008 leituras de tensão de uma unidade consumidora. Assim, busca-se identificar o período médio de tempo em que a tensão de energia fornecida esteve no nível crítico. A Resolução Normativa nº 469/11, que aprovou a revisão 4 do módulo 8 dos Procedimentos de Distribuição de Energia Elétrica no Sistema Elétrico Nacional, estabeleceu o valor da duração relativa da transgressão máxima de tensão crítica (DRCM) em 0,5%.

O indicador intitulado unidades consumidoras com tensão crítica (ICC) é calculado trimestralmente pela ANEEL, a partir das medições amostrais daquele tri-

---

<sup>21</sup> PRODIST. Módulo 1. Introdução. Seção 1.2. Glossário de termos técnicos do PRODIST. Item 2.415. Aprovado pela Resolução Normativa nº 482/2012. Data de vigência 19/4/2012. Revisão 5 (após realização da Audiência Pública nº 042/11). Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Modulo1Revisao5.pdf>>.

<sup>22</sup> PRODIST. Módulo 1. Introdução. Seção 1.2. Glossário de termos técnicos do PRODIST. Item 2.406. Aprovado pela Resolução Normativa no 482/12. Data de vigência 19/4/2012. Revisão 5 (após realização da Audiência Pública nº 042/11). Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Modulo1Revisao5.pdf>>.



mestre enviadas pela distribuidora.<sup>23</sup> Esse índice busca descobrir a porcentagem de unidades consumidoras objeto de medição que tiveram o DRC não nulo em dado trimestre. Assim, deseja-se aferir qual a porcentagem de unidades que tiveram alguma transgressão para tensão crítica.

“As distorções harmônicas são fenômenos associados com deformações nas formas de onda das tensões e correntes em relação à onda senoidal da frequência fundamental.”<sup>24</sup> A distorção harmônica total (DTT) é a “composição das distorções harmônicas individuais que expressa o grau de desvio da onda em relação ao padrão ideal, normalmente referenciada ao valor da componente fundamental”.<sup>25</sup> Já a distorção harmônica individual de tensão (DIT) é uma “grandeza que expressa o nível individual de uma das componentes que totalizam o espectro de frequências de um sinal distorcido, normalmente referenciada ao valor da componente fundamental”.<sup>26</sup>

O desequilíbrio de tensão é o fenômeno associado às alterações dos padrões trifásicos do sistema de distribuição.<sup>27</sup> A Flutuação de Tensão (FT) “é uma variação aleatória, repetitiva ou esporádica do valor eficaz da tensão”.<sup>28</sup> A avaliação desse fator tem como objetivo medir o incômodo que a cintilação luminosa provoca ao consumidor. A flutuação de tensão é medida por meio de dois indicadores, o Pst e o Plt. O indicador Pst representa a severidade dos níveis de cintilação luminosa associados à flutuação de tensão verificada em um período contínuo de dez minutos. Já a grandeza Plt expressa a severidade dos níveis de cintilação luminosa associados à flutuação de tensão verificada em um período contínuo de duas horas, por meio da composição de 12 valores consecutivos de Pst.

---

<sup>23</sup> PRODIST. Módulo 8. Seção 8.1. Qualidade do produto. Item 2.7.2.1. Aprovado pela Resolução Normativa nº 469/11. Data de vigência 1/2/2012. Revisão 4 (após realização da Audiência Pública nº 064/10). Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Modulo8Revisao4.pdf>>.

<sup>24</sup> PRODIST. Módulo 8. Seção 8.1. Qualidade do produto. Item 4.1. Aprovado pela Resolução Normativa nº 469/11. Data de vigência 1/2/2012. Revisão 4 (após realização da Audiência Pública nº 064/10). Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Modulo8Revisao4.pdf>>.

<sup>25</sup> PRODIST. Módulo 1. Introdução. Seção 1.2. Glossário de termos técnicos do PRODIST. Item 2.126. Aprovado pela Resolução Normativa nº 482/12. Data de vigência 19/4/2012. Revisão 5 (após realização da Audiência Pública nº 042/11). Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Modulo1Revisao5.pdf>>.

<sup>26</sup> PRODIST. Módulo 1. Introdução. Seção 1.2. Glossário de termos técnicos do PRODIST. Item 2.406. Aprovado pela Resolução Normativa nº 482/2012. Data de vigência 19/04/2012. Revisão 5 (após realização da Audiência Pública nº 042/11). Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Modulo1Revisao5.pdf>>.

<sup>27</sup> PRODIST. Módulo 8. Seção 8.1. Qualidade do produto. Item 5.1. Aprovado pela Resolução Normativa nº 469/11. Data de vigência 1/2/2012. Revisão 4 (após realização da Audiência Pública nº 064/10). Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Modulo8Revisao4.pdf>>.

<sup>28</sup> PRODIST. Módulo 8. Seção 8.1. Qualidade do produto. Item 7. Aprovado pela Resolução Normativa nº 469/11. Data de vigência 1/2/2012. Revisão 4 (após realização da Audiência Pública nº 064/10). Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Modulo8Revisao4.pdf>>.

Há, ainda, a Variação de Tensão de Curta Duração (VTCD), que corresponde a “desvios significativos no valor eficaz da tensão em curtos intervalos de tempo”.<sup>29</sup> A severidade da variação de tensão de curta duração é medida entre fase e neutro de determinado barramento do sistema de distribuição. Ela também é caracterizada pela frequência em que ocorre, que corresponde à quantidade de vezes que cada combinação dos parâmetros duração e amplitude ocorrem em determinado período de tempo ao longo do qual o barramento tenha sido monitorado.<sup>30</sup>

O Fator de Potência (FP) deverá ser calculado a partir dos valores registrados das potências ativa e reativa ou das respectivas energias. A potência ativa é a “energia total consumida/fornecida durante determinado intervalo de tempo —que produz trabalho, dividida pelo próprio tempo, expressa em watts (W) e seus múltiplos”.<sup>31</sup> Já a potência reativa é “definida como a raiz quadrada da diferença dos quadrados da potência aparente e da potência ativa, expressa em volts-ampères reativos (var) e seus múltiplos”.<sup>32</sup> Sua medição permanente será obrigatória ou facultativa dependendo do sistema de distribuição em questão, se de alta, baixa ou média tensão. O módulo 8 do PRODIST estabelece os valores de referência do FP de acordo com o sistema de distribuição de cada unidade consumidora.

Adicionalmente, existe uma plêiade de indicadores para mensurar a qualidade do serviço prestado, que se relacionam diretamente com a qualidade do serviço “fornecimento de energia” ofertado ao consumidor.

---

<sup>29</sup> PRODIST. Módulo 8. Seção 8.1. Qualidade do produto. Item 6.1.1. Aprovado pela Resolução Normativa nº 469/11. Data de vigência 1/2/2012. Revisão 4 (após realização da Audiência Pública nº 064/10). Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Modulo8Revisao4.pdf>>.

<sup>30</sup> O módulo 8 do PRODIST explica, em sua seção 8.1, Qualidade do produto, item 4.2: “O indicador a ser utilizado para conhecimento do desempenho de determinado barramento do sistema de distribuição com relação às VTCD corresponde ao número de eventos agrupados por faixas de amplitude e de duração, discretizados conforme critério estabelecido a partir de levantamento de medições. Em um determinado ponto de monitoração, uma VTCD é caracterizada a partir da agregação dos parâmetros amplitude e duração de cada evento fase-neutro. Assim sendo, eventos fase-neutro simultâneos são primeiramente agregados compondo um mesmo evento no ponto de monitoração (agregação de fases). Os eventos consecutivos, em um período de três minutos, no mesmo ponto, são agregados compondo um único evento (agregação temporal). O fundamento ou a elevação de tensão que representa o intervalo de três minutos é o de menor ou de maior amplitude da tensão, respectivamente. A agregação de fases deve ser feita pelo critério de união das fases, ou seja, a duração do evento é definida como o intervalo de tempo decorrido entre o instante em que o primeiro dos eventos fase-neutro transpõe determinado limite e o instante em que o último dos eventos fase-neutro retorna para determinado limite.”

<sup>31</sup> PRODIST. Módulo 1. Introdução. Seção 1.2. Glossário de termos técnicos do PRODIST. Item 2.312. Aprovado pela Resolução Normativa nº 482/12. Data de vigência 19/4/2012. Revisão 5 (após realização da Audiência Pública nº 042/11). Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Modulo1Revisao5.pdf>>.

<sup>32</sup> PRODIST. Módulo 1. Introdução. Seção 1.2. Glossário de termos técnicos do PRODIST. Item 2.317. Aprovado pela Resolução Normativa nº 482/12. Data de vigência 19/4/2012. Revisão 5 (após realização da Audiência Pública nº 042/11). Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Modulo1Revisao5.pdf>>.



Primeiramente, merece menção a existência de um conjunto de indicadores que fazem referência ao tempo de atendimento às ocorrências emergenciais. A esse respeito, tem-se o Tempo Médio de Preparação (TMP), que “mede a eficiência dos meios de comunicação, dimensionamento das equipes e dos fluxos de informação dos Centros de Operação”.<sup>33</sup> O índice é calculado por meio da soma do tempo de preparação de atendimento de emergência para cada ocorrência emergencial (expresso em minutos), dividido pelo número total de ocorrências emergenciais verificadas no conjunto de unidades consumidoras no mês.

Em seguida, verifica-se a presença do Tempo Médio de Deslocamento (TMD), que “mede a eficácia da localização geográfica das equipes de manutenção e operação”.<sup>34</sup> O indicador é calculado por meio da soma do tempo de deslocamento da equipe de atendimento de emergência (expresso em minutos), dividido pelo número total de ocorrências emergenciais verificadas no conjunto de unidades consumidoras no mês.

Há, ainda, o Tempo Médio de Execução (TME), o qual “mede a eficácia do restabelecimento do sistema de distribuição pelas equipes de manutenção e operação”.<sup>35</sup> O indicador é calculado pela soma do tempo de execução do serviço até seu restabelecimento pela equipe de atendimento de emergência (expresso em minutos), dividido pelo número total de ocorrências emergenciais verificadas no conjunto de unidades consumidoras no mês.

O Tempo Médio de Atendimento a Emergências (TMAE) consiste na soma dos índices anteriores, o TMP, TMD e TME. Ele representa o tempo médio de atendimento a ocorrências emergenciais (expresso em minutos). O percentual do número de ocorrências emergenciais com interrupção de energia (PNIE), por sua vez, mede o percentual de número de ocorrências emergenciais com interrupção de energia. Ele é calculado a partir do número de ocorrências emergenciais com interrupção de energia elétrica dividido pelo o número de ocorrências emergenciais verificadas no conjunto de unidades consumidoras no mês de apuração.

Bastante relevante para se aferir a qualidade do serviço prestado é o conjunto de indicadores que incidem sobre a continuidade do serviço prestado.<sup>36</sup> Eles devem

---

<sup>33</sup> PRODIST. Módulo 8. Seção 8.1. Qualidade do produto. Item 4.2. Aprovado pela Resolução Normativa nº 469/11. Data de vigência 1/2/2012. Revisão 4 (após realização da Audiência Pública nº 064/10). Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Modulo8Revisão4.pdf>>.

<sup>34</sup> PRODIST. Módulo 8. Seção 8.1. Qualidade do produto. Item 4.3. Aprovado pela Resolução Normativa nº 469/11. Data de vigência 1/2/2012. Revisão 4 (após realização da Audiência Pública nº 064/10). Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Modulo8Revisão4.pdf>>.

<sup>35</sup> PRODIST. Módulo 8. Seção 8.1. Qualidade do produto. Item 4.4. Aprovado pela Resolução Normativa nº 469/11. Data de vigência 1/2/2012. Revisão 4 (após realização da Audiência Pública nº 064/10). Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Modulo8Revisão4.pdf>>.

<sup>36</sup> PRODIST. Módulo 8. Seção 8.1. Qualidade do produto. Item 5. Aprovado pela Resolução Normativa nº 469/11. Data de vigência 1/2/2012. Revisão 4 (após realização da Audiência Pública nº 064/10). Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Modulo8Revisão4.pdf>>.



ser calculados para apuração mensal, trimestral e anual, à exceção do DICRI, que deverá ser apurado por interrupção em dia crítico.

O indicador de duração de interrupção individual por unidade consumidora ou por ponto de conexão (DIC) mede o tempo, durante o período de apuração, em que uma unidade consumidora específica ficou privada do fornecimento de energia elétrica. O indicador é calculado a partir da soma do tempo de duração da interrupção da unidade consumidora ou do ponto de conexão no período de apuração.

A frequência de interrupção individual por unidade consumidora ou por ponto de conexão (FIC), por sua vez, mede a quantidade de vezes, durante o período de apuração, em que uma unidade consumidora específica ficou privada do fornecimento de energia elétrica. O indicador mede o número de interrupções, na unidade consumidora, no período de apuração.

O indicador de duração máxima de interrupção contínua por unidade consumidora ou por ponto de conexão (DMIC) corresponde ao tempo da máxima duração de interrupção contínua no período de apuração, verificada na unidade consumidora considerada (expresso em horas e centésimo de horas).

A duração equivalente de interrupção por unidade consumidora (DEC) afere a média, em horas, durante o período de apuração, em que as unidades consumidoras de determinado conjunto de unidades consumidoras, ficaram privadas do fornecimento de energia elétrica. O indicador é calculado a partir da soma do indicador DIC (duração equivalente de interrupção por unidade consumidora  $\times$  índice de unidades consumidoras atendidas em baixa ou média tensão faturadas no conjunto) dividido pelo número total de unidades consumidoras faturadas do conjunto no período de apuração, atendidas em baixa e média tensão.

A frequência equivalente de interrupção por unidade consumidora (FEC) calcula a média da quantidade de vezes, durante o período de apuração, em que as unidades consumidoras ficaram privadas do fornecimento de energia elétrica. O indicador leva em consideração a soma do indicador FIC (frequência equivalente de interrupção por unidade consumidora  $\times$  índice de unidades consumidoras atendidas em baixa ou média tensão faturadas no conjunto) dividido pelo número total de unidades consumidoras faturadas do conjunto no período de apuração, atendidas em baixa e média tensão.

A duração de interrupção individual ocorrida em dia crítico por unidade consumidora ou ponto de conexão (DICRI) mede a duração de interrupção ocorrida em dia crítico. O dia crítico é o “dia em que a quantidade de ocorrências emergenciais, em determinado conjunto de unidades consumidoras, superar a média acrescida de três desvios padrões dos valores diários. A média e o desvio padrão a serem usados serão os relativos aos 24 (vinte e quatro) meses anteriores ao ano em curso, incluindo os dias críticos já identificados”.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> PRODIST. Módulo 1. Introdução. Seção 1.2. Glossário de termos técnicos do PRODIST. Item 2.119. Aprovado pela Resolução Normativa nº 482/12. Data de vigência 19/4/2012. Revisão 5



A Duração Equivalente de Reclamação (DER)<sup>38</sup> mensura o tempo médio de duração das reclamações procedentes. A meta anual para a DER e a metodologia para sua definição são definidas em resolução específica, podendo ser redefinidas no ano correspondente à revisão periódica.

A Frequência Equivalente de Reclamação (FER)<sup>39</sup> a cada mil unidades consumidoras tem uma meta anual e uma metodologia para sua definição também definidas em resolução específica, podendo ser redefinidas no ano correspondente à revisão periódica.

Por fim, o Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor (IASC)<sup>40</sup> é calculado todo ano pela ANEEL a partir de uma pesquisa entre os consumidores residenciais. Seu objetivo é avaliar o grau de satisfação dos consumidores residenciais com o serviço prestado pela distribuidora de energia elétrica.

A metodologia utilizada para a apuração do IASC avalia os seguintes itens:

- qualidade percebida, relacionada com informação prestada ao cliente, facilidade de acesso à empresa e qualidade e confiabilidade dos serviços;
- valor percebido, relacionando com tarifa paga pelo usuário com benefícios, fornecimento e atendimento;
- confiança do cliente na empresa;
- fidelidade, que afere itens como troca de fornecedor em função da tarifa, da qualidade do fornecimento e do atendimento;
- satisfação.

Para o cálculo do índice utilizam-se as médias de cada empresa para os indicadores de Satisfação Global, Desconformidade Global e Distância para uma Empresa Ideal, ponderadas pelo peso das mesmas, conforme uma fórmula definida pela ANEEL, que considera a posição relativa da empresa com referência à posição máxima possível de ser alcançada por ela:

$$IASC = \frac{\sum pi \cdot \bar{x}_i - \sum pi \cdot \text{Min}(xi)}{\sum pi \cdot \text{Máx}(xi) - \sum pi \cdot \text{Min}(xi)}$$

Em que:

pi = peso calculado pelo modelo estrutural da empresa para o indicador i

xi = média do indicador i para a empresa em questão

Max (.) = valor máximo da escala do indicador i

Min (.) = valor mínimo da escala do indicador i

---

(após realização da Audiência Pública nº 042/11). Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Modulo1Revisao5.pdf>>.

<sup>38</sup> O indicador DER tem previsão na Resolução nº 414/10 da ANEEL.

<sup>39</sup> O indicador FER tem previsão na Resolução nº 414/10 da ANEEL.

<sup>40</sup> O regulamento do IASC foi aprovado em Despacho nº 47, de 14 de fevereiro de 2003. Publicado no Diário Oficial de 17/2/2003, seção 1, p. 57, v. 140, n. 34.

Não há um valor máximo ou mínimo do IASC previsto pela ANEEL. Esse índice serve como incentivo à melhoria da prestação de serviço de energia elétrica, orientada para a satisfação dos consumidores. A concessionária com o melhor índice IASC dentro de sua categoria ganha um prêmio, e passa a ter o direito de usar o Selo IASC em seu material institucional e na fatura de energia elétrica, para fins promocionais.

Existe, ainda, um conjunto de indicadores relacionados à qualidade do atendimento telefônico.<sup>41</sup> O Índice de Nível de Serviço (INS), que mensura a qualidade do atendimento telefônico, é a razão entre o total de chamadas ocupadas e o total de chamadas oferecidas em termos percentuais. A Resolução nº 414/10 da ANEEL, em seu art. 190, estabelece o limite mínimo do INS em 85%.

O Índice de Abandono (IAB) retrata a qualidade do atendimento telefônico. O IAB é a razão entre o total de chamadas abandonadas em tempo superior a 30 segundos e a soma entre o total de chamadas atendidas e o total de chamadas abandonadas em tempo superior a 30 segundos, em termos percentuais.

O Índice de Chamadas Ocupadas (ICO), por sua vez, mede a qualidade do atendimento telefônico. O ICO é a razão entre o total de chamadas ocupadas e o total de chamadas oferecidas, em termos percentuais.

O art. 190 da Resolução nº 414/10 da ANEEL, em sua atual redação dada pela Resolução Normativa ANEEL nº 516/12, estabelece os seguintes limites para esses indicadores mensais às distribuidoras com mais de 60 mil unidades consumidoras:

- Indicador de Nível de Serviço (INS)  $\geq$  85%;
- Indicador de Abandono (IAB)  $\leq$  4%;
- Indicador de Chamadas Ocupadas (ICO)  $\leq$  4% até 2014 e  $\leq$  2% a partir de 2015.

Por fim, o Desempenho Global de Continuidade (DGC) é formado a partir da comparação dos valores apurados de DEC e FEC das distribuidoras em relação aos limites estabelecidos pela ANEEL.<sup>42</sup> Em 2011, a ANEEL publicou pela primeira vez o *ranking* das distribuidoras de energia do país em relação à qualidade do serviço. O *ranking* é elaborado com base no indicador de Desempenho Global de Continuidade (DGC), que compara os valores apurados de DEC e FEC das distribuidoras em relação aos limites estabelecidos pela ANEEL.

Conforme se observa da extensa lista exposta, a ANEEL criou diversos modos de aferir a qualidade do serviço e do produto. Podemos classificar esses índices entre aqueles que medem (i) a qualidade da energia fornecida às unidades consumidoras (medindo a tensão e seu fator de potência); e os que mensuram (ii) o tem-

---

<sup>41</sup> Os índices INS, IAB e ICO são regulados no art. 188 da Resolução nº 414/10 da ANEEL.

<sup>42</sup> PRODIST. Módulo 8. Seção 8.1. Qualidade do produto. Item 5.8.2.4. Aprovado pela Resolução Normativa nº 469/11. Data de vigência 1/2/2012. Revisão 4 (após realização da Audiência Pública nº 064/10). Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Modulo8Revisão4.pdf>>.



po de atendimento às ocorrências emergenciais, a continuidade no fornecimento de energia, as reclamações recebidas, a qualidade do atendimento telefônico e a satisfação do consumidor.

Vários dos indicadores apontados medem a frequência ou a duração da ocorrência de algum desvio na qualidade da prestação do serviço. Os índices que medem a tensão da energia fornecida mensuram tanto a frequência em que a tensão da energia fornecida desviou do valor ideal quanto a duração desse desvio. O mesmo ocorre com os indicadores que medem as interrupções do fornecimento de energia e o atendimento de emergência. Em todos esses casos, leva-se em consideração a duração ou a frequência do descumprimento de algum padrão.

Uma das exceções a essa regra são os indicadores de qualidade do atendimento telefônico. Com eles não se mede a frequência ou a duração de um desvio do padrão adequado, mas sim o número de chamadas abandonadas e ocupadas, e a diferença entre as chamadas realizadas e ocupadas.

Desse modo, percebe-se que ainda que alguns indicadores tratem do mesmo elemento, eles medem aspectos diferentes, e não são superpostos. Os indicadores são complementares e assim cobrem um amplo espectro de matérias relacionadas à qualidade do serviço prestado.

No entanto, essa extensa quantidade de indicadores pode dificultar o monitoramento e a fiscalização quanto à observância de seus patamares mínimos estabelecidos pela agência. Passa-se, então, a analisar como é feita a fiscalização do cumprimento desses índices, pelas concessionárias, por parte da ANEEL.

## A fiscalização da qualidade do serviço prestado ao consumidor

Como visto, a regulação setorial apresenta uma elevada gama de indicadores de qualidade. Diante dessa abundância de indicadores, parece relevante investigar quais são as ações adotadas pela ANEEL para garantir o cumprimento das metas começando pela análise da metodologia adotada pela agência na fiscalização do cumprimento das metas de qualidade pelas concessionárias distribuidoras de energia elétrica. Para tal, estudou-se o *Manual de fiscalização da distribuição na ANEEL*.

O manual em questão tem como objeto as fiscalizações *in loco*. Ele apresenta a metodologia a ser usada pelos agentes responsáveis pela fiscalização e orienta o procedimento para seleção de amostras e coleta de dados e informações. Ele é dividido em cinco módulos.

O primeiro é o Roteiro de Fiscalização, que traz as orientações para a execução da fiscalização desde a etapa de planejamento até a emissão de pareceres.

O segundo módulo diz respeito ao Procedimento de Fiscalização da Comercialização de Energia,<sup>43</sup> e indica qual o processo a ser adotado na avaliação dos

---

<sup>43</sup> Os autores entendem que o termo “comercialização” utilizado aqui se refere à relação de consumo da concessionária com os usuários.

procedimentos comerciais, dos sistemas de atendimento, de faturamento e arrecadação, de medição e da qualidade do atendimento ao consumidor.

O terceiro módulo trata dos Procedimentos de Fiscalização da Qualidade do Fornecimento, e estabelece o processo de avaliação dos procedimentos nas áreas técnicas responsáveis pela qualidade do fornecimento da energia elétrica.

O módulo 4, Procedimento de Fiscalização de Programas Especiais e Outros, determina o processo a ser adotado na avaliação dos procedimentos de P&D tecnológicos, nos programas de combate ao desperdício de energia, entre outros.

Por último, o quinto módulo trata dos Procedimentos de Elaboração e Encaminhamento de Relatório e Acompanhamento das Manifestações da Concessionária, e orienta a fase de confecção do relatório e seu encaminhamento até a conclusão da fiscalização.

O processo de fiscalização se inicia com a etapa de planejamento da ANEEL. Aqui são identificadas as concessionárias que deverão ser fiscalizadas por meio de critérios próprios e com base nos dados disponíveis sobre as concessionárias.<sup>44</sup> Para tal, também são levados em consideração os dados das ouvidorias da ANEEL e das agências estaduais, além do Sistema de Monitoração de Qualidade da Energia Elétrica.

Uma vez definida qual a concessionária a ser fiscalizada e o escopo da fiscalização, a ANEEL emite um ofício para a concessionária informando o período da fiscalização, os documentos e os recursos que deverão ser disponibilizados, além da lista dos participantes e do coordenador. O processo de fiscalização se inicia oficialmente com a emissão de uma nota técnica.

Após recebimento dos documentos da concessionária e elaboração do plano de fiscalização, a ANEEL procura “avaliar a organização, métodos e processos, recursos humanos e materiais das áreas técnica e comercial da concessionária, identificando fatores que estão prejudicando ou possam vir a prejudicar a qualidade dos serviços de distribuição de energia elétrica e do atendimento ao consumidor, nos termos da legislação em vigor e do contrato de concessão”.<sup>45</sup>

A etapa de execução da fiscalização compreende entrevista das equipes e visitas às instalações da concessionária. A etapa de execução tem como objetivo, dentre outros, a verificação do “cumprimento da legislação em vigor e do contrato de concessão nas áreas de comercialização e distribuição de energia elétrica”.<sup>46</sup>

A etapa de encerramento da fiscalização tem como elemento principal a elaboração do relatório de fiscalização. Quanto a esse relatório, o manual afirma que “deve ser observado no relatório que o processo de fiscalização empregado se caracteriza pela avaliação de aspectos julgados de maior relevância, muitos deles selecionados de forma amostral e sempre que possível com base estatística. Res-

---

<sup>44</sup> ANEEL. Manual de fiscalização da distribuição. Item 1.1. Planejamento da fiscalização.

<sup>45</sup> Ibid. Item 1.6. Execução da fiscalização.

<sup>46</sup> Ibid. Item 1.6.4. Execução da fiscalização.



salte-se que, para efeito de constatação de não conformidades na prestação do serviço público de energia elétrica, a observação de um único item ou de uma única ocorrência já constitui inobservância às normas e aos regulamentos formais”.<sup>47</sup>

O manual de fiscalização dedica um módulo à metodologia a ser adotada pela equipe no exercício da fiscalização da atividade de comercialização de energia elétrica na concessionária e a qualidade do atendimento aos consumidores.

O manual sugere que a equipe analise o contrato de concessão, os compromissos pactuados e as metas a serem cumpridas. Também estabelece critérios específicos de avaliação dos seguintes aspectos da comercialização de energia elétrica:

1. Atendimento e pedido de ligação
2. Classificação e cadastro
3. Unidade consumidora residencial de baixa renda
4. Atendimento a consumidores
5. Leitura de medidores e faturamento
6. Arrecadação
7. Faturas de energia
8. Suspensão do fornecimento e religação
9. Ressarcimento por danos
10. Fraude de energia
11. Revisões de faturamento (não atribuíveis a fraudes)
12. Conselho de consumidores
13. Opções de faturamento
14. Cobrança dos serviços
15. Ligações temporárias e fornecimentos precários
16. Contratos de fornecimento
17. Campanhas de eficientização do uso da energia elétrica
18. Iluminação pública
19. Medição
20. Responsabilidade da concessionária

A metodologia se consubstancia basicamente na adoção de amostras, entrevistas, solicitação de dados e visitas em campo. A título ilustrativo, analisamos a metodologia adotada para a avaliação dos aspectos “atendimento aos consumidores” e “suspensão do fornecimento e religação”.

Para avaliar o atendimento aos consumidores, o manual sugere que se verifique como é realizado o atendimento físico, telefônico ou virtual. Para tal, devem ser feitas (i) entrevistas com empregados ou prepostos da concessionária, atendentes e eletricitistas; (ii) acompanhamento aos atendimentos que estejam sendo realiza-

---

<sup>47</sup> Ibid. Item 1.7. Elaboração do relatório de fiscalização.

dos; e, se necessário, (iii) feitos levantamentos, extraídas amostras e obtidas outras informações que permitam a avaliação dos aspectos relevantes.

Para avaliar a suspensão do fornecimento e religação devem ser extraídas amostras do universo de suspensões de fornecimento de energia elétrica e das religações dos últimos dois meses. Além disso, devem ser feitas visitas em campo para confirmar a efetiva execução do serviço e observância dos prazos.

O módulo terceiro do *Manual de fiscalização e distribuição* é dedicado à avaliação da qualidade e continuidade do “produto” energia elétrica<sup>48</sup> e da adequação dos serviços técnicos prestados. A fiscalização disciplinada por esse módulo analisa a observância dos padrões de qualidade e continuidade previstos na legislação em vigor e no contrato de concessão, levando em consideração as regulamentações sobre os indicadores de qualidade, os níveis de tensão e a apuração de ocorrências emergenciais.

Na avaliação da qualidade do fornecimento procura-se verificar se os indicadores apurados pela concessionária estão de acordo com a legislação em vigor. Para tal, a equipe de fiscalização estuda os níveis de tensão e continuidade da distribuição de energia elétrica. Quanto ao primeiro, verificam-se os procedimentos utilizados na apuração dos indicadores, o registro dos dados referentes a medições amostrais, o ressarcimento de valor por serviço inadequado, as características dos equipamentos de medição, entre outros.<sup>49</sup>

Na avaliação da continuidade da distribuição de energia elétrica leva-se em consideração o cumprimento das metas estabelecidas relativas aos indicadores de continuidade, o processo de coleta e armazenamento dos dados de interrupções, os critérios e procedimentos adotados pela concessionária para a apuração e registro dos indicadores de continuidade, entre outros.<sup>50</sup>

O módulo 8 do PRODIST regula a forma de disponibilização dos dados de alguns dos indicadores de qualidade de serviço e produto das distribuidoras com a ANEEL. O PRODIST determina que os dados devem ser medidos pelas distribuidoras e mantidos em registro em um sistema informatizado. Eles devem ser disponibilizados em meio magnético, ótico ou digital, por período mínimo de cinco anos, para fiscalização da ANEEL e consulta dos consumidores.<sup>51</sup> Alguns indicadores, como o DRC e o DPR, são apurados diretamente pelas distribuidoras, que deverão

---

<sup>48</sup> Ver explicação inicial desse relatório sobre a distinção efetuada pela ANEEL entre índices mensuradores da qualidade do “produto” energia elétrica e índices que apuram a qualidade do “serviço” prestado.

<sup>49</sup> Para ver a lista completa dos aspectos avaliados pela equipe de fiscalização da ANEEL quanto ao quesito níveis de tensão, verificar o item 3.3.2.4 do Manual de fiscalização da distribuição.

<sup>50</sup> Para a lista completa dos aspectos avaliados pela equipe de fiscalização da ANEEL quanto ao quesito continuidade da distribuição da energia elétrica, verificar o item 3.3.2.4 do Manual de fiscalização da distribuição.

<sup>51</sup> PRODIST. Módulo 8. Qualidade da energia elétrica. Seção 8.1. Qualidade do produto. Item 2.9. Aprovado pela Resolução Normativa nº 469/11. Data de vigência 1/2/2012. Revisão 4 (após



fazer a apuração por meio de procedimento auditável. Outros indicadores, como o ICC, são calculados pela ANEEL a partir dos dados enviados pelas concessionárias.

Os dados relativos às ocorrências emergenciais deverão ser apurados por procedimentos auditáveis que contemplem desde a coleta de dados das ocorrências até a transformação dos mesmos em indicadores. As informações também deverão ser armazenadas por um período mínimo de cinco anos para uso da ANEEL, e estar disponibilizadas em meio magnético ou digital.

Além das regras contidas no PRODIST, a Resolução nº 414/10 também dispõe sobre o tema. O art. 150 determina que “[o]s padrões de atendimento comercial da distribuidora devem ser apurados por meio de procedimentos auditáveis”. A Resolução determina ainda que a distribuidora deve enviar mensalmente à ANEEL o extrato da apuração dos padrões dos indicadores comerciais de todas as unidades consumidoras. Por fim, fica estabelecido que os registros dos atendimentos comerciais devem ser mantidos na distribuidora, por um período mínimo de cinco anos, para uso da ANEEL.

A fiscalização pode ser implementada de forma direta, por meio da equipe da ANEEL e da contratação de serviços especializados para apoio à fiscalização, ou de forma descentralizada, mediante convênios com Agências Reguladoras Estaduais.

A delegação de competências pela ANEEL às agências estaduais é regulada pela Resolução Normativa nº 417/10. O art. 13 desta resolução determina que as atividades descentralizadas estão voltadas preferencialmente à fiscalização de serviços e instalações de energia elétrica, incluindo, quando couber, a aplicação de penalidades (inciso I) e a formulação de padrões regionais de qualidade de serviços de energia elétrica para apoio à regulação (inciso II) entre outros.<sup>52</sup>

---

realização da Audiência Pública nº 064/10). Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Modulo8Revisão4.pdf>>.

<sup>52</sup> “Art. 13 As atividades descentralizadas estão voltadas preferencialmente para: I —fiscalização de serviços e instalações de energia elétrica, incluindo, quando couber, a aplicação de penalidades, nos termos do regulamento específico; II —formulação de padrões regionais de qualidade de serviços de energia elétrica para apoio à regulação; III —apuração e solução de demandas de consumidores e agentes do setor elétrico, nos termos das normas, regulamentos e dispositivos contratuais; IV —estímulo à organização e operacionalização dos conselhos de consumidores; V —apoio aos estudos voltados à regulação dos serviços e instalações de energia elétrica; VI —autorização de centrais geradoras termelétricas; VII —prestação de apoio aos processos de outorga de concessões, permissões e autorizações, inclusive quanto às concessões para aproveitamento de potenciais hidráulicos situados em rios no estado-membro, e nas atividades que vierem a ser cometidas à ANEEL no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; VIII —análise de projetos e de estudos de viabilidade de aproveitamento de potenciais hidráulicos para geração de energia elétrica; IX —acompanhamento dos programas de execução de projetos aprovados e de obras objeto de concessão, permissão e autorização; e X —realização de campanhas educativas direcionadas aos consumidores, à sociedade em geral e aos agentes do setor elétrico sobre políticas, diretrizes e regulamentos do setor de energia elétrica. § 1º A descentralização abrange os serviços e as instalações de energia elétrica prestados e situados no território do estado-membro, observado o disposto nos incisos I e II, do § 1º, do art. 20, da Lei nº 9.427, de 1996. § 2º Nos casos em que a área de outorga do agente do setor elétrico ou área de abrangência do empreendimento compreen-



A delegação das competências se dá por meio do convênio de cooperação firmado entre a União, representada pela ANEEL, e o Estado-membro. Hoje, existem convênios firmados com 12 agências estaduais.<sup>53</sup> No momento em que este relatório é encerrado, a ANEEL não dispõe de convênio de delegação firmado com a AGENERSA, a agência reguladora do Estado do Rio de Janeiro com competências em matéria de energia e saneamento.

## Da frequência das fiscalizações

De acordo com o Relatório de Gestão da ANEEL do ano de 2011,<sup>54</sup> o qual é apresentado aos órgãos de controle interno ou externo como prestação anual de contas, foram realizadas 256 fiscalizações dos serviços de distribuição, representando um valor 42,22% superior às 180 fiscalizações previstas para aquele ano. Dessas, 105 fiscalizações tratavam da qualidade do fornecimento e da comercialização (aspectos técnicos e comerciais), 74 tratavam dos indicadores de teleatendimento e 52 dos níveis de tensão. Esse foi o conjunto de eventos de fiscalização considerados relevantes para efeitos deste relatório, por dizerem respeito à qualidade do produto e serviço medido por indicador. Sendo assim, das 256 fiscalizações realizadas naquele ano, 231 tratavam da qualidade do serviço, representando 90% do total de fiscalizações realizadas naquele ano.

**Tabela 1.1**

Fiscalização dos serviços de distribuição<sup>55</sup>

	Forma de implementação	
	Direta	Descentralizada
Qualidade do fornecimento e da comercialização (aspectos técnicos e comerciais)	45	60
Indicadores de teleatendimento	47	27
Pesquisa & Desenvolvimento e eficácia energética	0	3
Programa de universalização	10	8

---

der mais de um ente da Federação, a execução das atividades deve resguardar a competência territorial de cada ente envolvido e seguir o disposto nos Contratos de Metas. § 3º A critério da ANEEL, outras atividades que encontrem amparo na legislação vigente podem ser objeto de descentralização.

<sup>53</sup> ANEEL. Atuação descentralizada. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=3&idPerfil=3>>.

<sup>54</sup> ANEEL. Relatório. Prestação de contas ordinária anual: relatório de gestão do exercício de 2011. Brasília, mar. 2012. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/RelatorioGestao2011ANEELV1.pdf>>.

<sup>55</sup> Ibid. p. 62.



Fiscalização dos serviços de distribuição	Forma de implementação	
	Direta	Descentralizada
Níveis de tensão	28	24
Ativos	0	2
Outras	0	2
<b>Total</b>	<b>130</b>	<b>126</b>

O mesmo relatório mostra o valor empenhado para as fiscalizações. Nota-se, na Tabela 1.2, que foram empenhados R\$ 10.453.725,00 na realização dos processos de fiscalização na transmissão e na distribuição. No entanto, não foi encontrado dado disponível acerca de quanto foi empenhado apenas nas fiscalizações das empresas de distribuição.

**Tabela 1.2**

Realização física e financeira por processo<sup>56</sup>

Processo	Empenhado		Execução da meta física		
	Valor R\$	% sobre o total	Fiscalizações previstas	Fiscalizações realizadas%	Realizado/ previsto
Geração	4.316.942,0	16,94%	925	806	8714%
Transmissão	10.453.725,0	41,01%	50	109	218,00%
Distribuição			180	256	142,22%
Fiscalização econômica e financeira	8.096.490,00	31,77%	680	697	102,50%
Outros*	2.619.822,00	10,28%	-	-	-
<b>Total</b>	<b>25.486.979,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.835</b>	<b>1.868</b>	<b>101,80%</b>

## Consequências do descumprimento dos indicadores de qualidade da prestação do serviço

A Lei nº 9.427/96, que criou a ANEEL, prevê, em seu artigo 3º, inciso X, a possibilidade de a agência impor multas às concessionárias, observado o limite de 2% de seu faturamento por infração.

Art. 3º Além das atribuições previstas nos incisos II, III, V, VI, VII, X, XI e XII do art. 29 e no art. 30 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, de outras incumbências expressamente previstas em lei e observado o disposto no § 1º, compete à ANEEL: (Redação dada pela Lei nº 10.848, de 2004) (Vide Decreto nº 6.802, de 2009).

<sup>56</sup> Ibid. p. 54.

X —fixar as multas administrativas a serem impostas aos concessionários, permissionários e autorizados de instalações e serviços de energia elétrica, observado o limite, por infração, de 2% (dois por cento) do faturamento, ou do valor estimado da energia produzida nos casos de autoprodução e produção independente, correspondente aos últimos doze meses anteriores à lavratura do auto de infração ou estimados para um período de doze meses caso o infrator não esteja em operação ou esteja operando por um período inferior a doze meses.

Essa matéria foi posteriormente regulamentada pela Resolução nº 63/04, que aprova os procedimentos para regular a imposição de penalidade aos concessionários e prevê as sanções que podem ser aplicadas em caso de descumprimento da regulação em vigor:

Art. 2º As infrações tipificadas nesta resolução sujeitarão a infratora às penalidades de:

I —advertência;

II —multa;

III —embargo de obras;

IV —interdição de instalações;

V —suspensão temporária de participação em licitações para obtenção de novas concessões, permissões ou autorizações, bem como de impedimento de contratar com a ANEEL e de receber autorização para serviços e instalações de energia elétrica;

VI —revogação de autorização;

VII —intervenção administrativa;

VIII —caducidade da concessão ou da permissão.

A aplicação das penalidades de que trata esse artigo compete ao superintendente responsável pela ação fiscalizadora, nos casos de advertência, multa, embargo de obras, e interdição de instalações. Nos casos de suspensão temporária de participação em licitações para obtenção de novas concessões, permissões ou autorizações, bem como de impedimento de contratar com a ANEEL e de receber autorização para serviços e instalações de energia elétrica, revogação de autorização e intervenção administrativa, a sanção compete à diretoria colegiada, por proposta do superintendente responsável. Compete apenas ao poder concedente, por proposta da ANEEL, a sanção de caducidade da concessão ou da permissão.

A resolução tipifica os atos que constituem infrações sujeitas a essas sanções. No que tange à multa, determina o art. 6º:

Art. 6º Constitui infração, sujeita à imposição da penalidade de multa do Grupo III:<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> A penalidade de multa do Grupo III ao qual se refere o artigo é uma multa de até 1% do faturamento da empresa.



I —descumprir as disposições legais, regulamentares e contratuais relativas aos níveis de qualidade dos serviços e do fornecimento de energia elétrica;

O critério de fixação das multas previstas nessa resolução está detalhado em seu art. 14:

Art. 14 Sem prejuízo do disposto em regulamento específico ou contrato de concessão, os valores das multas serão determinados mediante aplicação, sobre o valor do faturamento, nos casos de concessionários, permissionários e autorizados de instalações e serviços de energia elétrica, ou sobre o valor estimado da energia produzida, nos casos de autoprodução e produção independente, correspondente aos últimos doze meses anteriores à lavratura do Auto de Infração, dos seguintes percentuais: Grupo I: até 0,01% (um centésimo por cento); Grupo II: até 0,10% (dez centésimos por cento); Grupo III: até 1% (um por cento); Grupo IV: até 2% (dois por cento).

O relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) intitulado *Arrecadação de multas administrativas* constatou que “o volume de arrecadação mais expressivo coube à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), com R\$ 193,30 milhões, o que representa 20,4% do total arrecadado pelas 16 entidades ao longo da série analisada”.<sup>58,59</sup> No entanto, mesmo tendo sido a agência que mais arrecadou multas administrativas, a ANEEL ainda assim arrecadou apenas uma pequena porcentagem das multas aplicadas. De fato, apenas 7,86% das multas aplicadas foram arrecadadas entre 2009 e 2011, como mostra a Tabela 1.3.

**Tabela 1.3**

Multas administrativas aplicadas e arrecadadas entre 2009 e 2011<sup>60</sup>

Entidades	Número de multas (unidades)	Montante aplicado (R\$ milhares)	Valor arrecadado (R\$ milhares)	Relação entre valores de multas pagas e aplicadas
ANEEL	740	1.048.008,49	82.359,29	7,86%

<sup>58</sup> Relatório TCU. Arrecadação de multas administrativas. Exercício de 2009. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contasgoverno/contas09/Textos/Ficha%204%20-%20Arrecadacao%20de%20Multas.pdf>>.

<sup>59</sup> A série analisada levava em conta os anos de 2005 a 2009.

<sup>60</sup> Os valores utilizados na tabela foram obtidos no Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República do TCU, do exercício de 2011, em conjunto com o relatório do TCU sobre a arrecadação de multas administrativas do exercício de 2009. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contasgoverno/Contas2011/index.html#tab7>>.

O percentual foi um pouco mais elevado entre 2006 e 2008:

**Tabela 1.4**

Multas administrativas aplicadas e arrecadadas entre 2006 e 2008<sup>61</sup>

Entidade	Multas aplicadas (Unidades)	Montantes de multas aplicadas (R\$ milhares)	Arrecadação efetiva de multas (R\$ milhares)	Relação entre valores de multas pagas e aplicadas
ANEEL	681	491.171,80	114.575,00	23,32 %

Além disso, a relação entre o montante não arrecadado e os valores em execução judicial foi de apenas 2%,<sup>62</sup> ou seja, somente 2% das multas aplicadas pela ANEEL, mas não arrecadadas, foram objeto de execução judicial.

Sendo assim, observa-se que há uma grande dificuldade na efetiva arrecadação das sanções pecuniárias impostas pelo poder público, questão que é comum a todas as agências reguladoras, não sendo uma peculiaridade do setor elétrico.

Todavia, se as multas têm como objetivo incentivar as concessionárias a cumprir os indicadores de qualidade, esses dados sugerem que tal mecanismo não tem sido efetivo em desincentivar o descumprimento da regulação setorial. Nesse sentido, pode ser interessante avaliar outras sanções ou mecanismos de dissuasão de práticas infrativas que não sejam apenas multas.

Como mencionado, a Resolução nº 63/04 prevê outros tipos de penalidade, que não apenas as multas.

Art. 10 Constitui infração, sujeita à penalidade prevista no inciso V do art. 2º desta Resolução,<sup>63</sup> a inexecução total ou parcial de obrigações legais, regulamentares e contratuais, de que possa resultar grave prejuízo às atividades do setor de energia elétrica

<sup>61</sup> Os valores utilizados na tabela foram obtidos no relatório do TCU sobre a arrecadação de multas administrativas do exercício de 2009. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contasgoverno/contas09/Textos/Ficha%204%20-%20Arrecadacao%20de%20Multas.pdf>>.

<sup>62</sup> O relatório do TCU Versão simplificada das contas do Governo da República do Exercício de 2009 sobre arrecadação de multas administrativas relata: "Para o total das entidades, a relação entre os valores em execução judicial e o montante não arrecadado, no período 2005 a 2009, foi de 15%. Em alguns casos, entretanto, o valor é excepcionalmente reduzido, como ocorre com a ANCINE (0%), a ANAC (0,9%), a ANS (1,9%), a ANEEL (2,0%), o Ibama (2,2%), a ANTT (3,4%) e a CVM (5,6%)." Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/contas\\_09/Textos/Ficha%204%20-%20Arrecadacao%20de%20Multas.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_09/Textos/Ficha%204%20-%20Arrecadacao%20de%20Multas.pdf)>.

<sup>63</sup> A infração do inciso V do art. 2º é a de suspensão temporária de participação em licitações para obtenção de novas concessões, permissões, autorizações, bem como de impedimento de contratar com a ANEEL e de receber autorização para serviços e instalações de energia elétrica.



ou que representem, nos termos do § 3º do art. 17 do Anexo do Decreto nº 2.335/97, reiterada violação ou descumprimento de:  
I —padrões de qualidade de serviços; [...]

Art. 12 A concessão e a permissão de serviços e instalações de energia elétrica estarão sujeitas à intervenção administrativa nos termos da legislação, em especial da Lei nº 8.987, de 1995, a qual poderá ser decretada em caso de:

I —inadequação dos serviços prestados ou da exploração de instalações concedidas ou permitidas, não resolvida no prazo determinado; [...]

Art. 13 A concessão e a permissão de serviços de energia elétrica estarão sujeitas à declaração de caducidade, nos termos da legislação, em especial da Lei nº 8.987, de 1995, bem assim do respectivo contrato de concessão ou permissão, quando:

I —o serviço estiver sendo prestado de forma inadequada ou deficiente, tendo por base, as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

Portanto, existem outros instrumentos à disposição da ANEEL para dissuadir casos graves de má prestação de serviços.

Além da regra geral da Resolução nº 63/04, merece destaque que há, na normatização setorial, previsão de outras consequências em caso de descumprimento de certos indicadores de qualidade específicos, que serão analisados em seguida.

Nesse sentido, merece destaque a normatização acerca de DIC, FIC e DMIC, indicadores cuja finalidade e forma de mensuração já foram destacados anteriormente neste capítulo. A regulação em vigor estabelece que, quando há violação desses limites, a distribuidora deve compensar financeiramente a unidade consumidora. A compensação deve ser feita por meio de um crédito na fatura, devendo ser apresentada em até dois meses após o mês em que houve a interrupção. Além disso, há também um limite de compensação anual. A ultrapassagem desse limite pode caracterizar o descumprimento das disposições regulamentares relativas à qualidade dos serviços de energia elétrica para fins de fiscalização,<sup>64</sup> com sanção prevista na Resolução nº 63/04.

Os indicadores DEC e FEC, por sua vez, foram introduzidos como partes da Componente Q que, por sua vez, é parte do Fator X. A Componente Q influenciará os reajustes tarifários; conforme esclarece a agência reguladora, “o Fator Q tem por finalidade incentivar a melhoria da qualidade do serviço prestado pelas distribuido-

---

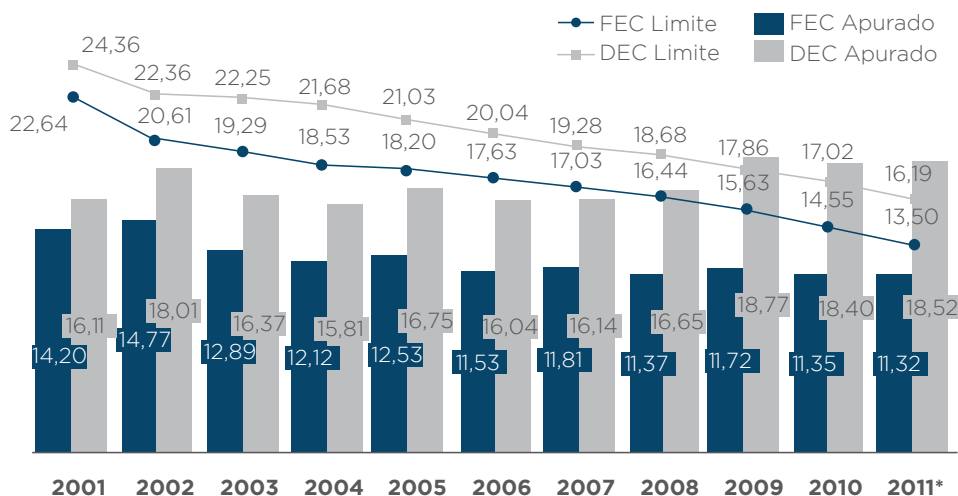
<sup>64</sup> PRODIST. 8.2. Item 6.1.6.

ras ao longo do ciclo tarifário, alternado as tarifas de acordo com o comportamento de indicadores de qualidade”.<sup>65</sup> Se a qualidade da energia elétrica piorar, a redução da tarifa é maior, e se melhorar a redução é menor.<sup>66</sup>

Nesse particular, importante registrar que, no período 2009–2011, o DEC-Limite Brasil foi sistematicamente violado, o que demonstra deterioração desse importante indicador de qualidade do fornecimento de energia, conforme o Gráfico 1.1.<sup>67</sup>

**Gráfico 1.1**

Histórico dos índices de qualidade do fornecimento de energia elétrica: análise e prioridades —ANEEL



\* Média móvel junho de 2011

Fonte: Apresentação ANEEL. Diretor Romeu Donizete Rufino. O histórico dos índices de qualidade do fornecimento de energia elétrica: análise e prioridades, 19/10/2011

No caso de violação dos índices DER e FER, os arts. 160 e 161 da Resolução nº 414/10 da ANEEL preveem a aplicação de penalidades nos termos de resolução específica.

<sup>65</sup> PRORET. Módulo 2. Revisão tarifária periódica das concessionárias de distribuição. Submódulo 2.5. Fator X. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/aren20114576.pdf>>.

<sup>66</sup> Relatório ANEEL 2011.

<sup>67</sup> Fonte: Apresentação ANEEL. Diretor Romeu Donizete Rufino. O histórico dos índices de qualidade do fornecimento de energia elétrica: análise e prioridades, 19/10/2011.



## Estudo de casos relacionados às concessionárias do Rio de Janeiro (Light, Ampla e ENF)

Para que o tradicional sistema de sanções punitivas sirva como desincentivo para o descumprimento das metas regulatórias, a fiscalização deve ser minuciosa e a sanção, eficiente. Cumpre então analisar as decisões da ANEEL relacionadas a índices de qualidade do serviço para verificar como e com que frequência ocorre o processo sancionador.

Para esse fim, em 2012 foi realizada uma pesquisa acerca dos eventos de fiscalização realizados pela ANEEL em 2010, 2011 e 2012, com relação às concessionárias de energia elétrica que atuam no estado do Rio de Janeiro —Light, Ampla e Energisa Nova Friburgo (doravante, ENF). O resultado dessa pesquisa está anexo a este capítulo.<sup>68</sup>

Foi elaborada uma tabela a partir da análise dos atos de fiscalização realizados pela ANEEL com relação às concessionárias de energia elétrica Ampla, Light e ENF. Nessa tabela, responde-se, quanto aos atos de fiscalização:

1. quais versavam sobre qualidade do serviço ou da energia apurada por indicador;
2. quais resultaram em auto de infração;
3. quais autos de infração eram sobre qualidade do serviço ou da energia;
4. qual a sanção aplicada no auto de infração; e
5. qual a decisão final do processo.

Nessa pesquisa obtivemos o seguinte retorno:

### Quadro 1.7

Natureza das fiscalizações nas concessionárias Light, Ampla e ENF

Light			
Ano da fiscalização	Relatório de fiscalização	Natureza	Auto de infração
2012	Light 01/2012-SFE	Envio de informação sobre criação do Conselho dos Consumidores de Energia Elétrica	Não
2011	Light 01/2011-SFE	Qualidade de transmissão de energia <sup>69</sup>	Não
2011	Light 03/2011-SFE	Procedimento de apuração de indicadores de qualidade	Sim
2011	Light 04/2011-SFE	Teleatendimento	Sim
2011	Light 05/2011-SFE	Nível de tensão	Não
2011	Light 06/2011-SFE	Qualidade de estações subterrâneas	Sim

<sup>68</sup> Faz-se necessário mencionar que nem todos os autos de infração listados na tabela tiveram seus respectivos processos administrativos já transitados em julgado na esfera administrativa. Onde pertinente, foi colocada uma ressalva nesse sentido.



2011	Light 07/2011-SFE	Manutenção das câmaras de inspeção	Não
2010	Light 02/2010-SFE	DEC/FEC	Sim
2010	Light 03/2010-SFE	Qualidade de estações subterrâneas	Sim
2010	Light 04/2010-SFE	Teleatendimento e outros	Sim

Ampla			
Ano da fiscalização	Relatório de fiscalização	Natureza	Auto de infração
2011	Ampla 01/2011-SFE	Avaliar providência tomada em decorrência de graves ocorrências climáticas	Não
2011	Ampla 02/2011-SFE	Teleatendimento	Sim
2011	Ampla 03/2011-SFE	Cumprimento de obrigações adquiridas em prévia fiscalização	Sim
2010	Ampla 01/2010-SFE	Teleatendimento	Sim
2010	Ampla 02/2010-SFE	DEC/FEC	Sim
2010	Ampla 03/2010-SFE	Conformidade com aplicação de tarifas	Sim

ENF			
Ano da fiscalização	Relatório de fiscalização	Natureza	Auto de infração
2012	ENF 01/2012-SFE	Teleatendimento	Não
2011	ENF 01/2011-SFE	Avaliar providência tomada em decorrência de graves ocorrências climáticas	Não
2011	ENF 02/2011-SFE	Teleatendimento	Não
2011	ENF 03/2011-SFE	Nível de tensão	Não
2010	ENF 01/2010-SFE	Teleatendimento	Não
2010 <sup>69</sup>	ENF 02/2010-SFE	DEC/FEC	Sim

Foi verificada a ocorrência de um total de 22 atos de fiscalização realizados na Ampla, na Light e na ENF em 2010, 2011 e 2012. Foram dez os atos de fiscalização realizados na Light, seis na Ampla e seis na ENF. Desses atos de fiscalização, 12 resultaram em autos de infração, como mostra o Quadro 1.8.

<sup>69</sup> Estes auto de infração foi considerado na listagem por ser atuada a empresa Light Serviços de Eletricidade S.A. (distribuidora), embora, no corpo do relatório de fiscalização faça-se referência à atividade de transmissão.



### Quadro 1.8

Auto de infração lavrado por tema de fiscalização

Natureza da fiscalização	Número de autos de infração lavrados
Teleatendimento	4
DEC/FEC	3
Qualidade de estações subterrâneas	2
Apuração dos indicadores de qualidade	1
Conformidade com aplicação de tarifas	1
Cumprimento de obrigações adquiridas em prévia fiscalização	1
<b>Total</b>	<b>12</b>

A partir do Quadro 1.8, pode ser observada a natureza da fiscalização que mais leva à lavratura de autos de infração. Todas as fiscalizações sobre teleatendimento realizadas nas concessionárias do Rio de Janeiro geraram um auto de infração, somando quatro no total. Além desses, outros quatro autos de infração foram lavrados em decorrência de fiscalização da qualidade do serviço: três sobre DEC e FEC e um sobre a apuração dos indicadores.

Do total de fiscalizações, 12 resultaram na lavratura de auto de infração —seis foram lavrados contra a Light, cinco contra a Ampla e um contra a ENF. Isso significa que 54,5% dos atos de fiscalização resultaram na lavratura de um auto de infração, o que permite concluir que, na maioria das vezes em que uma concessionária é fiscalizada, resulta uma autuação. Em 13 ocasiões,<sup>70</sup> os atos de fiscalização diziam respeito à qualidade do serviço ou do produto apurada por indicador, representando 59% do total das fiscalizações realizadas. Desses 13, oito<sup>71</sup> resultaram em autos de infração.

Os autos de infração relacionados à qualidade do serviço e do produto aplicaram multa no total de R\$ 49.481.600,11. A maior multa aplicada foi decorrente do auto de infração lavrado contra a Light,<sup>72</sup> no valor de R\$17.718.940,58, pela violação do procedimento de apuração dos indicadores de qualidade estabelecidos pelo PRODIST. A menor multa aplicada foi em decorrência do auto de infração lavrado contra a ENF,<sup>73</sup> no valor de R\$ 397.433,53, pela violação dos índices de DEC e FEC

Dos oito autos de infração sobre qualidade de serviço que foram objeto de recurso, cinco<sup>74</sup> tiveram seu valor reduzido no curso do processo administrativo.

<sup>70</sup> Referentes ao relatório de fiscalização da Light 03/2011-SFE, Light 04/2011-SFE, Light 05/2011-SFE, Light 02/2010-SFE, Light 04/2010-SFE, Ampla 02/2011-SFE, Ampla 01/2010-SFE, Ampla 02/2010-SFE, ENF 01/2012-SFE, ENF 02/2011-SFE, ENF 03/2011-SFE, ENF 01/2010-SFE, ENF 02/2010-SFE.

<sup>71</sup> Light 03/2011-SFE, Light 04/2011-SFE, Light 02/2010-SFE, Light 04/2010-SFE, Ampla 02/2011-SFE, Ampla 01/2010-SFE, Ampla 02/2010-SFE, ENF-02/2010-SFE.

<sup>72</sup> Trata-se do Auto de Infração nº 071/2011-SFE.

<sup>73</sup> Trata-se do Auto de Infração nº 080/2010-SFE.

<sup>74</sup> Tratam-se do Auto de Infração nº 071/2011-SFE, Auto de Infração nº 082/2010-SFE, Auto de Infração nº 125/2010-SFE, Auto de Infração nº 094/2010, Auto de Infração nº 80/2010.

Com a reforma das multas aplicadas, o total do valor cobrado pelos autos de infração lavrado contra as concessionárias do Rio de Janeiro por descumprimento de indicadores de qualidade foi de R\$ 28.652.357,56, representando 57,9% do valor original. O valor dessas multas reduzidas em sede de recurso foi de R\$ 20.268.730,36. Em um caso,<sup>75</sup> a multa foi reduzida em 89,54% do seu valor original, e em outro,<sup>76</sup> a multa foi reduzida em mais de R\$ 11 milhões.

Cabe então analisar a justificativa dada pela ANEEL nos votos que decidiram pela reforma das multas, principalmente nas que acarretaram uma redução de mais da metade do valor inicial.<sup>77</sup>

No que tange ao Auto de Infração nº 082/2010-SFE lavrado contra a Light em virtude da transgressão dos limites dos indicadores DEC e FEC, o valor da multa aplicada foi de R\$ 16.052.949,92. Após recurso interposto pela Light, o valor da multa foi, em um primeiro momento, reduzido para R\$ 5.100.674,01<sup>78</sup> e, posteriormente, para R\$ 4.773.560,46. A primeira redução se deu porque ficou reconhecida uma excludente de responsabilidade pelas interrupções de energia. Em decorrência disso, o cálculo da penalidade foi alterado para excluir as interrupções não atribuídas à Light. No segundo momento, a multa foi reduzida para que fosse calculada sobre o valor do faturamento na data da lavratura do auto de infração.<sup>79</sup>

No Auto de Infração nº 125/2010-SFE, a ANEEL aplicou multa no valor de R\$ 5.300.328,91, que foi posteriormente reduzida para R\$ 554.689,35. A redução da multa em questão se deu por dois motivos. Em primeiro lugar, a ANEEL cancelou de ofício parte da multa por ter constatado que, como a matéria em questão não havia sido regulamentada, as concessionárias distribuidoras de energia elétrica ainda não estavam obrigadas ao cumprimento da norma em questão.<sup>80</sup> Em segundo lugar, a ANEEL cancelou a multa referente a outra infração por entender que “não se evidencia a obrigatoriedade” de a concessionária adotar determinada conduta da qual ela tinha sido omissa.<sup>81</sup>

---

<sup>75</sup> Trata-se do Auto de Infração nº 125/2010-SFE, lavrado contra a Light e cujo valor foi reformado pelo Despacho nº 1.263/11.

<sup>76</sup> Trata-se do Auto de Infração nº 082/10-SF, lavrado contra a Light e cujo valor foi reformado pelo Despacho nº 2.049/12.

<sup>77</sup> As multas que foram reduzidas em mais de 50% foram aquelas decorrentes do Auto de Infração nº 082/2010-SFE, Auto de Infração nº 125/2010-SFE e Auto de Infração nº 094/10.

<sup>78</sup> Despacho nº 1.285/12.

<sup>79</sup> Voto do Relator Diretor Romeu Donizete Rufino na decisão proferida nos autos do processo nº 48500.001759/2010-85.

<sup>80</sup> Tratava-se o art. 37 da Resolução nº 456/00 (revogada pela Resolução nº 414/10) que dispunha que “a verificação periódica dos medidores de energia elétrica instalados na unidade consumidora deverá ser efetuada segundo critérios estabelecidos na legislação metrológica, devendo o consumidor assegurar o livre acesso dos inspetores credenciados aos locais em que os equipamentos estejam instalados”.

<sup>81</sup> Voto do Relator Diretor André Pepitone da Nóbrega na decisão proferida nos autos do Processo nº 48500.005087-2010-87.



O Auto de Infração nº 094/10 foi lavrado no valor de R\$ 4.990.857,55 e foi reduzido para R\$ 1.192.909,03. No entanto, não foi possível verificar a justificativa para a redução, pois o relatório do despacho que decidiu pela reforma não estava disponível no site da ANEEL no momento em que a pesquisa foi realizada.<sup>82</sup>

## O papel dos termos de ajustamento de conduta na efetivação da regulação setorial

No âmbito da regulação, tem sido crescente o movimento em torno da consensualidade como busca de superação das falhas do processo sancionador e sua efetividade.

A teoria da Administração Pública consensual adota o entendimento de que a transigibilidade por parte da Administração Pública pode ser mais eficiente do que a imperatividade, e mais favorável ao interesse público. Questiona-se a ideia de que o direito e a justiça vêm unilateralmente do Estado, não podendo ser resultado de uma cooperação com o ente privado.

Na visão clássica do direito administrativo, o interesse público só seria favorecido por meio da observância ao princípio da legalidade estrita. De acordo com esse entendimento, caberia ao Estado imperativamente zelar pelo interesse público. No entanto, é possível imaginar cenários em que a observância da conduta originariamente prescrita na lei não seja a melhor forma de atender ao interesse público.

Diante disso, a consensualidade na Administração Pública surge favorecendo a adoção dos meios mais eficientes para a finalidade buscada pela administração. Ao escrever sobre a transigibilidade na Administração Pública, Lírio do Vale diz que “o critério frio da lei —segundo concepção firmada ainda sob a ótica da legalidade estrita— nem sempre se revelará efetivamente instrumental ao interesse público”.<sup>83</sup> Para a autora, o interesse público pode não ser favorecido no exercício legal do direito da administração, mas sim pela modelação da aplicação do direito.<sup>84</sup> Assim, a transação não trata de uma abdicação do interesse público, mas sim uma forma alternativa e mais eficiente de promovê-lo.

Trazendo esse debate para o instituto dos termos de ajustamento de conduta, pode-se concluir que a substituição de multa pela adoção de outra conduta pode trazer resultados mais eficientes. Afinal, Floriano de Azevedo Marques Neto afirma que:

---

<sup>82</sup> A equipe também tentou ter acesso aos votos dessas decisões por meio de contato telefônico com a ANEEL.

<sup>83</sup> LÍRIO DO VALLE, Vanice Regina. Transigibilidade na Administração Pública: uma faceta da consensualidade no direito administrativo do século XXI. Fórum Administrativo. Belo Horizonte. Ano 11. n. 123. p. 9-18. mai 2011.

<sup>84</sup> Ibid. p. 13.

[a] finalidade da atividade regulatória estatal não é a aplicação das sanções e sim a obtenção das metas, pautas e finalidades que o legislador elegeu como relevantes alcançar. Para atingimento destas finalidades primaciais pode lançar mão, dentre outros instrumentos, do poder de sancionar.<sup>85</sup>

Portanto, se as metas forem mais eficazmente atingidas por meio dessa transação entre o ente público e o privado, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) estaria em consonância com os princípios da administração pública.

Dessa forma, a celebração de TAC tem se revelado tema de elevada relevância para a aderência das concessionárias às normas expedidas pela agência reguladora acerca da qualidade dos serviços prestados. Os TACs também têm sido considerados um instrumento relevante na busca da efetividade da regulação, dada a constatação de que a mera imposição de multas muitas vezes não se apresenta um instrumento adequado a dissuadir a ocorrência de infrações.

No âmbito do setor elétrico, Marques Neto entende que a celebração de TAC com os atores do setor elétrico decorre do exercício da discricionariedade da Administração Pública. A decisão das agências reguladoras de abdicar de uma sanção pecuniária em troca de um compromisso da concessionária de investimento na melhora da prestação do serviço é uma opção do administrador. O autor sustenta, nesse sentido, que a redação das normas não faz da imposição de penalidades uma ação vinculada do administrador, mas um exercício de discricionariedade. O que importa, então, é que a atuação do órgão regulador promova o interesse público.<sup>86</sup> Se a melhor forma de promover o interesse público for abdicar da aplicação de uma sanção em favor de um investimento, essa conduta será favorável à luz do interesse público.

A Resolução Normativa nº 333/08, regula a celebração de TAC entre a ANEEL e as concessionárias.

De acordo com essa norma, o TAC poderá ser firmado em alternativa às penalidades impostas pela agência, devendo ser solicitado pelas concessionárias no curso do processo de fiscalização até o prazo para a interposição do recurso.

A Resolução mencionada não dispõe detalhadamente sobre os critérios para sua celebração, mas determina que cabe ao superintendente de fiscalização da ANEEL indicar as condições para a formalização do TAC, desde que inclua o cálculo da multa passível de ser aplicada e o plano de ações e/ou investimentos a serem

---

<sup>85</sup> MARQUES NETO, Floriano Azevedo. Parecer. Revista de Direito Administrativo — RDA, v. 221/360-4. p. 357.

<sup>86</sup> *Ibid*, p. 357.



realizados pela interessada, quando for o caso.<sup>87</sup> Compete à diretoria colegiada decidir acerca da celebração do TAC, observando o interesse público.<sup>88</sup>

O TAC pode ser celebrado em processo de fiscalização contra descumprimento dos indicadores de qualidade do serviço, desde que obrigue o agente a:<sup>89</sup>

- 1) cessar a prática da conduta ajustada;
- 2) corrigir as não conformidades identificadas pela ANEEL;
- 3) informar a todos os consumidores alcançados pelas não conformidades as medidas adotadas para correção e compensação;
- 4) realizar os investimentos e implementar as ações previstas no TAC.

Merece destaque que, para dissuadir a reincidência, a Resolução nº 333/08 da ANEEL veda a celebração de novo TAC, com o mesmo objetivo, enquanto o primeiro estiver vigente. Todavia, a Resolução determina que não será considerado como dizendo respeito ao mesmo objeto o descumprimento de índice de qualidade, por uma mesma concessionária, verificado em áreas distintas.<sup>90</sup>

## TACs firmados pela ANEEL com relação à qualidade do serviço

Para verificar com que frequência a ANEEL celebra TAC em questões de descumprimento de índices de qualidade, foi realizada uma pesquisa na biblioteca digital do site da ANEEL usando como chaves de busca as locuções “Termo de Compromisso

---

<sup>87</sup> Resolução nº 333/08. Art. 3º A solicitação será encaminhada ao Superintendente de Fiscalização da ANEEL a quem a matéria seja afeta, que deverá elaborar análise técnica sobre o pedido, observando que: I —se favorável, indicará as condições para a formalização do TAC, incluindo o cálculo da multa passível de ser aplicada, quando for o caso, para fins de ajustamento de um Plano de Ações e/ou Investimentos a serem realizados pela interessada e posterior submissão da proposta resultante para deliberação da Diretoria; II —se desfavorável, prosseguirá a instrução do processo fiscalizatório, hipótese em que a interessada deverá ser intimada e poderá interpor recurso retido no prazo de 10 (dez) dias da intimação, o qual somente será conhecido pela Diretoria da ANEEL no julgamento de recurso ao Auto de Infração, se houver. Parágrafo único. Quando o processo fiscalizatório estiver sendo conduzido por Agência Estadual Conveniada, a proposição de TAC deve ser apresentada a esta, que efetuará análise técnica sobre o pedido, na forma dos incisos I e II do *caput*, e o encaminhará devidamente instruído à Superintendência da ANEEL a quem a matéria seja afeta para complementação da análise, especialmente com relação a aspectos de padronização e uniformidade.

<sup>88</sup> Resolução nº 333/08. Art. 4º Compete à Diretoria Colegiada da ANEEL decidir, fundamentadamente, acerca da celebração do TAC, observado o interesse público.

<sup>89</sup> Resolução nº 333/08. Art. 9º Celebrado o TAC, obriga-se o agente a: I —cessar a prática da conduta ajustada; II —corrigir as não conformidades identificadas pela ANEEL, inclusive indenizando os prejuízos delas decorrentes, conforme o caso; III —informar a todos os consumidores alcançados pelas não conformidades as medidas adotadas para sua correção e compensação; IV —realizar os investimentos e implementar as ações previstas no TAC.

<sup>90</sup> Resolução nº 333/08. Art. 15. Durante a vigência do TAC, não será admitida a celebração de outro TAC sobre o mesmo objeto. Parágrafo único. No que se refere especificamente a indicadores de qualidade do serviço, não será considerado mesmo objeto quando se tratar de área de abrangência diversa.

e Ajuste de Conduta”, “TAC” e “Termo de Ajuste de Conduta”,<sup>91</sup> o que resultou em 77 eventos. Os resultados encontrados consistiram principalmente em extratos do TAC; despachos deferindo ou indeferindo recurso de concessionária pedindo a celebração de TAC alternativamente à multa aplicada; despachos decidindo pela impugnação interposta face a certificado de descumprimento de Termo de Ajustamento de Conduta; resoluções autorizando a implementação de plano de obra;<sup>92</sup> assim como outros instrumentos que citavam a existência de TAC em contextos diversos.

A partir desses resultados iniciais buscou-se identificar e listar os TACs celebrados pela ANEEL com concessionárias distribuidoras de energia elétrica. Foram 28 TACs identificados na pesquisa que se enquadraram nessa categoria. Eles foram analisados e compõem o Anexo III, que apresenta o resultado da pesquisa realizada, tendo por finalidade responder às seguintes perguntas:<sup>93</sup>

- 1) qual era o assunto do TAC;
- 2) quem era o interessado;
- 3) se o TAC discutia qualidade do serviço/produto;
- 4) se o TAC foi deferido ou indeferido;
- 5) no caso de indeferimento do TAC, qual a justificativa dada pela ANEEL.

O número do processo utilizado na tabela foi retirado do texto do despacho que consubstanciou a decisão sobre a solicitação de celebração do TAC ou do extrato do TAC. O número do auto de infração foi encontrado no texto do despacho, no extrato do TAC ou na página de acompanhamento processual da ANEEL. Nas categorias “Assunto” e “Interessado” foi copiado o texto disponível na página de acompanhamento processual da ANEEL. Para responder (i) se os TACs foram solicitados em decorrência de violação da qualidade do serviço/produto; (ii) se o pedido foi deferido ou indeferido; e (iii) qual a justificativa pelo indeferimento, foram consultados o texto do despacho, o extrato do TAC, o relatório do julgamento, ou o voto que julgou o processo, conforme disponíveis.

Foram identificados 28 TACs na pesquisa. Desses, não foi possível identificar objeto de quatro processos<sup>94</sup> pelos dados encontrados no site da ANEEL. Dos 24 cujo objeto foi identificado, 21 foram propostos em substituição a uma multa aplicada em decorrência de infração de indicadores de qualidade. Apenas três tinham

---

<sup>91</sup> A pesquisa foi realizada em 14 de fevereiro de 2013.

<sup>92</sup> A Resolução fez referência ao TAC ao decidir que a execução do plano de obra deve preservar obrigações estabelecidas em TAC. Nesse sentido, tem-se a Resolução Autorizativa nº 254/05 que determina, em seu art. 3º: “A execução do plano de obra pela CEEE deverá preservar as metas de continuidade do serviço de distribuição repactuadas no Termo de Ajustamento de Conduta –TAC firmado com a ANEEL e constata do Processo nº 48500.003866/03-39.”

<sup>93</sup> Nos casos em que havia mais de um processo sobre o mesmo tema, as autoras consideraram como um único evento. Isso porque na pesquisa dos atos relacionados ao TAC os processos administrativos punitivos e os processos de solicitação de celebração de TAC por vezes eram listados separadamente, mesmo quando tratavam de um mesmo evento.

<sup>94</sup> Não foi possível identificar o objeto dos processos nos 24, 26, 27 e 28. Ref.: Anexo III.



objeto diverso: o primeiro tratava da inobservância pela concessionária do princípio da modicidade tarifária;<sup>95</sup> o segundo tratava do descumprimento de obrigação de aquisição de energia pelo menor custo;<sup>96</sup> e o último tratava de transgressões detectadas no programa anual de combate ao desperdício de energia elétrica.<sup>97</sup> Verificasse assim que a maioria dos processos (75%) com solicitação de celebração de TAC analisados nessa pesquisa decorreram de discussões envolvendo a violação dos indicadores de qualidade de serviço ou produto apurado por indicador.

De todos os pedidos de TAC, apenas sete foram indeferidos. Dois por tratarem de infrações de mera conduta —a ANEEL sustentou que as infrações já tinham se consumado no tempo, não havendo conduta a ser ajustada.<sup>98</sup> Um foi arquivado por perda do objeto,<sup>99</sup> um foi indeferido por não ter atendido ao art. 12 da Resolução nº

---

<sup>95</sup> Processo nº 7.

<sup>96</sup> Processo nº 8. No relatório do processo em questão, de número 48500.001910/2010-85, consta que: “Em 17/10/2008, a Superintendência de Regulação Econômica —SRE (Memorando nº 622/2008-SRE/ANEEL —fls. 03/06 do Processo 48500.002736/2009-54) informou à SFF que ‘na apuração dos dados para o cálculo do repasse do custo de sobrecontratação até 103% no ano de 2007 da CPFL Piratininga, foi constatado uma provável manipulação dos valores sazonalizados mensalmente do contrato de compra de energia da CPFL Comercialização, do mesmo grupo econômico que a distribuidora’. Assim, solicitou que fosse aberto processo administrativo para avaliar a conformidade do comportamento da empresa.”

<sup>97</sup> Processo nº 19.

<sup>98</sup> Processos nº 7 e 8a. No Processo nº 7, a penalidade aplicada pelo auto de infração foi decorrente da constatação, feita pela SRE/ANEEL, de que “na apuração dos dados para o cálculo do repasse do custo de sobrecontratação até 103% no ano de 2007 da CPFL Piratininga, foi constatado uma provável manipulação dos valores sazonalizados mensalmente do contrato de compra de energia da CPFL Comercialização, do mesmo grupo econômico que a distribuidora”. Assim, no voto do Relator Diretor Edvaldo Alves de Santana se utilizou o argumento da SFF de que “a concessionária não apresentou plano de ações e/ou investimentos que viabilizasse a celebração do TAC e a infração praticada é de mera conduta, que já se consumou no tempo, sendo insuscetível de celebração de TAC, pois não há conduta a ser ajustada”. No Processo nº 8, a penalidade de multa foi aplicada em razão de duas desconformidades: “(i) não submissão da ‘suspensão/rescisão do [...] Contrato de Compra e Venda de Energia Elétrica nº 8.009/07’”, celebrado com a Iguazu Comercializadora de Energia Elétrica Ltda., à anuência prévia da ANEEL; e (ii) substituição do contrato em referência por outro mais oneroso para a Distribuidora, firmado com a Centrais Elétricas de Santa Catarina (Celesc), em descumprimento à obrigação de aquisição de energia elétrica pelo menor custo efetivo, prevista na Subcláusula Décima Quarta da Clausula Sétima do Contrato de Concessão nº 50/1999 —infração essa enquadrada no art. 7º, inciso VIII, da Resolução Normativa nº 63/2004.” No voto proferido pelo Relator Diretor Julião Silveira Coelho decidiu-se que “não merece ser anuído o pedido de celebração de TAC, pois, além de não ter sido apresentado plano de obras pela IENERGIA, mas apenas apontado o montante que se pretendia investir, os eventuais investimentos a serem realizados não guardariam relação com as condutas punidas”, pois se tratava de uma infração de mera conduta.

<sup>99</sup> Trata-se do Processo nº 1.



333/08,<sup>100,101</sup> um foi indeferido pelo fato de o objeto do TAC ser incompatível com o fato causador da não conformidade,<sup>102</sup> e um porque o pleito não atendeu aos requisitos para celebração de TAC.<sup>103</sup> Houve ainda um cujo motivo para indeferimento não foi possível identificar, pois o relatório ou o voto do despacho que negou provimento ao pedido de celebração de TAC não estava disponível no site da ANEEL. Dos sete pedidos de celebração de TAC indeferidos, três versavam sobre qualidade de serviço ou do produto.<sup>104</sup>

Dos 21 processos analisados que versavam sobre qualidade do serviço, a ANEEL deferiu o pedido de celebração de TAC em 18 deles. Os três que foram indeferidos tiveram como justificativa: (i) o fato de não ter atendido o art. 12 da Resolução nº 333/08, que define o valor mínimo para o investimento previsto no plano de ações, (ii) a incompatibilidade entre o fato causador da incompatibilidade e o objeto do TAC; e (iii) a falta de atendimento dos critérios de TAC.

Diante desse cenário, parece relevante analisar os processos que resultaram na celebração de TAC e a justificativa da ANEEL em deferir o pedido. Nesse sentido, comentaremos as discussões levadas a cabo em algumas decisões de celebração de TAC.

Em um primeiro processo administrativo de fiscalização<sup>105</sup> —realizado na AES Sul— foi lavrado um auto de infração em decorrência de violação dos indicadores de continuidade em algumas unidades consumidoras. Como consequência desse auto de infração, a concessionária apresentou pedido de celebração de TAC em substituição à penalidade de multa e encaminhou um plano de ações/investimen-

---

<sup>100</sup> O art. 12 da Resolução nº 333/08 dispõe: “O valor do investimento previsto no Plano de Ações e/ou Investimentos constante do TAC não poderá ser inferior ao maior valor entre R\$ 100.000,00 e 0,20% (vinte centésimos por cento) do montante do faturamento anual, nos casos de concessionários, permissionários e autorizados de instalações e serviços de energia elétrica, ou sobre o valor estimado da energia produzida, nos casos de autoprodução e produção independente, conforme definidos pela Resolução Normativa nº 063, de 2004.”

<sup>101</sup> Trata-se do Processo nº 3.

<sup>102</sup> Trata-se do Processo nº 21. No voto desse processo de número 48500.004470/2011, o Relator Diretor Romeu Donizete Rufino diz: “No caso em análise, verifica-se que não há compatibilidade entre o fato causador da não conformidade e o objeto do TAC. É que a irregularidade se deu por expurgos indevidos no cálculo dos indicadores de qualidade e o plano de ação apresentado propõe a implantação e ampliação de alimentadores.”

<sup>103</sup> Trata-se do Processo nº 22: no voto desse processo de número 48500.001408/2010, o Relator Diretor Romeu Donizete Rufino diz: “Apesar de a SFE ter oportunizado a instrução processual do TAC, com todas as orientações pertinentes, a CEA não atendeu as condições mínimas para a sua celebração. De início, pretendeu estabelecer um Plano de Ação para questões de manutenção, que não são próprias desse instrumento. Em seguida, aceitou discutir investimentos, contudo, sua proposta contém uma série de inconsistências, as quais não foram sanadas, mesmo com a concessão de reiterados prazos para manifestação e adequações.”

<sup>104</sup> Trata-se dos processos nºs 3, 21 e 22.

<sup>105</sup> Trata-se do Processo nº 1.



tos com obras cujo valor correspondia à multa que seria aplicada.<sup>106</sup> No seu voto, o relator justificou sua decisão, favorável à celebração do TAC, sustentando que nem a Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade (SFE) nem a Procuradoria-Geral tinham apresentado óbices ao atendimento do pleito. Além disso, expôs:

O TAC é um instrumento que obriga a concessionária a executar ações para a correção das Não Conformidades apuradas pela fiscalização, bem como, neste caso, investir em obras de melhoria da qualidade do serviço com o potencial de impacto direto no resultado a ser percebido pelos seus consumidores. Além disso, não há prejuízo para os consumidores, uma vez que a empresa continuará a compensar os consumidores de sua área de concessão por meio do pagamento dos indicadores individuais DIC, FIC e DMIC, quando houver violação das metas desses indicadores individuais.<sup>107</sup>

O trecho do voto destacado anteriormente sugere que a justificativa para o deferimento do pedido de celebração de TAC residiu em que os investimentos feitos em decorrência do TAC trariam benefícios aos consumidores por meio da melhoria da prestação do serviço. Além disso, argumentou-se que tal investimento não prejudicaria as compensações devidas aos consumidores em decorrência de violação dos índices de continuidade individuais.

Em um segundo caso, tem-se um processo administrativo de fiscalização realizada na Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (Eletrobras Amazonas) para avaliar a qualidade do atendimento aos consumidores da concessionária e seu fornecimento de energia. Em decorrência desse processo, foi lavrado auto de infração contra o qual a Eletrobras Amazonas interpôs recurso, solicitando celebração de TAC alternativamente à multa de R\$ 6.695.612,75.

O relator justificou a celebração desse TAC<sup>108</sup> em termos semelhante àqueles do voto destacado. No entanto, nesse caso específico, a ANEEL fez ressalvas ao plano de ação/investimento proposto, decidindo que não poderiam constar no TAC os investimentos planejados relativos à manutenção/operação da rede. Uma aprovação desse investimento significaria que a ANEEL estaria abrindo mão da

---

<sup>106</sup> Consta no trecho do voto do Relator Diretor Edvaldo Alves de Santana, do processo nº 48500.003914/2011 que: “as obras constantes do TAC são estimadas em R\$ 6.524.490,00, que corresponde à multa que seria aplicada.”

<sup>107</sup> Voto do Relator Diretor Edvaldo Alves de Santana ao recurso apresentado pela AES Sul no processo nº 48500.003914/2011-89, proferido dia 7/2/2012.

<sup>108</sup> Voto do Relator Diretor Edvaldo Alves de Santana ao recurso apresentado pela Eletrobras Amazonas no processo 48500.000605/2010-76, proferido no dia 5/10/2010.

aplicação integral de uma multa sancionadora para que, em contrapartida, a concessionária investisse em suas operações rotineiras — custos com os quais ela teria de arcar de qualquer forma.

Um importante ponto de distinção desse caso com o anterior é que, nesse último, o valor do investimento a ser prometido por meio da celebração do TAC foi superior à multa que seria aplicada em sua ausência. Assim, não ocorre apenas a substituição de um valor punitivo por um valor a ser investido, mas um aumento no valor sendo desembolsado pela empresa para a melhoria na prestação do serviço.

Uma terceira decisão analisada consistiu no pedido de TAC solicitado pela Light, em substituição a um auto de infração que havia sido lavrado contra a concessionária em decorrência de uma fiscalização que apurou interrupção do fornecimento de energia em alguns bairros do Rio de Janeiro. A ANEEL constatou precariedade do sistema subterrâneo de distribuição na área de concessão da Light. Um dos motivos apresentados no voto que deferiu o pedido de celebração de TAC foi que “a sanção de multa não é mais vantajosa ao interesse público do que o TAC ora proposto, o qual busca mitigar os efeitos da infração e garantir investimentos adicionais”.<sup>109</sup> Além disso:

Dentre os vários fundamentos para a celebração do TAC, pela natureza de seu objeto, há o interesse em se mitigar os efeitos da conduta apurada pela fiscalização, por meio de investimentos não remunerados. Assim, a concessionária assume uma postura proativa de solucionar problemas detectados, em benefício de seus consumidores, sem onerá-los por isso, por meio de instrumento próprio criado exatamente para beneficiar os usuários do serviço.<sup>110</sup>

Outra vantagem esperada do TAC, conforme ressaltado pelo relator, é que o investimento destinado ao plano de ação/investimento era 26% maior do que a multa, sem repasse tarifário. Também nesse caso, a ANEEL exigiu, para celebração do TAC, um desembolso pela concessionária superior à multa que ele substituiu.

Merece menção, ainda, a decisão constante do processo que resultou do auto de infração contra a Companhia Energética do Piauí (CEPISA) em decorrência do descumprimento das metas dos indicadores DEC e FEC. Nesse caso, o relator reconheceu o pedido, mesmo ele tendo sido apresentado intempestivamente, em flexibilização ao art. 2º da Resolução nº 333/08,<sup>111</sup> por meio de um juízo de conve-

---

<sup>109</sup> Voto do Relator Diretor Romeu Donizete Rufino no julgamento do recurso interpostos por Light Serviços de Eletricidade S.A. nos processos nºs 48500.007342/2009-92 e 48500.001761/2010-54, proferido dia 19/4/2011.

<sup>110</sup> Ibid.

<sup>111</sup> Art. 2º, Resolução Normativa nº 333/08: “O TAC poderá ser solicitado por concessionárias, permissionárias ou autorizadas de serviços e instalações de energia elétrica, no curso do pro-



niência e oportunidade realizado pela diretoria colegiada. Além de entender que o pedido de celebração do TAC pela CEPISA poderia ser conhecido, o relator deferiu o pedido por entender que “a proposta apresentada traz elementos que minimizam os efeitos das transgressões, com investimentos adicionais e não remunerados pela tarifa”.<sup>112</sup> Ademais, nesse voto também apareceu, como argumento a favor da celebração do TAC, o fato de o valor do investimento a ser efetuado pela concessionária ser superior ao montante da multa estabelecida.

Por fim, o voto do processo da ELETROCAR,<sup>113</sup> que substituiu auto de infração por violação dos índices de DEC e FEC, resume os interesses contidos em um TAC:

Pela natureza da infração, de deficiência da qualidade dos serviços, há o interesse em se mitigar os efeitos do evento objeto da autuação, por meio de investimentos não remunerados, vale dizer, a concessionária assume uma postura proativa em melhorar seus indicadores, em benefício de seus consumidores, sem onerá-los por isso, por meio de instrumento próprio criado exatamente para beneficiar os usuários de serviços.

A partir das questões mencionadas, algumas observações podem ser ressaltadas.

Por um lado, pode-se notar que um fator decisivo a favor da celebração do TAC consiste na verificação de se o valor investido trará benefícios ao consumidor. Esse foi um elemento comum a todos os votos analisados. Nos três últimos votos analisados, o elemento motivador para a celebração do TAC foi também o fato de que o valor de investimento prometido pelo TAC seria superior ao valor da multa que seria cobrada em decorrência da infração.

Merece também ser ressaltada a decisão da ANEEL, no caso da Amazonas Distribuidora de Energia S.A., de excluir do valor do TAC os investimentos em manutenção e operação de rede. Essa decisão sugere um terceiro elemento do TAC, consistente na exigência de que os valores que a concessionária se compromete a investir não sejam investimentos que ela já é obrigada a realizar. A lógica por trás dessa decisão é que se o valor investido em decorrência do TAC já for de natureza obrigatória, a concessionária não estaria trazendo benefícios adicionais ao consumidor, mas apenas cumprindo as exigências legais e contratuais de investimento

---

cesso de fiscalização instaurado, a partir do recebimento do Termo de Notificação –TN pela notificada, até o prazo para a interposição do recurso à Diretoria da ANEEL, de que trata o art. 33 da Resolução Normativa nº 63, de 12 de maio de 2004.”

<sup>112</sup> Voto do Relator Diretor Romeu Donizete Rufino no julgamento do recurso interposto por CEPISA no processo nº 48500.002478/2009-14, proferido dia 14/9/2010.

<sup>113</sup> Trata-se do Processo nº 25.

em manutenção e operação, e de qualidade mínima na prestação do serviço e qualidade do produto.

Em resumo, pode-se concluir que o TAC deve atender a quatro requisitos: primeiramente, ele deve trazer benefícios ao consumidor. Em segundo lugar, a concessionária deve mostrar que está disposta a investir na melhoria do serviço mesmo que eventualmente tenha de desembolsar uma quantia superior à que seria decorrente da multa. Adicionalmente, o investimento avençado não pode ser de natureza obrigatória. Por fim, o investimento tem de ser relacionado à conduta que originou o processo de fiscalização.

Os elementos do TAC identificados anteriormente são importantes para entender o incentivo que eles geram às concessionárias. O fato de o TAC ser voltado à melhoria na qualidade do serviço significa que a celebração do TAC mostra o comprometimento da concessionária com os usuários do serviço.

O segundo requisito —que não é universal, já que não foi adotado em todos os votos—, de que o valor do investimento seja superior ao da multa, serve para que as concessionárias não vejam o TAC apenas como uma substituição da multa, mas sim um investimento adicional.

O terceiro requisito —que impede que a concessionária invista em gastos já obrigatórios em decorrência dos contratos ou da regulação em vigor— evita que apenas a concessionária se beneficie da celebração do TAC.

Por fim, o quarto requisito exige que o investimento seja voltado à melhoria da conduta que foi objeto de fiscalização, com o objetivo de que a conduta não seja realizada novamente.

## Seção III

### *Participação social na elaboração da regulação como fator de redução da litigância*

*Patrícia Regina Pinheiro Sampaio e Maria Eduarda Medeiros\**

#### **Direitos de participação na regulação setorial**

A participação social na produção de normas regulatórias pode ter especial relevância na construção de um marco regulatório no qual a defesa do consumidor tenha proeminência e os consumidores se sintam incluídos. Quanto mais os consumidores se sentirem parte do processo regulatório, menos provável é que questionem a legitimidade das normas regulatórias setoriais, como ocorreu no passado com relação ao TOI e outras normas de recuperação de energia.

Essa participação se inclui no contexto do novo modelo de regulação no Brasil, o qual conferiu às agências reguladoras prerrogativas especiais de autonomia e desenho institucional diferenciado, ao mesmo tempo que procurou assegurar mecanismos de transparência e de controle social nos processos decisórios.

Para tanto, foram introduzidos mecanismos de participação social no processo de elaboração da regulação, traduzido especialmente nas audiências e consultas públicas, como forma de assegurar os direitos dos usuários frente às concessionárias de serviço público.<sup>114</sup>

Em 2008, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) deu início ao Programa de Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação Social na Regulação, por meio da produção de um diagnóstico sobre os espaços de participação social nas agências reguladoras federais e sobre a atuação dos organismos de proteção e defesa do consumidor no acompanhamento dos setores regulados.<sup>115</sup> O trabalho do IDEC apontou uma participação deficiente dos consumidores no processo regulatório e creditou-a aos seguintes fatos:<sup>116</sup>

---

\* Partes desta seção foram originalmente publicadas em SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; MEDEIROS, Maria Eduarda. A efetividade da participação dos usuários nas audiências públicas promovidas pela ANEEL. In: AMORIM DA ROCHA, Fábio. *Temas relevantes no direito de energia elétrica*. Rio de Janeiro: Synergia, 2013, tomo II.

<sup>114</sup> *Defesa do consumidor, participação social e ferramentas para a cidadania*: um banco de dados para o monitoramento da regulação. São Paulo, nov. 2011, p. 14.

<sup>115</sup> Programa: Fortalecimento da capacidade técnica da participação social nos processos de regulação. IDEC, novembro de 2008.

<sup>116</sup> IDEC. *Defesa do consumidor, participação social e ferramentas para a cidadania*: um banco de dados para o monitoramento da regulação. São Paulo, novembro de 2011.

- Assimetria de informação: as empresas que atuam nos setores regulados detêm conhecimento relativo ao setor —informações técnicas, econômicas, concorrência, tendências mundiais, novas tecnologias— e esse fato é inerente à atividade econômica, o que não ocorreria com os consumidores.
- Assimetria de recursos técnicos e financeiros: os quadros especializados, além dos recursos disponíveis às prestadoras (consultores, escritórios de advocacia e ainda mobilização do próprio quadro técnico), espelham uma situação de elevada assimetria face àqueles disponíveis às organizações de consumidores, sejam elas públicas ou da sociedade civil organizada.
- Assimetria de oportunidades: o acesso à agência seria muito mais fácil ao setor regulado (indústria), já que seus executivos e técnicos podem, a todo o momento, levar demandas e apresentar seus pleitos ao regulador, seja no próprio ambiente da agência; em fóruns técnicos, onde há interlocução entre reguladores e regulados, como simpósios, congressos etc.; ou até mesmo no ambiente da empresa, quando técnicos das agências demandam informações, dados, estudos e esclarecimentos para subsidiar processos de fiscalização e acompanhamento do setor.
- Assimetria de linguagem: a tecnicidade dos termos adotados no ambiente das agências reguladoras torna difícil a compreensão por parte do consumidor, que desconhece até mesmo seus direitos relativos aos serviços regulados. A complexidade está presente na linguagem das normas administrativas, na divulgação de minutas de novos regulamentos, nas informações disponíveis sobre o setor regulado e até mesmo na comunicação sobre os mecanismos de participação disponíveis.

Nesta seção investigamos os mecanismos de participação dos usuários do serviço de distribuição de energia elétrica no âmbito da ANEEL. O pressuposto dessa investigação consiste em que uma regulação elaborada com a participação dos usuários seria mais adequada às demandas desse grupo, o que atuaria no sentido da prevenção da futura litigância, tema do projeto de P&D.

## **Normatização dos direitos de participação no setor elétrico**

A fim de que se possa realizar uma investigação mais precisa dos instrumentos de participação como mecanismo efetivo de melhoria da qualidade da regulação, especialmente no que tange à transmissão dos anseios dos usuários do serviço de fornecimento de energia elétrica, mostra-se relevante averiguar inicialmente o arcabouço normativo que embasa essa participação.



A Constituição Federal aponta na direção da participação popular na Administração Pública e na gestão dos serviços públicos.<sup>117</sup>

A Lei de Processo Administrativo Federal prevê, de modo facultativo, a possibilidade de a Administração Pública promover procedimentos públicos de participação, sempre que o tema tratado puder afetar o interesse de um conjunto de indivíduos. Nesse sentido, dispõem os arts. 31 e 32:

Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

§ 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas.

§ 2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.

Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

As normas mencionadas permitem diferenciar os institutos da “consulta pública” e da “audiência pública”.

O *caput* do art. 31, ao aludir a “período de consulta pública para manifestação de terceiros”, sugere que esse é um procedimento não presencial, sendo recebidas manifestações escritas nos autos do processo. Já o art. 32, ao se referir a “debates sobre a matéria do processo”, aponta no sentido de que esse seria um ato oral e presencial.<sup>118</sup>

Ainda sobre a lei federal, deve ser observado o teor do § 2º do art. 31, segundo o qual aquele que participa de um procedimento de consulta pública tem “direito de obter da Administração resposta fundamentada”. Isso significa que todo ente

---

<sup>117</sup> Art. 37 § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I —as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; [...].

<sup>118</sup> No entanto, como se verá adiante, atos normativos da ANEEL conferem aos termos “consulta pública” e “audiência pública” significado um tanto diverso.



público federal que abre um processo de participação pública deve se preparar para responder às contribuições recebidas.

No âmbito da regulação setorial, a lei de criação da ANEEL (Lei nº 9.427/96) estabelece, em seu art. 4º, § 3º:

Art. 4º [...]

§ 3º O processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, mediante iniciativa de projeto de lei ou, quando possível, por via administrativa, será precedido de audiência pública convocada pela ANEEL.

Merece destaque o tom imperativo —“será precedido”— utilizado pelo legislador, de modo que, nos casos estabelecidos no art. 4º, § 3º, a realização da audiência pública constitui etapa obrigatória da elaboração do futuro ato normativo.

O Decreto nº 2.335/97, ao organizar a ANEEL, estabelece, em seu art. 6º, uma competência genérica para que superintendências de processos organizacionais disciplinem procedimentos de *consulta*, sem, no entanto, estabelecer as hipóteses de seu cabimento ou o rito de sua realização:

Art. 6º A estruturação das Superintendências de Processos Organizacionais deverá contemplar os seguintes processos básicos:

[...]

IV —consulta aos agentes, aos consumidores e à sociedade;

Por outro lado, o Decreto nº 2.335/97 trata de forma mais específica o instituto da *audiência pública*, em linha com o disposto no art. 4º, § 3º, da Lei nº 9.427/06, estabelecendo seu art. 21:

Art. 21. O processo decisório que implicar efetiva afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, decorrente de ato administrativo da Agência ou de anteprojeto de lei proposto pela ANEEL, será precedido de audiência pública com os objetivos de:

I —recolher subsídios e informações para o processo decisório da ANEEL;

II —propiciar aos agentes e consumidores a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões;

III —identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública;

IV —dar publicidade à ação regulatória da ANEEL.



Parágrafo único. No caso de anteprojeto de lei, a audiência pública ocorrerá após prévia consulta à Casa Civil da Presidência da República.

O Regimento Interno da ANEEL, aprovado pela Portaria MME nº 349/1997 e posteriormente alterado por sucessivas resoluções da agência reguladora, atribui à Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública a competência de “mediação entre os agentes econômicos do setor elétrico e entre esses e seus consumidores; ouvidoria setorial e atendimento a reclamações; participação da sociedade, mediante os mecanismos de audiência e consulta pública; e apoio e orientação aos conselhos de consumidores de energia elétrica”.<sup>119</sup>

Especificamente quanto ao processo de audiência pública, o Regimento Interno da ANEEL estabelece:

Art. 28 O processo decisório que implicar efetiva afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, decorrentes de ato administrativo da Agência ou de anteprojeto de lei proposto pela ANEEL, será precedido de audiência pública, observados os objetivos e disposições estabelecidos no art. 21 do Decreto nº 2.335, de 1997.

Parágrafo único. A Diretoria da ANEEL publicará ato próprio, definindo os procedimentos relacionados à convocação e realização de audiência pública.

Portanto, a audiência pública constitui um instrumento de apoio ao processo decisório da ANEEL, de ampla consulta à sociedade, que precede a expedição de atos administrativos que possam “implicar efetiva afetação de direitos [...] dos consumidores”.

A Norma de Organização da ANEEL 001, anexa à Resolução nº 273/07, detalha a realização de audiência pública no bojo da agência reguladora.<sup>120</sup> Há exigência de publicidade por meio do site da agência:

---

<sup>119</sup> Redação dada pela Resolução Normativa nº 503/12 da ANEEL.

<sup>120</sup> Nos termos do art. 15 da Resolução, “Audiência Pública é um instrumento de apoio ao processo decisório da ANEEL, de ampla consulta à sociedade, que precede a expedição dos atos administrativos ou proposta de anteprojeto de lei. § 1º O processo decisório referido no *caput* é aquele que implica efetiva afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, nos termos deste Capítulo. § 2º A realização de Audiência Pública será precedida de aprovação pela Diretoria Colegiada da ANEEL, no âmbito do processo administrativo referente ao seu objeto, visando à coleta de subsídios e informações dos agentes econômicos do setor elétrico, consumidores e demais interessados da sociedade”.

Art. 16 A Audiência Pública compreende:

I —a abertura mediante publicação de Aviso de Audiência Pública no Diário Oficial da União e na página eletrônica da ANEEL;

II —a disponibilização de documentos no site da ANEEL;

III —encaminhamento pelos interessados de contribuições e sugestões, na forma e prazos definidos no Aviso, assegurada sua publicação;

IV —realização de Reunião Presencial, quando aprovada pela Diretoria Colegiada;

V —realização de reuniões com grupos específicos, a critério do Diretor-Relator, para aprofundamento da discussão sobre o tema objeto da Audiência Pública;

VI —análise das contribuições recebidas, realizada pelas áreas técnicas da ANEEL responsáveis pelo assunto objeto da Audiência; e

VII —publicação da análise das contribuições recebidas.

§ 1º Os documentos referidos no inciso II deverão incluir a apresentação do tema e os fundamentos para as propostas em Audiência Pública, apresentados em linguagem coloquial.

§ 2º A proposta objeto da Audiência Pública disporá da avaliação do impacto regulatório, quando possível e pertinente.

§ 3º A ANEEL deverá, sempre que possível, divulgar anualmente sua agenda regulatória.

Art. 17 O prazo para o período de contribuições será de pelo menos 30 (trinta) dias corridos, a partir da abertura da Audiência Pública.

§ 1º O prazo previsto no *caput* poderá ser menor, sendo no mínimo de 10 (dez) dias corridos, mediante apresentação de justificativa prévia pelas Unidades Organizacionais responsáveis pelo processo e aprovação pela Diretoria Colegiada.

§ 2º As contribuições serão recebidas conforme definido no Aviso de Audiência Pública.

§ 3º A análise das contribuições recebidas será publicada até o dia de divulgação da pauta da Reunião de Diretoria em que o assunto esteja inscrito para deliberação.

Verifica-se, dessa forma, que, no âmbito da ANEEL, o termo “audiência pública” traduz o instituto jurídico da consulta pública, uma vez que o art. 16, III, mencio-



na a necessidade de observância de prazo para envio de contribuições, distinguindo, ainda, a “Audiência Pública” da “Reunião Presencial”.<sup>121</sup>

A “Consulta Pública” disciplinada na Norma nº 001 da ANEEL, por sua vez, é o instrumento administrativo que visa apoiar as atividades das unidades organizacionais na instrução de processos de regulamentação ou na implementação de suas atribuições específicas. Está prevista na Resolução Normativa nº 483/12, que altera a Norma de Organização nº 001 da ANEEL:

Art. 23 Consulta Pública é um instrumento administrativo de competência dos Líderes das Unidades Organizacionais da ANEEL para apoiar as atividades de formulação ou aperfeiçoamento de regulamentos, fiscalização ou implementação de suas atribuições específicas, com o objetivo de colher subsídios e informações dos agentes econômicos do setor elétrico, consumidores e demais interessados da sociedade, de forma a identificar e aprimorar os aspectos relevantes à matéria em questão.

Parágrafo único. Nos casos em que da Consulta Pública resulte proposta de emissão ou aperfeiçoamento de regulamentos a Diretoria Colegiada deliberará sobre a instauração de Audiência Pública.

Art. 24 Aplicam-se às Consultas Públicas, no que couber, o disposto para as Audiências Públicas.

Verifica-se, por conseguinte, que a diferença entre audiências e consultas públicas reside basicamente em quem tem o poder de deflagrar o processo, o que, por sua vez, relaciona-se com o tema que é posto em apreciação do público. Quando se trata de processo para o exercício de competência normativa, relativa à matéria

---

<sup>121</sup> O instituto da “Reunião Presencial” está detalhado nos arts. 18 e 19 da Resolução Normativa nº 483 que alterou a norma de organização da ANEEL: “O Aviso de Audiência Pública será disponibilizado na página eletrônica da ANEEL contendo assunto, forma de recebimento e período das contribuições, bem como outras informações disponíveis sobre a realização da Reunião Presencial poderão ser publicadas posteriormente na página eletrônica da ANEEL, com antecedência mínima de 10 (dez) dias da realização do evento. § 2º O Diretor-Relator poderá, excepcionalmente, alterar local, data e horário da Reunião Presencial inicialmente previstos, bem como estender o período de contribuições, devendo tal fato ser registrado no processo correspondente e publicado no site da ANEEL. § 3º A ANEEL poderá adotar, complementarmente, outras formas de divulgação das Audiências Públicas, bem como dos seus resultados. Art. 19 A Audiência Pública poderá contar com uma ou mais Reuniões Presenciais, presidida na forma deliberada pela Diretoria Colegiada ou, na ausência de deliberação específica, pelo Diretor-Relator. Parágrafo único. Na impossibilidade de comparecimento do Diretor-Relator, este poderá ser substituído por outro Diretor ou ainda por Superintendente ou Assessor.”

a ser deliberada pela diretoria colegiada, compete a esse órgão deflagrar um processo de audiência pública. Já quando o tema tem natureza mais administrativa e procedimental, pode ser iniciado um procedimento de consulta pública.

Em síntese, pode-se afirmar que existe certa imprecisão no uso da terminologia “audiência” pela regulação setorial promovida pela ANEEL, o que parece ter origem na própria terminologia adotada pelo legislador ao editar a Lei nº 9.427/96. Todavia, essa constatação não parece trazer qualquer consequência jurídica relevante, uma vez que as hipóteses de cabimento de “Audiência Pública”, “Consulta Pública” e “Reunião Pública” estão claramente estabelecidas na Norma nº 001 da ANEEL, e guardam observância do princípio da publicidade tanto na sua divulgação inicial quanto no que tange às contribuições recebidas ao longo do processo.

Adiante neste capítulo, ao comentarmos o estudo empírico realizado sobre o processo de participação no âmbito da ANEEL, utilizaremos os dados disponíveis relativos tanto às audiências públicas quanto às consultas públicas.

## **Participação dos distintos segmentos de usuários do serviço de distribuição de energia elétrica**

Antes de passarmos a uma análise acerca da participação dos usuários nas audiências e consultas públicas deflagradas pela ANEEL, parece-nos relevante lembrar que podem ser clientes de distribuidoras de energia elétrica não apenas pessoas físicas ou jurídicas que utilizem a energia como destinatários finais, mas, igualmente, pessoas jurídicas para as quais a energia elétrica constitua parte essencial da sua cadeia produtiva. Dessa forma, são usuários desse serviço não apenas unidades residenciais ou comerciais, mas também indústrias, muitas delas eletrointensivas.<sup>122</sup>

Essa informação se mostra relevante para o contexto da presente discussão, pois, ao se analisar a participação de usuários nos processos de consulta e audiência públicas, serão observadas manifestações de entidades representativas dos chamados “grandes consumidores”, como é o caso da Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres (ABRACE).

Tendo em vista que o escopo da pesquisa consiste em prevenção, análise e tratamento de conflitos de consumo, a ênfase conferida à análise do tema da participação voltou-se principalmente à participação dos usuários residenciais/pessoas físicas, e suas entidades representativas. Em todo caso, não nos pareceu adequado

---

<sup>122</sup> A Resolução nº 414/10 da ANEEL classifica os “consumidores” de energia elétrica nas classes (i) Residencial; (ii) Industrial; (iii) Comercial, serviços e outras atividades; (iv) Rural; (v) Poder Público; (vi) Iluminação pública; (vii) Serviço público; e (viii) Consumo próprio, consistente no consumo de energia elétrica nas instalações da distribuidora. Verifica-se, portanto, que enquanto algumas classes consomem energia como destinatárias finais, outras a utilizam como insumo de processo produtivo, o que permite constatar que vários usuários do serviço não se enquadram na definição legal de consumidor trazida pelo art. 2º do Código de Defesa do Consumidor, segundo o qual “consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”.



desconsiderar de todo a participação dos usuários eletrointensivos e suas entidades representativas nos processos públicos de discussão, pois esses podem desempenhar um papel bastante ativo no equilíbrio de forças entre poder público, mercado e usuários na construção da regulação. Dessa forma, para efeitos da pesquisa, foi considerada a participação das mais distintas classes de usuários; mas procuramos apontar a distinção entre a participação dos usuários residenciais e dos industriais, quando pertinente.

## **A normatização dos conselhos consultivos e sua participação no processo regulatório**

A regulação setorial prevê o funcionamento de conselhos consultivos nas concessionárias como um relevante instrumento de participação dos diversos segmentos de usuários. Nesse sentido, a Lei nº 8.631/93, determinou, em seu art. 13, que as concessionárias de serviço público criassem, no âmbito de sua área de concessão, os Conselhos de Consumidores, de caráter consultivo, voltados para a orientação, análise e avaliação das questões ligadas ao fornecimento, tarifas e adequação dos serviços prestados ao consumidor final.

Os membros dos conselhos são escolhidos pelas entidades que representam as classes indicadas (rural, residencial, comercial, industrial e poder público) que, por sua vez, são definidas em audiência pública organizada pelo Conselho de Consumidores. Pode participar do conselho, ainda, um representante do Ministério Público ou da Defensoria Pública ou do Procon.

Cabe às distribuidoras de energia elétrica oferecer infraestrutura em sua área de concessão, bem como um funcionário para assumir a função de secretário-executivo, que é o responsável pela organização geral das atividades, portanto sem direito a voto e decisão. A distribuidora não pode indicar os membros para formação dos conselhos e estes não podem ter nenhum vínculo com a empresa ou seus controladores, conforme determina o art. 5º, § 2º, da Resolução nº 451/11.

Embora não tenha papel deliberativo, o conselho constitui um canal diferenciado, que pode conferir transparência ao processo de tomada de decisões no âmbito da agência, se sua atuação for efetiva. Além disso, pode cooperar com a concessionária ou permissionária na formulação de propostas sobre assuntos de sua competência, encaminhando-as à ANEEL ou ao órgão conveniado por ela indicado.<sup>123</sup> A importância da representação da sociedade junto à agência foi destacada

---

<sup>123</sup> Resolução nº 138/00 da Aneel. “Art. 5º Compete ao Conselho de Consumidores, dentre outras, as seguintes atribuições: IV —cooperar com a concessionária ou permissionária na formulação de propostas sobre assuntos de sua competência, encaminhando-as à ANEEL ou ao órgão conveniado por ela indicado.”

na própria legislação, que define o conselho consultivo como “órgão de participação institucionalizada da sociedade”.<sup>124</sup>

Conforme veremos adiante, os conselhos de consumidores têm participação relevante nas audiências públicas promovidas pela ANEEL.

## Publicidade conferida às audiências e consultas públicas

Toda a documentação objeto das audiências e consultas públicas realizadas pela ANEEL está disponível para consulta no endereço eletrônico <<http://www.aneel.gov.br>>, em “Audiências/Consultas/Fórum”. A participação nas audiências e consultas públicas da ANEEL para apresentação de contribuições é aberta a todos os interessados, no período definido no aviso publicado no Diário Oficial da União (DOU)<sup>125</sup> e no site da agência.

As inscrições dos participantes e dos expositores interessados em manifestar-se durante a sessão presencial das audiências e consultas deverão ser realizadas até as 18 horas da data limite especificada no aviso publicado no Diário Oficial para encaminhamento de contribuições, ou na secretaria do evento no dia marcado, cabendo ao presidente da audiência estabelecer a ordem das manifestações e apresentações. A identificação dos expositores inscritos e dos interessados apenas em participar da sessão presencial será feita quando do acesso ao local do evento. A participação dos interessados estará limitada ao número de assentos disponíveis no local de realização da sessão, conforme especificado no aviso publicado no Diário Oficial.

## A participação dos usuários e de suas entidades representativas nas audiências e consultas públicas promovidas pela ANEEL

Este tópico destaca um levantamento das participações observadas em audiências públicas promovidas pela ANEEL entre 2010 e 2012, segundo dados disponibilizados no site da agência ([www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br)).

### Quadro 1.9

Ano	Número de audiências públicas realizadas	Número de consultas públicas realizadas
2010	117	20
2011	74	07
2012	105	14

<sup>124</sup> IDEC. Defesa do consumidor, participação social e ferramentas para a cidadania: um banco de dados para o monitoramento da regulação. Nov. 2011. p. 23.

<sup>125</sup> Disponível em: <[http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/consulta\\_publica/documentos/Procedimentos%20AP-CP.pdf](http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/consulta_publica/documentos/Procedimentos%20AP-CP.pdf)>.



Todavia, várias das audiências e consultas públicas têm caráter eminentemente técnico, como temas de engenharia elétrica. Sendo assim, o primeiro filtro de análise consistiu na definição do conjunto de audiências e consultas cujos temas, ao menos em tese, poderiam suscitar o interesse dos consumidores, tais como os que versavam sobre qualidade do serviço prestado, revisão da regulamentação acerca dos processos tarifários (como a elaboração e revisão dos Procedimentos de Regulação Tarifária – PRORET) e criação dos conselhos de consumidores de energia elétrica.

No total, tem-se 34 audiências realizadas ao longo dos anos de 2010, 2011 e 2012 nas quais houve contribuições<sup>126</sup> de entidades de defesa de interesses dos usuários do serviço de fornecimento de energia elétrica, cuja lista é apresentada no Quadro 1.10.

### Quadro 1.10

Audiências públicas que contaram com contribuições de entidades de defesa dos direitos dos usuários<sup>127</sup>

	Audiência	Tema	Entidades de usuários que participaram
1	095/12	Obter subsídios à proposta de resolução normativa que "estabelece os procedimentos comerciais para a aplicação das bandeiras tarifárias"	Idec PROTESTE Procon
2	087/12	Obter subsídios para a Agenda Regulatória Indicativa da ANEEL para o biênio 2013-2014	Idec Procon
3	073/12	Obter subsídios para proceder à revisão do manual para elaboração do programa de eficiência energética, aprovado pela Resolução Normativa no 300/08	CC <sup>128</sup> da CEB Conacen
4	069/12	Obter subsídios para propor a reposição à Conta de Consumo de Combustíveis (CCC) dos valores correspondentes aos combustíveis consumidos acima dos limites estabelecidos pelo Grupo Técnico Operacional da Região Norte (GTON/Eletrabras) e aprovados pela ANEEL ou extraviados dos estoques das concessionárias em face de perdas no processo produtivo.	ABRACE
5	064/12	Proposta de resolução normativa que dispõe sobre análise de impacto regulatório	IDEC Procon-SP PROTESTE

<sup>126</sup> Para cada audiência pública realizada, a ANEEL disponibiliza a lista de participantes, expositores, contribuições e apresentações. A pesquisa realizada abrangeu apenas as listas de contribuições, que são as manifestações recebidas por escrito pela agência.

<sup>127</sup> Foram excluídas da análise as audiências públicas que diziam respeito a apenas uma distribuidora em especial (por exemplo, audiência realizada para definição dos limites de DEC e FEC para determinada distribuidora em dado período de tempo), pois o objetivo era verificar as entidades que participam de audiências públicas que versam sobre questões normativas de caráter geral.

<sup>128</sup> CC = Conselho de Consumidores.



6	062/12	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento da proposta de Resolução que estabelece os valores da segunda revisão das curvas de aversão ao risco dos subsistemas Sudeste/Centro-Oeste e Nordeste para o biênio 2012-2013.	ABRACE
7	051/12	Alteração da resolução normativa 471/11, que estabelece os procedimentos a serem adotados, a título provisório, nos processos de revisão tarifária de concessionárias e permissionárias até a publicação das metodologias correspondentes aplicáveis	ABRACE
8	048/12	Regulamentação das modalidades de pré-pagamento e pós-pagamento eletrônico de energia elétrica	ABCCON CC da Cemig CC da Escelsa CC da Light Centenas de contribuições de pessoas físicas <sup>129</sup> Movimento das Donas de Casa e Consumidores da Bahia Movimento das Donas de Casa e Consumidores do RS PROTESTE IDEC Procon-RJ Procon-SP Procon-MT
9	047/12	Regulamentação dos procedimentos e condições para a prestação de atividades acessórias pelas distribuidoras, assim como para a cobrança de produtos e serviços de terceiros por meio da fatura de energia elétrica	IDEC Procon-SP 23 contribuições de pessoas físicas Senacon PROTESTE
10	045/12	Alteração do PRORET no que se refere a RGR, P&D_EE e TFSEE	ABRACE ANACE
11	044/12	Coletar subsídios e informações para a proposta de ato normativo que estabelece os requisitos e os procedimentos atinentes à comercialização de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN), em nome e conta de agentes representantes (comercialização varejista).	ABRACE
12	013/12	Obter subsídios e informações adicionais para a proposta de alteração da Norma de Organização no 15, que trata da classificação, do tratamento e da gestão da informação de natureza pública, bem como dos critérios de sigilo e integridade	ABRACE IDEC
13	079/11	Aprimoramento do ato normativo que regulamenta contratação de energia por meio do ACL	ABRACE ANACE
14	080/11	Obter contribuições à proposta de regulamentação do encargo de conexão e de adequações na Tarifa de Uso dos Sistemas de Distribuição (TUSD) das unidades consumidoras do subgrupo A1.	ANACE
15	066/11	Obter subsídios para a agenda regulatória 2012-2013	ABRACE Procon-SP IDEC

<sup>129</sup> Essa audiência pública coletou mais de 384 páginas em contribuições individuais, isto é, de pessoas que não se apresentaram como representando qualquer entidade, sendo muitas e-mails curtos em que o indivíduo apenas se manifestava contrário à edição da norma. Tratou-se de um caso bastante excepcional comparativamente ao padrão usual de contribuições nas audiências públicas, já que o Quadro 1.10 sugere uma predominância da participação institucional dos usuários por meio de suas entidades representativas.



16	064/11	Quarta revisão do módulo 8 —Qualidade da Energia Elétrica do PRODIST	Procon-SP
17	061/11	Estabelecimento de condições para universalização dos serviços de distribuição de energia elétrica em função da instituição do Programa Luz para Todos para o período 2011-2014 e regulamentação do atendimento dos pedidos de ligação não realizados de que tratam os parágrafos 4º e 5º do art. 14 da Resolução nº 233/03	CC da Coelba IDEC
18	049/11	Proposta de revisão da Resolução Normativa nº 414/10, que trata das condições gerais do fornecimento de energia elétrica	ABRACE CC da AES Sul Procon-SP IDEC Treze pessoas físicas
19	046/11	Regulamentação das ouvidorias das concessionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica	Conacen CC da Cemig IDEC Procon Uma pessoa física
20	044/11	Obter contribuições para a revisão das disposições dos arts. 2º e 5º da Resolução Normativa nº 414/10, relacionados com a classificação "rural"	Vinte pessoas físicas
21	041/11	Obter contribuições à proposta de alteração da Resolução Normativa nº 279/07, a qual disciplina os procedimentos para a emissão de declaração de utilidade pública pela ANEEL	ABRACE
22	040/11	Aperfeiçoamento das normas da ANEEL que tratam de audiências e consultas públicas	Procon-SP IDEC
23	038/11	Obter contribuições à proposta de Resolução Normativa acerca da consolidação e revisão das regras de acesso aos sistemas de distribuição	ABRACE ANACE
24	034/11	Aprovação do módulo 9 do PRODIST e alteração do Capítulo XVI da Resolução Normativa nº 414/10	ABRACE Procon-SP IDEC Conacen CC da Enersul
25	032/11	Metodologia de apuração do ressarcimento à distribuidora pelo consumidor cuja unidade consumidora já esteja conectada à rede de distribuição e pretenda conectar-se à rede básica, de acordo com o Decreto nº 5597/05	ANACE
26	020/11	Estabelecimento dos procedimentos de fornecimento de energia elétrica por meio de sistemas coletivos ou individuais de geração em comunidades e povoados isolados, caracterizados pela grande dispersão de consumidores e ausência de economia de escala	Procon-SP IDEC Uma pessoa física
27	007/11	Revisar a Resolução Normativa nº 333/08, no que tange a (i) critérios sobre a natureza das infrações que são passíveis de TAC; (ii) rito e momento da proposta, permitindo sua submissão em momento distinto ao da interposição de recurso administrativo; e (iii) condicionantes para assinatura de novo TAC	Procon-SP
28	005/11	Estabelecimento do procedimento a ser adotado, em caráter provisório, para as concessionárias que serão submetidas à revisão tarifária antes da aprovação das metodologias aplicáveis ao terceiro ciclo de revisões tarifárias periódicas	ABRACE
29	120/10	Alteração da estrutura tarifária aplicada ao setor de distribuição de energia elétrica	ABRACE ANACE CC da Cemig CC da Enersul IDEC

30	119/10	Aperfeiçoamento das condições gerais para criação, organização e funcionamento dos conselhos de consumidores de energia elétrica, no âmbito das concessionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica	ABRACE CC da Empresa Elétrica Bragantina S.A. CC da Ceal CC da Cemig CC da CPFL Jaguari CC da CPFL Paulista CC da CPFL Piratininga CC da CPFL Sul Paulista CC da Elektro CC da ELFMS CC da Enersul Conacen IDEC Procon
31	043/10	Obter subsídios e informações adicionais para o estabelecimento de Resolução Normativa acerca dos requisitos mínimos para os medidores eletrônicos em unidades consumidoras de baixa tensão	CC da Enersul IDEC Procon-SP Quatro pessoas físicas
32	040/10	Obter subsídios adicionais para o estabelecimento de metodologias e critérios gerais para o terceiro ciclo de revisões tarifárias periódicas das concessionárias de distribuição de energia elétrica	CC da Enersul CC da Cemig Procon-SP Duas pessoas físicas
33	033/10	Obter subsídios e informações para análise e decisão da ANEEL acerca do reconhecimento da legalidade da aplicação da fórmula de reajuste anual das tarifas constantes dos contratos de concessão de serviço público de distribuição, bem como sobre o teor da Nota Técnica nº 065/10-SER, Pareceres nº 650/08-PF, 1059/09-PF, 1161/09-PF e demais documentos apresentados pelos interessados	ABRACE DPDC (atual Senacon) IDEC PROTESTE Procon-SP Procon-PR
34	032/10	Aprimoramento da minuta de Resolução Normativa que regulamenta a aplicação da Tarifa Social de Energia Elétrica (TFSEE)	ABCCON Procon-SP IDEC PROTESTE

Fonte: autores, com os dados disponibilizados em <www.aneel.gov.br>. Acesso em: dez. 2012

O Quadro 1.10 espelha a complexidade dos assuntos abordados nas audiências públicas em que houve efetiva contribuição, por escrito, de entidades de defesa dos direitos dos usuários. Nessa lista estão questões relacionadas a fórmulas tarifárias, regulamentação de tarifa social, geração em comunidades e povoados isolados, Programa Luz para Todos, prestação de atividades acessórias pelas distribuidoras, possibilidade de a conta de luz ser mecanismo de veiculação de propostas e de pagamento de serviços de terceiros, possibilidade de haver pré-pagamento de fatura de energia elétrica, dentre tantos outros.

Outra característica que emerge do Quadro 1.10 é o fato de, como regra geral, não se observar muitas participações individuais nesses processos, à exceção das Audiências Públicas nºs 044/11, 047/12 e 048/12. No primeiro caso, a ênfase na participação individual deveu-se provavelmente ao tema usuários rurais; nos dois últimos (serviços acessórios e pré-pagamento), tem-se um efeito muito imediato sobre a vida de cada usuário do serviço com a possibilidade de esses temas virem



a ser replicados para outros setores, o que pode ter atraído uma maior participação individual.

No dia a dia, a participação dos usuários por meio das entidades da sociedade civil (tais como Procon e outras organizações de defesa do consumidor) parece atuar no sentido de concentrar esforços e informações e, com isso, promover a racionalização do debate. A nosso ver, a efetividade dos direitos dos consumidores deve caminhar no sentido de privilegiar essa forma de participação por meio de associações, universidades e movimentos sociais, pois instituições podem congrega, ao longo do tempo, informações e histórico de dados e se capacitar para os complexos debates envolvidos nas regulações setoriais, com resultados mais imediatos do que manifestações isoladas de usuários individualmente considerados (embora, logicamente, não se deva excluir essa possibilidade).

Merece consideração, por fim, que as entidades referidas no Quadro 1.10 podem representar interesses distintos, pois os usuários eletrointensivos (designados “consumidores livres” na legislação setorial) têm a energia elétrica como parte do seu insumo produtivo e estão autorizados a adquiri-la no Ambiente de Contratação Livre (ACL).<sup>130</sup> Não podem, portanto, ser considerados propriamente “consumidores”, na dicção do Código de Defesa do Consumidor,<sup>131</sup> e seus interesses podem se afastar daqueles dos consumidores residenciais. Essa diferença explica também porque em audiências públicas que tratavam de temas muito técnicos (como CCC e declaração de utilidade pública,<sup>132</sup> dentre outras), houve apenas manifestação de entidades representativas dos usuários eletrointensivos.

Assim, para uma maior precisão da análise, faz-se relevante separar as contribuições por instituição participante (Quadro 1.11).

---

<sup>130</sup> A legislação define como “livres” os consumidores com demanda contratada maior do que 3.000 kW. Existem ainda os consumidores especiais, que são aqueles com demanda contratada superior a 500 kW, os quais tem a prerrogativa de contratar energia de geradores que produzam energia através de fontes consideradas incentivadas, nos termos do art. 26, § 5º, da Lei nº 9427/96. As distribuidoras, por sua vez, estão obrigadas a adquirir, no ambiente regulado, toda a energia necessária ao atendimento de sua demanda, havendo uma parcela de consumidores de energia elétrica cativa das distribuidoras (como, por exemplo, os residenciais). Participar do mercado livre é uma faculdade, podendo esses usuários preferir contratar no Ambiente de Contratação Regulada (ACR), obedecidos os critérios de migração de um ambiente a outro estabelecido na legislação.

<sup>131</sup> Lei nº 8.078/90. “Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.” Merece ser lembrado que a Lei Geral de Concessões e Permissões de Serviços Públicos determina a aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos usuários dos serviços públicos concedidos: “Art. 7º Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários: [...]”.

<sup>132</sup> Audiências Públicas nº 069/12 e 041/11.

**Quadro 1.11**Entidades e quantidade de contribuições<sup>133</sup>

Instituição	Quantidade de consultas públicas com as quais contribuiu
Conselhos de consumidores <sup>134</sup>	23
Procons <sup>135</sup>	21
IDEC	18
Associação Brasileira de Grandes Consumidores de Energia e de Consumidores Livres (ABRACE)	16
Associação Nacional dos Consumidores de Energia (ANACE)	6
PROTESTE	6
Conselho Nacional de Energia Elétrica (Conacen)	4
Associação Brasileira da Cidadania e do Consumidor (ABCCON)	2
Movimentos das Donas de Casa e Consumidores	2
DPDC/Senacon <sup>136</sup>	2
Total de contribuições	100

**Fonte:** autores, com os dados disponíveis em <www.aneel.gov.br>. Acesso em dez. de 2012.

<sup>133</sup> Inclui todas as contribuições de entidades representativas de usuário e exclui as contribuições isoladas de indivíduos.

<sup>134</sup> Inclui todos os conselhos de consumidores, sendo que houve audiências públicas que contaram com a participação de mais de um conselho.

<sup>135</sup> Inclui todos os Procons, merecendo ser esclarecido que, dada a opção legislativa pela descentralização das entidades de defesa do consumidor, os Procons, no direito brasileiro, podem adotar distintas estruturas jurídicas e pertencer a distintos entes federativos (nos termos do art. 105 do Código de Defesa do Consumidor, “integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor”). Em termos quantitativos, o Procon-SP é o que mais vezes participou de audiências públicas no período abrangido pela pesquisa.

<sup>136</sup> Nos termos do art. 106 do CDC, “o Departamento Nacional de Defesa do Consumidor, da Secretaria Nacional de Direito Econômico (MJ), ou órgão federal que venha substituí-lo, é organismo de coordenação da política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor”. A Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor (Senacon) sucedeu o DPDC em suas funções.



Geralmente quando se alude à necessidade de incrementar direitos de participação, leva-se em consideração os consumidores na acepção do CDC (isto é, dos usuários residenciais e pessoas jurídicas não eletrointensivas), razão pela qual, para fins da análise seguinte, classificamos as entidades listadas no Quadro 1.11 entre aquelas representativas dos usuários eletrointensivos e as que visam tutelar os direitos dos consumidores (com ênfase nos consumidores residenciais).

Ao se analisar o conjunto de audiências públicas realizadas entre 2010 e 2012 em que efetivamente houve participação de entidades representativas de defesa dos usuários, observa-se o seguinte.

### Quadro 1.12

Contribuições às audiências públicas por classe de usuários

Entidades por classe de usuários	Quantidade de contribuições nas audiências públicas <sup>137</sup>
Individuais (pessoas físicas) <sup>138</sup>	51
Usuários eletrointensivos <sup>139</sup>	22
Mistas (representam todos os tipos de usuários) <sup>140</sup>	27
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fonte: autores, com os dados disponíveis em <www.aneel.gov.br>. Acesso em dez. de 2012

Os dados apresentados pelos quadros parecem indicar no sentido de uma participação relevante das entidades representativas dos usuários residenciais nas audiências públicas realizadas entre 2010 e 2012. Sinalizam que a participação nesses fóruns é uma realidade não apenas para os usuários eletrointensivos, possuindo as entidades de representação dos consumidores (na definição do Código de Defesa do Consumidor) papel de destaque e proeminência —em termos quantitativos— nesse processo.<sup>141</sup>

<sup>137</sup> Cada submissão por uma entidade foi considerada uma contribuição, ainda que, em um mesmo documento, a entidade apresentasse uma série de contribuições.

<sup>138</sup> Inclui as participações das seguintes entidades: Procon, PROTESTE, IDEC, ABCCON, DPDC.

<sup>139</sup> Inclui a participação das seguintes entidades: ABRACE e ANACE.

<sup>140</sup> São os conselhos de consumidores e o Conacen, pois neles há representação de plúrimas classes de usuários.

<sup>141</sup> Tendo em vista que nosso foco de análise residiu no tema das audiências públicas e na pesquisa pelas instituições de defesa dos usuários que efetivamente contribuíram ao processo de produção de normas no seio da agência reguladora, a relevância dos dados apresentados nas tabelas se mostra mais quantitativa do que qualitativa, na medida em que as informações não permitem qualquer ilação com relação à qualidade da participação. As informações co-

As informações constantes das tabelas parecem indicar que a presença das instituições sociais organizadas na defesa do consumidor já é uma realidade no âmbito dos temas objeto de regulação normativa pela ANEEL.

## Outros canais institucionais de participação e transparência de informações

Além das audiências e consultas públicas, a regulação setorial conta ainda com os seguintes canais de participação e monitoramento por parte dos consumidores.

### Ouvidoria

A ouvidoria consiste em um canal para a solução de problemas enfrentados por consumidores relativos à prestação dos serviços e também para resolver questões decorrentes de ações regulatórias ou fiscalizadoras.

Em razão do disposto na Lei nº 9427/96, compete à ANEEL solucionar administrativamente as divergências que vierem a surgir entre as distribuidoras de energia elétrica e seus respectivos consumidores. Para viabilizar tal atendimento, a Superintendência de Mediação Administrativa Setorial (SMA) desenvolveu e mantém o Sistema de Gestão de Ouvidoria (SGO), no qual são registrados e tratados os pedidos de informação, reclamações, denúncias e elogios dos consumidores de todo o país.<sup>142</sup>

A SMA, por meio da Ouvidoria Setorial, tem como objetivos:<sup>143</sup>

- a) solucionar os questionamentos apresentados;
- b) propor aprimoramento na prestação dos serviços das distribuidoras;
- c) propor melhorias no relacionamento entre consumidor e distribuidora;
- d) identificar lacunas na regulação;
- e) oferecer subsídios ao aprimoramento da regulação, e;
- f) subsidiar a ação da fiscalização.

Em 2011, a ANEEL decidiu compartilhar as informações do banco de dados do SGO, mediante a criação do relatório Ouvidoria Setorial em Números. As distribuidoras são agrupadas por região e, independentemente da área de concessão

---

lacionadas também não permitem qualquer conclusão sobre qual foi o percentual de contribuições das entidades representativas dos interesses dos usuários residenciais vis-à-vis outros *stakeholders*, como fornecedores, outros setores do governo etc.

<sup>142</sup> Relatório Ouvidoria Setorial em Números, 2012. Brasília, abr. de 2012. Disponível em: <[http://www.aneel.gov.br/biblioteca/downloads/livros/ouvidoria\\_setorial2012.pdf](http://www.aneel.gov.br/biblioteca/downloads/livros/ouvidoria_setorial2012.pdf)>.

<sup>143</sup> Disponível em: <[http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Orientacoes\\_Ouvidoria\\_Setorial\\_ANEEL.pdf](http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Orientacoes_Ouvidoria_Setorial_ANEEL.pdf)>.



e/ou tamanho de mercado, cada empresa tem o espaço de uma página na publicação, na qual constam o nome do ouvidor, o número de unidades consumidoras atendidas e seus respectivos canais de acesso para registro de demandas. Nessa mesma página, tendo como parâmetro os dados do SGO relativos a informações e reclamações, são apresentadas as séries históricas atualizadas das distribuidoras nos últimos seis anos, bem como os assuntos mais demandados em cada distribuidora no ano de 2011.

No que diz respeito à Light, em 2012 a publicação apresentou o *ranking* dos municípios com maior número de reclamações registrado na ouvidoria no ano de 2011:

### Quadro 1.13a

Municípios atendidos pela Light com maior número de reclamações (2011)

Municípios com mais reclamações em 2011	Quantidade de reclamações
Rio de Janeiro	5.676
Nova Iguaçu	553
Duque de Caxias	310
Belford Roxo	248
São João de Meriti	241
Outros	618
Total de reclamações	7.646

Fonte: ANEEL. Ouvidoria Setorial em Números, 2012

### Quadro 1.13b

Municípios atendidos pela Ampla com maior número de reclamações (2011)

Municípios com mais reclamações em 2011	Quantidade de reclamações
São Gonçalo	2.047
Niterói	878
Duque de Caxias	611
Rio de Janeiro	481
Itaboraí	422
Outros	3.693
Total de reclamações	8.132

Fonte: ANEEL. Ouvidoria Setorial em Números, 2012



## A Agenda Regulatória como mecanismo de diálogo entre a ANEEL e a sociedade civil

Apesar de não ser propriamente um instituto de participação, o estabelecimento prévio da Agenda Regulatória merece ser reconhecido como mais um mecanismo criado pela ANEEL a fim de estimular o envolvimento da sociedade na tomada de decisões.

A Agenda Regulatória constitui uma ferramenta importante para a tutela do consumidor porque indica os temas a serem regulados em determinado período, com o fim de promover a previsibilidade e a transparência da atuação regulatória e possibilitar a participação da sociedade civil na definição das prioridades institucionais.<sup>144</sup>

## Propostas de aprimoramento dos canais de participação

### Projeto de Lei nº 3.337/04: uma tentativa arquivada

Ao se tratar do tema da participação social na formulação da regulação, faz-se necessário analisar a tentativa de conferir um arcabouço legal uniforme que seja aplicável a todas as agências reguladoras federais.

Em março de 2003, o então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva solicitou à Casa Civil da Presidência da República a formação de um grupo de trabalho para analisar e discutir a organização e propor medidas para o aperfeiçoamento do modelo institucional das agências reguladoras no âmbito do Poder Executivo Federal.<sup>145</sup> O grupo de trabalho foi coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e contou com representantes de todos os ministérios detentores de agências reguladoras vinculadas, e com representantes dos Ministérios da Fazenda, da Defesa, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Justiça e da Advocacia-Geral da União.

Um aspecto identificado por esse grupo como essencial para o bom funcionamento das agências seria a ampliação dos mecanismos de controle social. Um exemplo citado foram as consultas públicas, consideradas como diagnóstico à época, pelas quais as agências respondiam às contribuições recebidas durante procedimentos de consultas sem a devida fundamentação, ou simplesmente, não respondiam aos questionamentos ou ponderações feitas pelos participantes desses processos.<sup>146</sup>

Um grupo de trabalho observou que os órgãos reguladores deveriam ser mais transparentes e acessíveis aos controles do Congresso Nacional, do Poder Executivo e da sociedade.

---

<sup>144</sup> A Agenda Regulatória está disponível no site da ANEEL: <[www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br)>.

<sup>145</sup> Disponível em: <[http://reformadagestaopublica.org.br/Documents/MARE/Agencias/avaliacao\\_das\\_agencias\\_reguladoras\\_-\\_casa\\_civil.pdf](http://reformadagestaopublica.org.br/Documents/MARE/Agencias/avaliacao_das_agencias_reguladoras_-_casa_civil.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2013.

<sup>146</sup> Grupo de Trabalho Interministerial. Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro. Relatório. p. 27.



O relatório do grupo resultou em um documento divulgado pelo Governo Federal que, apesar de ressaltar a necessidade de mudanças, concluiu que o modelo de agências reguladoras é essencial para o funcionamento dos setores de provisão de serviços públicos.<sup>147</sup>

Assim, depois que as diretrizes e os princípios do relatório do referido grupo de trabalho foram aprovados pelo Presidente da República, foi iniciada, sob a coordenação da Casa Civil, a elaboração dos instrumentos legislativos necessários.

Em abril de 2004 foi enviado Projeto de Lei ao Congresso Nacional, conhecido como Projeto da Lei Geral das Agências (Projeto de Lei nº 3337/04), o qual consistia em uma tentativa de o Poder Executivo definir, em lei, as principais características relacionadas à organização e ao funcionamento das agências reguladoras.

Dentre as várias inovações presentes no projeto de lei destacou-se o tema da prestação de contas à sociedade, conforme se pode depreender da exposição de motivos endereçada pela Presidência da República ao Congresso Nacional:

O desenvolvimento de instrumentos de controle social das Agências é um avanço imprescindível para o bom funcionamento do modelo, na medida em que esse controle atua como elemento de legitimidade e eficiência na ação regulatória. Nesse sentido, a experiência internacional indica que o desenvolvimento de reguladores independentes deve ser balanceado por mecanismos mais eficientes de controle social e de prestação de contas. É na ampliação desses instrumentos que se concentra a maior inovação do projeto de Lei<sup>148</sup> (Exposição de motivos nº 12. Casa Civil da Presidência da República, de 12 de abril de 2004).

Quanto aos mecanismos de participação, o art. 6º do Projeto de Lei nº 3.337/04 pretendia uniformizar o tratamento dos institutos das consultas e audiências públicas no âmbito das agências reguladoras federais, da seguinte forma:

Art. 6º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelos Conselhos Diretores, os pedidos de revisão de tarifas e as minutas e propostas de alterações de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, de consumidores ou usuários dos serviços prestados.

---

<sup>147</sup> Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7767/Adriana%20Nickel.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 22 jan. de 2013.

<sup>148</sup> Presidência da República. Exposição de motivos nº 12, 12 de abril de 2004. Disponível em: <[http://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2004/28-MCTMDICMFC/CIVIL.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2004/28-MCTMDICMFC/CIVIL.htm)>. Acesso em: jan. 2013.

§ 1º O período de consulta pública terá início sete dias após a publicação de despacho motivado no Diário Oficial da União e terá a duração mínima de trinta dias.

§ 2º As Agências Reguladoras deverão disponibilizar, na sede e no respectivo sítio, na Internet, em até sete dias antes de seu início, os estudos, dados e material técnico que foram utilizados como fundamento para as propostas colocadas em consulta pública, inclusive aqueles relativos aos pedidos de revisão de tarifas encaminhados pelas empresas reguladas, devendo tais informações permanecer disponíveis na Internet pelo prazo mínimo de um ano.

§ 3º As críticas e sugestões encaminhadas pelos interessados, no prazo da consulta pública, deverão ser disponibilizadas na sede e no sítio da Agência Reguladora, na Internet, até sete dias após o seu recebimento, devendo permanecer disponíveis na Internet pelo prazo mínimo de um ano.

§ 4º O posicionamento da Agência sobre as críticas ou contribuições apresentadas no processo de consulta pública deverá ser disponibilizado na sede e no sítio da Agência Reguladora, na Internet, até três dias úteis antes da reunião do Conselho Diretor para deliberação sobre a matéria, devendo permanecer disponível na Internet pelo prazo mínimo de um ano.

§ 5º As Agências Reguladoras deverão estabelecer, nos regimentos próprios, os procedimentos a serem observados nas consultas públicas.

§ 6º É assegurado às associações constituídas há pelo menos três anos, nos termos da lei civil, que incluam, entre suas finalidades, a proteção ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, a defesa do meio ambiente ou a defesa dos recursos hídricos, cadastradas previamente junto à agência reguladora, o direito de receber o apoio técnico de até três especialistas com notórios conhecimentos na matéria objeto da consulta pública, que acompanharão o processo e darão assessoramento qualificado às entidades e seus associados.

§ 7º Caberá à Agência Reguladora, ouvidas as associações cadastradas, contratar o referido apoio técnico, preferencialmente junto a universidades, observadas as disponibilidades orçamentárias, os critérios, limites e requisitos fixados em regulamento e o disposto nos arts. 24, inciso XIII, 25, inciso II, e 26 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.<sup>149</sup>

---

<sup>149</sup> Art. 24, inciso XIII: “na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedi-



§ 8º O apoio técnico às associações cadastradas será proporcionado durante o período de consulta pública, estendendo-se até quinze dias após o seu encerramento.

O projeto acrescentava mais um encargo à agência, que teria que contratar o apoio técnico de até três especialistas com notório conhecimento na matéria que estivesse sendo objeto de consulta pública, para assessorar as associações constituídas há pelo menos três anos, que entre suas finalidades se incluíam a proteção ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, a defesa do meio ambiente ou a defesa dos recursos hídricos. O § 7º do art. 6º do referido projeto de lei ainda garantia que o apoio técnico seja contratado dentro das hipóteses de dispensa e inexigibilidade de processo licitatório.

O IDEC manifestou-se favoravelmente à sugestão, tendo aludido que, caso aprovado, seria um grande passo para efetivar a participação da sociedade no processo de regulação porque atualmente, embora conceitualmente o processo regulatório esteja aberto à participação dos agentes impactados por ele —setor regulado e consumidores—, na prática, a inserção desses atores seria desbalanceada.<sup>150</sup>

Por outro lado, vislumbravam-se dificuldades no cumprimento dessa norma, caso viesse a se tornar lei. De um lado, a exigência de colocar mais uma atribuição à agência reguladora, consistente na contratação do referido apoio técnico, o que obrigaria ao deslocamento de servidores para realizar referidas contratações, guardando obediência às formalidades inerentes às contratações administrativas, mesmo que com dispensa e/ou inexigibilidade de licitação.

Além disso, a adoção dessa formalidade implicaria a necessidade de maior previsibilidade na deflagração de processos de consulta e audiência pública, pois a agência deverá considerar internamente o prazo necessário às referidas contratações antes de iniciar o processo consultivo.

Finalmente, uma vez que a redação do projeto de lei não limitava a quantidade de entidades que podem se cadastrar para obter o aludido benefício, poderá ainda haver dificuldades decorrentes da definição do escopo dessa contratação. Imagina-se, por hipótese, um tema de grande envergadura, da qual pretendam participar dez associações consumeristas. A universidade ou os técnicos contratados ficariam obrigados a fornecer consultoria simultânea a todas essas dez entidades?

---

cada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos.” Art. 25, inciso II: “para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;” Art. 26: “as dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.”

<sup>150</sup> Disponível em: <<http://www.idec.org.br/pdf/banco-de-regulacao.pdf>>. Acesso em: jan. 2012.

Ou a ANEEL teria a obrigação de contratar um consultor para cada entidade? Essa última possibilidade poderia esbarrar, inclusive, em limitações orçamentárias.

Pelas razões expostas, embora louvável a intenção, havia dúvidas quanto a real efetividade desse procedimento em viabilizar o conhecimento técnico necessário que entidades representativas dos consumidores pudessem efetivamente dispor para uma participação mais embasada nos processos públicos promovidos pela ANEEL.

Em 13 de março de 2013, a presidente Dilma Rousseff enviou ao Congresso Nacional a Mensagem nº 90, por meio da qual requereu a retirada do referido projeto de lei de tramitação.

## Propostas debatidas na Audiência Pública nº 040/11

Em julho de 2011, a ANEEL colocou em audiência pública (nº 040/11) a minuta de novo regulamento para aprimoramento da participação da sociedade nas audiências e consultas públicas. A agência entendeu que o aperfeiçoamento de parte da Resolução nº 273/07, que regulamentava as audiências e consultas públicas, era necessário para esclarecer e uniformizar os procedimentos dos referidos processos, além de estimular a participação pública no ambiente regulado pela agência e definir estratégias para ampliar o envolvimento do cidadão. Para proceder ao aperfeiçoamento, defendeu-se que seria importante uma discussão abrangente sobre o assunto, com a participação de todos os segmentos da sociedade.

Dentre as várias inovações contidas na minuta do novo regulamento destaca-se a simplificação e o esclarecimento dos conceitos de audiência e consulta pública para tornar mais claro o caráter preliminar desta última. Além disso, a grande preocupação era garantir a efetiva participação da população em procedimentos de audiências/consultas; para tanto, a minuta previa que os meios de recebimento de contribuições deveriam ser os mais amplos possíveis, podendo ser realizadas por escrito, por meio de fax, e-mail ou carta, pessoalmente nas reuniões presenciais, ou, a critério da ANEEL, por meio de enquete eletrônica na página da agência na internet.

A audiência pública resultou na Resolução Normativa nº 483/12, que altera a Norma de Organização nº 001 da ANEEL, aprovada pela Resolução Normativa nº 273/07.

Durante o período da Audiência Pública nº 040/11, o IDEC sugeriu que a agência promovesse palestras preparatórias quando o assunto a ser debatido em audiência pública versar sobre temas que envolvam termos técnicos, de difícil compreensão aos consumidores e demais interessados da sociedade.<sup>151</sup>

Outra sugestão do IDEC foi no sentido de que o aviso de audiência pública fosse publicado não apenas no Diário Oficial da União, mas também no site da agência e em mídias de grande circulação nacional. Adicionalmente, sugeriu que fosse determinada a comunicação formal ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor acerca da realização da audiência pública.

---

<sup>151</sup> Contribuição elaborada pelo IDEC na Audiência Pública nº 040/11. Disponível em: <[http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2011/040/contribuicao/idec\\_ap40\\_2011.pdf](http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2011/040/contribuicao/idec_ap40_2011.pdf)>.



Apesar de a ANEEL reconhecer que a participação dos consumidores e das organizações ligadas à defesa do consumidor é de extrema importância para o processo decisório, a agência não acolheu as sugestões mencionadas anteriormente.<sup>152</sup>

No que diz respeito à sugestão de palestras preparatórias, a ANEEL se manifestou no sentido de que os documentos para compreensão do tema colocado em consulta ou audiência já ficam disponíveis em sua página eletrônica, e que os interessados podem solicitar reuniões junto às áreas técnicas para esclarecimentos do assunto. Já com relação à ampliação dos canais de aviso das audiências públicas, a agência justificou que a divulgação das audiências e consultas públicas é ampla e, quando o assunto necessita, há publicação em mídia impressa e eletrônica com abrangência regional e nacional.

Como visto, a Audiência Pública nº 040/11 teve como resultado a promulgação da Resolução Normativa nº 483/12, a qual alterou o art. 18 da Norma de Organização nº 001 da ANEEL, para estabelecer que o aviso de audiência pública será sempre disponibilizado no site da ANEEL. O § 3º desse mesmo dispositivo determina que a agência poderá optar por outras formas de divulgação complementares, mas não especifica quais seriam.<sup>153</sup>

## Outras propostas

Em estudo já anteriormente citado,<sup>154</sup> o IDEC sugeriu aperfeiçoamentos aos mecanismos da consulta e audiência públicas, dentre os quais podem ser citados:

- *Realização de consultas prévias*: consiste em apresentar o problema identificado pela agência aos setores impactados e discutir as possíveis formas de solucioná-lo. Nesse sentido, a consulta prévia poderá: (i) explicitar perdas e ganhos de cada alternativa; (ii) coletar subsídios que possibilitem a elaboração das propostas de regulamentos; (iii) preparar os interlocutores (principalmente as entidades que representem o consumidor) para a participação nos processos de consultas pública.
- *Motivação clara e inteligível sobre a proposta colocada em consulta pública*: no momento em que a agência inicia um processo de consulta pública, quando geralmente divulga a minuta de um regulamento ou decisão regulatória que pretende adotar, com o objetivo de receber contribuições por escrito, a motivação do ato deveria estar clara para os potenciais participantes do processo, com a apresentação do seu objeto de forma objetiva e em linguagem acessível. Todo o material relativo ao processo de consulta

---

<sup>152</sup> Relatório de análise das contribuições recebidas referentes à nº 040/11.

<sup>153</sup> Esse artigo da Norma de Organização nº 001 da ANEEL já foi objeto de considerações anteriores.

<sup>154</sup> *Defesa do consumidor, participação social e ferramentas para a cidadania: um banco de dados para o monitoramento da regulação*. São Paulo: Idec, 2011, p. 20.

pública —material técnico que fundamenta as propostas, bem como as explicações, em linguagem leiga, dos temas técnicos abordados na proposta— deve estar disponível na sede e no site durante o prazo da consulta e após sua finalização, pelo prazo mínimo de um ano.

- *Comunicação direta com organizações de consumidores*: É importante que a agência mantenha um cadastro atualizado (*mailing list*) com os contatos das organizações do SNDC, permitindo que eles sejam informados sobre a abertura do processo de consulta pública e pré-consultas.

## Adoção de Análise de Impacto Regulatório e participação dos usuários

Outro aspecto de extrema relevância no processo de aperfeiçoamento dos debates regulatórios e, nesse contexto, de efetiva consideração da perspectiva do consumidor no processo normativo, consiste na adoção do instrumento da Análise de Impacto Regulatório (AIR).

Trata-se de um relevante avanço na construção do marco regulatório, mas vale ressaltar que, de acordo com os parâmetros da OCDE, deve ser realizada uma consulta pública para identificação dos potenciais interessados na referida regulação e dos possíveis custos e benefícios decorrentes da sua implantação. A colocação em audiência pública apenas do resultado da AIR, já em conjunto com a minuta do ato normativo pretendido, pode reduzir a efetiva possibilidade de participação dos *stakeholders* no processo, inclusive dos usuários do serviço.<sup>155</sup>

Merece destaque que, no segundo semestre de 2012, a ANEEL colocou em audiência pública minuta de norma de organização dispondo sobre a adoção de AIR no âmbito da agência.<sup>156</sup> No formulário há uma previsão de que o órgão que esteja elaborando a AIR identifique os principais grupos potencialmente afetados pela minuta de resolução em discussão. Há ainda na minuta previsão de colocação em audiência pública do resultado da AIR. A AIR foi introduzida no âmbito da ANEEL por meio da Resolução Normativa nº 540/13.

---

<sup>155</sup> Nesse sentido, o IDEC criticou, ao comentar o art. 1º da proposta normativa: “o parágrafo único deixa margem a que se continue a proceder como é feito até o momento. Na maioria dos casos, o processo de tomada de decisão considera apenas uma única alternativa. Não se identifica o problema de forma correta e, como a discussão de alternativas é um processo trabalhoso, tende-se a adotar uma única perspectiva que resulta em apenas uma única alternativa. Neste caso, há o risco de se produzir documentos com avaliações que não consideram todos os possíveis efeitos da regulação proposta, induzindo a uma tomada de decisão que pode levar a resultados que não se coadunam com políticas públicas importantes e que produzam efeitos negativos para os consumidores — elo mais frágil.” Contribuições do IDEC à Audiência Pública nº 064/12, p. 3. Disponível em <[http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2012/064/contribuicao/contribuicao\\_idec\\_ap64\\_2012.pdf](http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2012/064/contribuicao/contribuicao_idec_ap64_2012.pdf)>. Acesso em: fev. 2013.

<sup>156</sup> “A Análise de Impacto Regulatório (AIR), mecanismo desenvolvido no direito comparado, visa avaliar as consequências positivas e negativas que podem advir da regulação de relevantes temas de um determinado setor ou matéria. É parte de um processo de fortalecimento da governança regulatória, podendo ser visto como um conjunto de recomendações de procedimentos a serem adotados para melhor informar o processo de tomada de decisão em regulação.” GUERRA, Sergio; SAMPAIO, Patrícia. Análise de Impacto Regulatório. *Justiça e Cidadania*, nº 145, p. 30-33.



## ANEXO 1

### Consulta de acompanhamento dos relatórios de fiscalização<sup>157</sup>

#### Quadro A.1

Light 2012

Concessionária	Data de fiscalização	Número do processo	Natureza	Relatório	Termo de notificação	Auto de infração	Termo de arquivamento
Light	16/4/2012	48500.001092/2012-82	Comercial	Light 01/2012-SFE	060/2012-SFE		043/2012-SFE

#### Quadro A.2

Light 2011

Concessionária	Data de fiscalização	Número do processo	Natureza	Relatório	Termo de notificação	Auto de infração	Termo de arquivamento
Light	4/4/2011	48500.000862/2011-99	Técnica	Light 03/2011-SFE	059/2011-SFE	071/2011-SFE	
Light	8/7/2011	48500.002567/2011-77	Teleatendimento	Light 04/2011-SFE	105/2011-SFE	020/2012-SFE	
Light	9/2/2011	48500.000648/2011-32	Técnica	Light 01/2011-SFE	025/2011-SFE		028/2011-SFE
Light	15/8/2011	48500.005091/2011-26	Técnica	Light 06/2011-SFE	178/2011-SFE	102/2012-SFE	
Light	18/7/2011	48500.005091/2011-26	Técnica	Light 07/2011-SFE	183/2011-SFE		022/2012-SFE
Light	22/6/2011	48500.003115/2011-11	Conformidade de nível de tensão	Light 05/2011-SFE	129/2011-SFE		062/2011-SFE

<sup>157</sup> Os dados desse anexo foram retirados da página de busca da ANEEL de Consulta de Acompanhamento dos Relatórios de Fiscalização. Disponível em: <<http://refis.aneel.gov.br/ConsultaInternet2.asp>>.



**Quadro A.3**

Light 2010

Concessionária	Data de fiscalização	Número do processo	Natureza	Relatório	Termo de notificação	Auto de infração	Termo de arquivamento
Light	22/3/2010	48500.001759/2010-85	Técnica	Light 02/2010-SFE	094/2010-SFE	082/2010-SFE	
Light	27/7/2010	48500.001808/2010-80	Técnica	Light 03/2010-SFE	122/2010-SFE	052/2011-SFE	
Light	27/9/2010	48500.005087/2010-87	Comercial	Light 04/2010-SFE	146/2010-SFE	125/2010-SFE	

**Quadro A.4**Ampla 2012<sup>158</sup>

Concessionária	Data de fiscalização	Número do processo	Natureza	Relatório	Termo de notificação	Auto de infração	Termo de arquivamento
----------------	----------------------	--------------------	----------	-----------	----------------------	------------------	-----------------------

**Quadro A.5**

Ampla 2011

Concessionária	Data de fiscalização	Número do processo	Natureza	Relatório	Termo de notificação	Auto de infração	Termo de arquivamento
Ampla	1/2/2011	48500.000597/2011-49	Comercial	Ampla 01/2011-SFE	027/2011-SFE		045/2011-SFE
Ampla	01/02/2011	48500.000597/2011-49	Técnica	Ampla 01/2011-SFE	027/2011-SFE		045/2011-SFE
Ampla	4/7/2011	48500.002108/2011-93	Teleatendimento	Ampla 02/2011-SFE	110/2011-SFE	057/2011-SFE	
Ampla	10/7/2011	48500.002548/2010-60	Comercial	Ampla 03/2011-SFE	168/2011-SFE	083/2012-SFE	

**Quadro A.6**

Ampla 2010

Concessionária	Data de fiscalização	Número do processo	Natureza	Relatório	Termo de notificação	Auto de infração	Termo de arquivamento
Ampla	5/5/2010	48500.001361/2010-49	Comercial	Ampla 03/2010-SFE	114/2010-SFE	010/2011-SFE	

<sup>158</sup> Não há registro de fiscalização realizada na Ampla em 2012 na página de busca da ANEEL de Consulta de Acompanhamento dos Relatórios de Fiscalização



Concessionária	Data de fiscalização	Número do processo	Natureza	Relatório	Termo de notificação	Auto de infração	Termo de arquivamento
Ampla	08/02/2010	48500.000660/2010-66	Teleatendimento	Ampla 01/2010-SFE	016/2010-SFE	023/2010-SFE	
Ampla	22/3/2010	48500.000765/2010-15	Indicadores de continuidade	Ampla 02/2010-SFE	065/2010-SFE	094/2010-SFE	

### Quadro A.7

ENF 2012

Concessionária	Data de fiscalização	Número do processo	Natureza	Relatório	Termo de notificação	Auto de infração	Termo de arquivamento
ENF	9/4/2012	48500.002130/2012-14	Teleatendimento	ENF 01/2012-SFE	090/2012-SFE		030/2012-SFE

### Quadro A.8

ENF 2011

Concessionária	Data de fiscalização	Número do processo	Natureza	Relatório	Termo de notificação	Auto de infração	Termo de arquivamento
ENF	3/2/2011	48500.000597/2011-49	Comercial	ENF 01/2011-SFE	030/2011-SFE		043/2011-SFE
ENF	3/2/2011	48500.000597/2011-49	Técnica	ENF 01/2011-SFE	030/2011-SFE		043/2011-SFE
ENF	25/8/2011	48500.002854/2011-87	Conformidade de nível de tensão	ENF 03/2011-SFE	149/2011-SFE		071/2011-SFE
ENF	27/6/2011	48500.002859/2011-18	Teleatendimento	ENF 02/2011-SFE	089/2011-SFE		057/2011-SFE

### Quadro A.9

ENF 2010

Concessionária	Data de fiscalização	Número do processo	Natureza	Relatório	Termo de notificação	Auto de infração	Termo de arquivamento
ENF	9/3/2010	48500.000768/2010-59	Teleatendimento	ENF 01/2010-SFE	046/2010-SFE		162/2010-SFE
ENF	23/3/2010	48500.001410/2010-43	Técnica	ENF 02/2010-SFE	068/2010-SFE	080/2010-SFE	

## ANEXO 2

### Quadro A.10

Atos de fiscalização realizados pela ANEEL nas concessionárias do Rio de Janeiro e penalidades aplicadas em decorrência das violações constatadas

	Relatório de fiscalização	Sobre qualidade do serviço / produto apurado por indicador?	Auto de infração foi lavrado?
1	Light 01/2012-SFE	<b>Não</b> Tratava do descumprimento de dever de envio de informações sobre a criação do Conselho dos Consumidores de Energia Elétrica	<b>Não</b> Processo nº: 48500.001092/12
2	Light 01/2011-SFE	<b>Não</b> Tratava da qualidade da transmissão de energia (Resolução nº 270/07) <sup>159</sup>	<b>Não</b> Processo nº: 48500.000648/11
3	Light 03/2011-SFE	<b>Sim</b> Tratava da violação do procedimento de apuração dos indicadores	<b>Sim</b> Auto de Infração nº: 071/2011-SFE Processo nº 48500.000862/11
4	Light 04/2011-SFE	<b>Sim</b> Tratava da violação das condições de atendimento ao consumidor (CTA - Resolução 3 nº 63/09) <sup>162</sup>	<b>Sim</b> Auto de Infração nº 020/2012-SFE Processo nº 48500.002567/2011
5	Light 05/2011-SFE	<b>Sim</b> Tratava da fiscalização dos níveis de tensão de atendimento das unidades consumidoras	<b>Não</b> Processo nº 48500.003115/2011
6	Light 06/2011-SFE	<b>Não</b> Tratava de fiscalização das condições das estações subterrâneas	<b>Sim</b> Auto de Infração nº 102/2012-SFE Processo nº 48500.005091/11
7	Light 07/2011-SFE	<b>Não</b> Tratava de verificação das condições de manutenção e conservação das Câmaras de Inspeção	<b>Não</b> Processo nº 48500.005091/11
8	Light 02/2010-SFE	<b>Sim</b> Tratava de fiscalização dos índices DEC/FEC	<b>Sim</b> Auto de Infração nº 082/2010-SFE Processo nº 48500.001759/10
9	Light 03/2010-SFE	<b>Não</b> Fiscalização da qualidade e manutenção das estações subterrâneas	<b>Sim</b> Auto de Infração nº 052/2011-SFE Processo nº 48500.001808/2010
10	Light 04/2010-SFE	<b>Sim</b> Tratava, dentre outros assuntos, da fiscalização das CTAs	<b>Sim</b> Auto de Infração nº 125/2010-SFE nº 48500.005087/10
11	Ampla 01/2011-SFE	<b>Não</b> Objetivo do ato de fiscalização era avaliar as ações/providências efetivadas pela Ampla, atinentes ao seu sistema elétrico, em consequência das graves ocorrências climáticas dos dias 11 e 12 de janeiro de 2011	<b>Não</b> Processo nº 48500.000597/11

<sup>159</sup> A Resolução Normativa nº 270/07 (vigente) estabelece as disposições relativas à qualidade do serviço público de transmissão de energia elétrica, associada à disponibilidade das instalações integrantes da rede básica, e dá outras providências.

<sup>160</sup> “Art. 4º Constitui infração, sujeita a imposição da penalidade de multa do Grupo I: [...] V —descumprir as determinações da legislação relacionadas ao prévio aviso para suspensão e interrupção programada do fornecimento; XV —deixar de utilizar equipamentos, instalações e métodos operativos que garantem a prestação de serviço adequado.

<sup>161</sup> Despacho nº 2.437/12 da ANEEL, publicado em 30/7/2012.



Auto de Infração era sobre qualidade do serviço/ produto?	Sanção do auto de infração	Decisão final do processo. Teve penalidade?
-	-	-
-	-	-
<b>Sim</b> Foi utilizado o inciso V e XV da Resolução nº 63/04 <sup>160</sup>	Multa no valor total de R\$ 17.718.940,58	Multa reduzida para R\$ 17.379.570,15 <sup>161</sup>
<b>Sim</b>	Multa no valor total de R\$ 1.579.150,80	Dia 12/12/12 foi para a SFE para análise e instrução
-	-	-
<b>Não</b> Violação do PRODIST	Advertência e multa no valor total de R\$ 7.438.411,17	Dia 26/10/2012 foi enviado à Procuradoria-Geral do Estado para emissão de parecer jurídico
-	-	-
<b>Sim</b> Viola disposto na Resolução nº 24/00, sobre DEC/FEC.	Multa no valor total de R\$ 16.052.949,92	Reduz valor da multa para R\$ 4.773.560,46 <sup>163</sup>
<b>Não</b> Enquadramento nos incisos I, III e XIV do art. 6º da Resolução no 63/04	Multa no valor total de R\$ 936.377,13	Reduz multa para o valor de R\$ 666.916,08 <sup>164</sup>
<b>Sim</b> Violação das CTAs Resolução nº 363/09, entre outros	Advertência e multa no valor total de R\$ R\$5.300.328,91 <sup>165</sup>	Mantém a advertência Reforma a penalidade de multa que passa a ter o valor total de R\$ 554.689,35 <sup>166</sup>
-	-	-

<sup>162</sup> A Resolução Normativa nº 363/09 (revogada) estabelece as condições de atendimento por meio de Central de Teleatendimento (CTA) das concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica.

<sup>163</sup> Despacho nº 2.049/12 da ANEEL, publicado em 2/7/2012.

<sup>164</sup> Despacho nº 2.520/12 da ANEEL, publicado em 20/8/2012.

<sup>165</sup> No Auto de Infração nº 125/2010-SFE o valor da multa consta como R\$ 554.689,35. No entanto, no corpo do relatório do Despacho que reduziu a multa é mencionado que o valor original seria R\$ 5.300.328,91.

<sup>166</sup> Despacho nº 1263/11 da ANEEL, publicado em 31/3/2011.

12	Ampla 02/2011-SFE	<b>Sim</b> Tratava da fiscalização dos índices de CTA	<b>Sim</b> Auto de Infração nº 057/2011-SFE Processo nº 48500.002108/11
13	Ampla 03/2011-SFE	<b>Não</b> A fiscalização ocorreu em continuidade à fiscalização diligenciada pela SFE no período de 9 a 12 de março de 2009, com fins de verificação do cumprimento das obrigações legais e regulamentares da implantação da medição	<b>Sim</b> Auto de Infração nº 083/2012-SFE Processo nº 48500.002548/10
14	Ampla 01/2010-SFE	<b>Sim</b> Tratava da fiscalização dos índices de CTA	<b>Sim</b> Auto de Infração nº 023/2010-SFE Processo nº 48500.000660/2010
15	Ampla 02/2010-SFE	<b>Sim</b> Tratava de fiscalização de DEC/FEC	<b>Sim</b> Auto de Infração nº 094/2010-SFE Processo nº 48500.000765/10
16	Ampla 03/2010-SFE	<b>Não</b> Objetivo do ato de fiscalização foi aferir a conformidade na aplicação das tarifas de energia elétrica	<b>Sim</b> Auto de Infração nº 010/2011-SFE Processo nº 48500.001361/10
17	ENF 01/2012-SFE	<b>Sim</b> Tratava da fiscalização dos índices de CTA	<b>Não</b> Processo nº 48500.002130/12
18	ENF 01/2011-SFE	<b>Não</b> Objetivo do ato de fiscalização era avaliar as ações/providências efetivadas pela Ampla, atinentes ao seu sistema elétrico, em consequências das graves ocorrências climáticas dos dias 11 e 12 de janeiro de 2011	<b>Não</b> Processo nº 48500.000597/11
19	ENF 02/2011-SFE	<b>Sim</b> Tratava da fiscalização dos índices de CTA	<b>Não</b> Processo nº 48500.002859/11
20	ENF 03/2011-SFE	<b>Sim</b> Tratava-se da fiscalização da conformidade dos níveis de tensão	<b>Não</b> 00.002854/11
21	ENF 01/2010-SFE	<b>Sim</b> Tratava da fiscalização dos índices de CTA	<b>Não</b> Processo nº 48500.000768/10
22	ENF 02/2010-SFE	<b>Sim</b> Tratava da fiscalização dos índices de DEC/FEC	<b>Sim</b> Auto de Infração nº 080/2010-SFE Processo no 500.001410/10

<sup>167</sup> Despacho nº 1.661/12.

<sup>168</sup> Por mais que erro de faturamento implique prejuízo à qualidade do serviço prestado pela concessionária, não há indicador criado pela ANEEL para medir erro de faturamento. Assim, foi considerado que esse ato de fiscalização não tratava de qualidade de serviço ou de energia apurada por indicadores.

<sup>169</sup> Despacho nº 2.158/11.

<sup>170</sup> Despacho nº 1.717/12 da ANEEL, publicado em 21/5/2012.

<sup>171</sup> “Art. 4º [...] XVII —deixar de encaminhar à ANEEL, nos prazos e condições estabelecidos, as informações referentes aos contratos de compra e venda de energia elétrica negociados; [...]”



<b>Sim</b> Violação das CTAs Resolução nº 363/09	Multa no valor total de R\$ 1.813.105,91	Auto de Infração mantido <sup>167</sup>
<b>Não</b> Tratava-se de erro de faturamento <sup>168</sup>	Multa no valor total de R\$ 2.322.925,92	Dia 12/19/2012 foi enviado à PGE para emissão de parecer jurídico
<b>Sim</b> Enquadramento no art. 6º, I, Resolução no 63/04.	Multa no valor total de R\$ 692.455,78	Auto de Infração mantido <sup>169</sup>
<b>Sim</b> Enquadramento no art. 6º, I, Resolução no 63/04	Multa no valor total de R\$ 4.990.857,55.	Multa reduzida para R\$ 1.192.909,03 <sup>170</sup>
<b>Não</b> Auto de Infração foi lavrado em decorrência de violação dos arts. 4, XVII <sup>171</sup> e art. 7º, incisos II <sup>172</sup> e XV <sup>173</sup> da Resolução nº 63/04, além de algumas cláusulas do contrato de concessão	Multa no valor total de R\$ 4.789.868,40	Auto de Infração mantido <sup>174</sup>
-	-	-
-	-	-
-	-	-
-	-	-
-	-	-
<b>Sim</b> Enquadrado no art. 6, I, da Resolução Normativa nº 63/04	Multas no valor total de R\$ 397.433,53 <sup>175</sup>	Multa reduzida para R\$ 291.051,08 <sup>176</sup>

<sup>172</sup> “Art. 7º [...] II —praticar valores de tarifas de energia elétrica superiores àqueles autorizados pela ANEEL, observado o disposto no § 2º do art. 15 da Lei nº 9.427/96; [...]”

<sup>173</sup> “Art. 7º [...] XVII —deixar de implantar e operar adequadamente o Sistema de Coleta de Dados Operacionais (SCD) em empreendimento beneficiado pela sistemática de rateio da Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis —CCC [...]”

<sup>174</sup> Despacho nº 1.427/11.

<sup>175</sup> No Auto de Infração nº 080/2010-SFE, o valor da multa consta como R\$ 291.051,08. No entanto, no texto do Despacho que reduziu a multa é mencionado que seu valor original seria R\$ 397.433,53.

<sup>176</sup> Despacho nº 716/12, publicado em 19/3/2012.

**ANEXO 3**
**Quadro A.11** Termos de Ajustamento de Conduta da ANEEL<sup>177</sup>

Processo de TAC	Auto de infração	Assunto	Interessado	Sobre qualidade do serviço /produto?	Deferido ou indeferido?	Porque indeferido?
1	48500.00394/11	005/2010-GPE-D	Recurso administrativo interposto pela empresa AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia S.A., em face do Auto de infração nº 03/2010-GPE-D — Processo nº 000128-39/00/10-3 — irregularidade constatada pela agência estadual, e, recurso retido da concessionária, em face do indeferimento de proposta de TAC — Processo nº 0375-39/00/10-0.	AES Sul	Sim	-
2	48500.003499/09	004/2011-SFE	Processo administrativo punitivo — fiscalização dos indicadores de continuidade DEC/FEC da Energia Minas Gerais, ano base 2008.	Energisa Minas Gerais	Deferido	-
3	48500.000779/11	046/2011-SFE	Processo administrativo punitivo — Auto de infração nº 046/2011-SFE — fiscalização dos procedimentos de conformidade de tensão da AES Sul — medições amostrais de 2009 e 2010.	AES Sul	Sim	Indeferido, por não estar atendido o art. 12 da Res. 333/08 <sup>177</sup>
4	48500.000605/10	105/2009-SFE	Solicitação de celebração de Termo de Ajuste de Conduta (TAC) da Amazonas Energia-Adesa	Amazonas Energia-Adesa	Sim	-
5	48500.007342/09 48500.001761/10	007/2010-SFE	Processo nº 48500.007342/2009: fiscalização eventual relativa às interrupções no fornecimento da concessionária Light. Processo nº 48500.001761/2010: pedido de celebração de termo de compromisso de ajustamento da conduta (TAC) da Light	Light Serviços de Eletricidade S.A. Light Serviços de Eletricidade S.A.	Sim Sim	-
6	48500.005428/09 48500.005908/08 48500.006647/08	037/2009-SFE 039/2009-SFE	Processo nº 48500.005428/2009: solicitação pela CEPISA de termo de compromisso de ajuste de conduta (TAC) referente aos autos de infração nº 037/2009-SFE e nº 39/2009-SFE. Processo nº 48500.005908/2008: Processo administrativo punitivo Auto de infração nº 037/2009-SFE — Fiscalização da apuração dos indicadores individuais das infrações DIC, FIC e DMIC na CEPISA Processo administrativo punitivo — Auto de infração nº 039/2009-SFE — fiscalização da certificação do processo de coleta e apuração dos indicadores de continuidade na CEPISA	Companhia Energética do Piauí (CEPISA)	Sim	-
7	48500.001910/10	011/2010-SFE	Processo administrativo — solicitação para celebração de termo de compromisso de ajuste de conduta (TAC) referente ao Auto de infração nº 011/2010-SFE	CPFL Piratininga	Não	Indeferido Auto de infração foi lavrado devido à inobservância da concessionária ao princípio da modicidade tarifária

**177** Resolução nº 333/04: “Art. 12 O valor do investimento previsto no Plano de Ações e/ou Investimentos constante do TAC não poderá ser inferior ao maior valor entre R\$ 100.000,00 e 0,20% (vinte centésimos por cento) do montante do faturamento anual, nos casos de concessionários, permissionários e autorizados de instalações e serviços de energia elétrica, ou sobre o valor estimado da energia produzida, nos casos de autoprodução e produção independente, conforme definidos pela Resolução Normativa nº 063, de 2004.”



8	48500.000470/10	089/2009-SFE	Processo administrativo — solicitação para celebração de termo de compromisso de ajuste de conduta (TAC) referente ao Auto de infração nº 089/2009-SFE	Iguacu Distribuidora de Energia Elétrica Ltda. (ENERGIA)	Não	Auto de infração lavrado em decorrência: (I) da celebração de negociação jurídica com parte relacionada sem prévia anuidade da ANEEL e (II) do descumprimento da obrigação de aquisição de energia pelo menor custo efetivo	Indeferido	Indeferido, por se tratar de infração de mera conduta, e eventuais investimentos não guardariam relação com as condutas punidas.
9	48500.003839/09		Celebração de compromisso de ajuste de conduta entre ANEEL e Boa Vista Energia S.A.	Boa Vista Energia S.A.	Sim		Deferido	-
10	48500.001178/08		Termo de compromisso de ajuste de conduta — Saelba	Sociedade Anônima de Eletrificação da Paraíba (Saelba)	Sim		Deferido	-
11	48500.006577/07		Termo de compromisso de ajuste de conduta (TAC), DEC/FEC, ano base 2003, 2004 e 2006, CEAL	Companhia Energética de Alagoas (CEAL)	Sim		Deferido	-
12	48500.002706/07		Termo de compromisso de ajuste de conduta (TAC), DEC/FEC, ano base 2003 a 2006, Celesc	Celesc Distribuição S.A.	Sim		Deferido	-
13	48500.002478/09	042/2009-SFE	Fiscalização DEC/FEC referente ao ano base 2008 — Energisa Sergipe	Energisa Sergipe	Sim		Deferido	-
14	48500.006643/07		Termo de compromisso de ajuste de conduta (TAC) DEC/FEC — ano base 2004, 2005 e 2006 — CEPISA	Companhia Energética do Piauí (CEPISA)	Sim		Deferido	-
15	48500.005163/07		Termo de compromisso de ajuste de conduta (TAC) — CERON	Centrais Elétricas de Rondonia S.A. (GERON)	Sim		Deferido TAC no 004/2008	-
16	48500.005306/07		Proposta de estabelecimento de termo de ajuste de conduta entre Light e ANEEL	Light Serviços de Eletricidade S.A.	Sim		Deferido	-
17	48500.003647/07		Estabelecimento de termo de ajuste de conduta — indicadores de continuidade 2003, 2004, 2005 e 2006.	Ampla Energia e Serviços S.A.	Sim		Deferido	-
18	48500.004302/07		Termo de compromisso de ajuste de conduta (TAC) sobre DEC/FEC da Copel	Companhia Paranaense de Energia (Copel)	Sim		Deferido	-
19	48500.000991/06		Termo de compromisso de ajuste de conduta relativo a transgressões detectadas no programa anual de combate ao desperdício de energia elétrica, ciclo 1999-2000.	Comissão de serviços públicos de Energia-CSPE	Não	Trata de transgressões detectadas no programa anual de combate ao desperdício de energia elétrica.	Arquivado por perda do objeto.	Arquivado por perda do objeto
20	48500.001178/08		Termo de compromisso de ajuste de conduta — Saelba	Energisa Paraíba Distribuidora de Energia S.A.	Sim		Deferido	-
21	48500.004470/11	002/2010-GPE	Recurso administrativo interposto pela empresa AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia S.A., em face do Auto de Infração nº 02/2010-GPE — Processo nº 000506-39/00/2008-5 — irregularidade constatada pela agência estadual Pedido de TAC — Processo nº 000090-39/00/2010-6 — apenso ao Processo nº 000506-39/00/2008-5	AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia S.A.	Sim		Deferido TAC no 011/09	Incompatibilidade entre o fato causador da não conformidade e o objeto do TAC, não atendendo assim o art. 9º da Resolução no 333/08
22	48500.001408/10	058/2010-SFE	Processo administrativo punitivo Auto de infração nº 058/2010-SFE — fiscalização DEC/FEC referente a 2009 da CEA	Companhia de Eletricidade do Amapá (CEA)	Sim		Indeferido	Pleito não atendeu os critérios e requisitos para a celebração do TAC



23	48500.006852/05 48500.003867/03 48500.002607/08	57/2007-SFE 08/2009-GPE	48500.006852/05 Reclassificação e reconfiguração dos conjuntos de unidades consumidoras 48500.003867/03 Assunto não disponível no site 48500.002607/08 Estabelecimento das metas dos indicadores de continuidade DEC/FEC da Rio Grande Energia S.A. (RGE) para o período 2009-2013	Rio Grande Energia S.A. (RGE)	Sim	Deferido	-
24 <sup>19a</sup>	48500.000722/05	0174/TN 0793/2004 - CSPE	Processo nº 312/04. Auto de Infração nº 0174/TN0793/2004	Bandeirante Energia S.A.	?	Indeferido	-
25	48500.006301/10 48500.004918/09 48500.006360/09 48500.006361/09	003/2008-GPE 004/2008-GPE 007/2008-GPE	48500.006301/2010 Celebração de termo de ajuste de conduta (TAC) devido à violação dos indicadores de continuidade de 2005 a 2009 — Eletrocar 48500.004918/09 Recurso administrativo interposto pela Eletrocar S.A. Em face do Auto de Infração no 03/08-GPE aplicado pela Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) em decorrência do não cumprimento das metas de continuidade de distribuição de energia elétrica. 48500.006360/09 recurso administrativo interposto pela Eletrocar em face do Auto de Infração no 04/08-GPE aplicado pela AGERGS em decorrência do não cumprimento das metas de continuidade de distribuição de energia elétrica. 48500.006361/09 Recurso administrativo interposto pela Eletrocar em face do Auto de Infração no 07/09 aplicado pela AGERGS em decorrência do não cumprimento das metas de continuidade de distribuição de energia elétrica	Centrais Elétricas de Carazinho S.A. (Eletrocar)	Sim	Deferido	-
26 <sup>19a</sup>	48500.003866/03		Estabelecimento de termo de ajustamento de conduta (TAC) entre ANEEL, AGERGS e CEEE	ANEEL/SFE/CEEE	?	Deferido	-
27 <sup>19a</sup>	48500.003867/03		Assunto não disponível no site	ANEEL/SFE/RGE	?	Deferido	-
28 <sup>19a</sup>	48500.003868/03		Estabelecimento de termo de ajustamento de conduta (TAC) entre ANEEL, AGERGS e AES Sul	ANEEL/SFE/AES Sul	?	Deferido	-

**118** Apesar de esse TAC ter constado no resultado da busca, os pesquisadores não conseguiram ter acesso ao relatório que indica o tema do TAC nem ao voto que indeferiu o pedido de celebração de TAC.

# PARTE II

Análise qualitativa do  
tratamento da satisfação  
do consumidor na  
regulação do setor  
elétrico brasileiro  
—o caso da Light

Coordenador

**Rafael Schechtman**

Pesquisadora

**Paula Isabel Barbosa**



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 Distribuidoras vencedoras do Prêmio IASC, por região/ano	127
Quadro 2.1 Metas de satisfação do consumidor até o fim do DPCR5 da UK Power Networks	135
Quadro 2.2 Índices de satisfação do consumidor em 2012 e 2013	136
Quadro 2.3 Tipos de situações experimentadas pelos consumidores da UKPN e suas expectativas diante de serviço ininterrupto, modo ativo ou passivo	140
Quadro 2.4 As expectativas dos consumidores da UKPN quanto aos serviços	140
Quadro 2.5 Principais indicadores de desempenho para serviços da UKPN	144
Quadro 2.6 Valores-limite e objetivos da proposta NYSEG	148
Quadro 2.7 Exigências de continuidade (qualidade) no Chile (transitórias)	149
Quadro 2.8 Exigências de continuidade para EDENOR e EDESUR —etapa um	151
Quadro 2.9 Exigências de continuidade para EDENOR e EDESUR —etapa dois	151
Quadro 3.1 Proposta mínima: incentivos e penalidades no caso da Light	164

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1a Linha do tempo do setor elétrico no Brasil de 1993 a 2004	115
Figura 1.1b Linha do tempo do setor elétrico no Brasil de 2005 a 2012	
Figura 1.2 Variáveis e temas utilizados no cálculo do IASC	124
Figura 2.1 Diretoria executiva da UKPN	142
Figura 4.1 Resultados das principais variáveis do modelo IASC no Brasil	173

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1 IASC Brasil e os <i>benchmarks</i> ASCI (EUA) e NCSI (UK)	126
Gráfico 2.1 Índice de satisfação do consumidor em diferentes canais de comunicação (Institute of Customer Services, ICS —UK)	139
Gráfico 2.2 Índice de Satisfação do Consumidor do Reino Unido: ICS (UK)	143
Gráfico 4.1 Evolução IASC Brasil, CPFL Paulista, Cemig e Light, 2003 a 2013	172

## LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1 Experiência internacional: mecanismos de incentivo e seus impactos	164
---	-----

## ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÔNIMOS

- DEC —Duração equivalente de interrupção por unidade consumidora  
DEP —Duração equivalente de interrupção por potência  
DET —Duração de interrupção média por transformador  
FEC —Frequência equivalente de interrupção por unidade consumidora  
FEP —Frequência equivalente de interrupção por potência  
FET —Frequência de interrupção média por transformador  
DIC —Duração de interrupção por unidade consumidora  
FIC —Frequência de interrupção por unidade consumidora  
ENS —Energia elétrica não suprida à unidade consumidora  
EA —Energia elétrica anual faturada da unidade consumidora  
ETF —Energia elétrica semestral faturada da unidade consumidora  
SAIFI —Frequência média de interrupção do sistema  
SAIDI —Duração média de interrupção do sistema  
CAIDI —Duração de interrupção média por consumidor  
ki —Fator representativo das curvas de carga de cada categoria tarifária da unidade consumidora, expresso em horas  
TUSD —Tarifas de Uso do Sistema de Distribuição  
VPA<sub>1</sub> —Valor da Parcela A  
DRP —Data de Reajuste em Processamento  
VPB<sub>0</sub> —Valor da Parcela B  
DRA —Data de Referência Anterior  
IRT —Índice de Reajuste Tarifário  
IVI —Refere-se ao “número índice” obtido pela divisão dos índices do IGP-M da Fundação Getúlio Vargas, ou do índice que vier a sucedê-lo, do mês anterior à data do reajuste em processamento e o do mês anterior à DRA  
X —É um “número índice” fixado pela ANEEL, a cada revisão periódica, conforme definido no contrato de concessão, a ser subtraído ou adicionado ao IVI a cada reajuste tarifário anual. Nos reajustes tarifários anuais que antecederam a primeira revisão tarifária periódica de cada concessionária, o valor de X foi fixado igual a zero.  
RTP —Revisão Tarifária Periódica  
RTE —Revisão Tarifária Extraordinária  
WACC —*Weighted Average Cost of Capital* (custo médio ponderado de capital)  
CAPM —*Capital Assets Pricing Model* (modelo de precificação de ativos de capital)  
DNO —Distribution Network Operator  
ICS —Institute of Customer Service  
DPCR5 —Distribution Price Control Review 5 ou quinto período de revisão de preços controlados  
DSO —Operadora do sistema de distribuição

## Introdução

A preocupação com o nível de satisfação do cliente é uma tendência em todos os mercados. No setor elétrico brasileiro não é diferente. Em 2000, a ANEEL estabeleceu métricas para avaliar a satisfação dos clientes das distribuidoras de energia elétrica. Uma delas é o Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor (IASC), medido a cada ano para cada distribuidora.

No caso da Light, distribuidora que atua em 31 municípios do Rio de Janeiro, o IASC sofreu um decréscimo acentuado de 2011 para 2012, passando de 67,12 para 55,44, mas recuperou-se para 65,10 em 2013. Entre as medidas para analisar a queda do indicador, a Light contratou a FGV DIREITO RIO para desenvolver uma análise qualitativa do arcabouço regulatório vigente no Brasil para o setor elétrico —à luz da questão da satisfação do consumidor—, para identificar aspectos falhos no seu atendimento e traçar recomendações para melhorar seu índice.

Esse exercício analítico inclui:

- a) avaliação de como a questão da satisfação do cliente está inserida no arcabouço regulatório atual, incluindo uma análise qualitativa dos indicadores IASC das distribuidoras do país e de sua evolução na última década;
- b) revisão da experiência internacional no tocante à satisfação dos consumidores de distribuidoras de energia, enfatizando os principais mecanismos e alternativas para questões-chave, como as identificadas no caso da Light;
- c) elaboração e apresentação de propostas para otimizar e acelerar as respostas a variações substantivas de indicadores de satisfação do consumidor.

A Parte II deste livro divide-se em quatro capítulos, além desta introdução. No Capítulo 1, analisa-se o tratamento da questão da satisfação do consumidor no arcabouço regulatório do setor elétrico brasileiro. Avalia-se qual é o impacto da regulação na melhora ou piora dos índices de qualidade, o papel da satisfação do cliente na definição dos parâmetros das revisões tarifárias e os índices de qualidade do serviço calculados atualmente para a ANEEL.

O Capítulo 1 também revisa a evolução dos índices de satisfação do consumidor das distribuidoras do país, desde 2001 até 2013, identificando os índices de satisfação por três critérios diferentes: (a) desempenho operacional da empresa; (b) aspectos financeiros —especificamente a percepção de valor por parte do cliente e sua avaliação sobre a adequação do preço final que ele paga pelo quilowatt-hora consumido; e (c) aspectos de marketing, isto é, ligados a atendimento e serviços, como tipo e velocidade de resposta a reclamações. Essa análise do diagnóstico dos principais e mais frequentes problemas e dificuldades encontrados pelas distribuidoras do país ajudará a nortear os capítulos seguintes.

O Capítulo 2 apresenta uma revisão da experiência internacional com a satisfação dos consumidores no âmbito das distribuidoras de energia elétrica, procu-

rando enfatizar aspectos que possam auxiliar a condução das questões no modelo brasileiro.

No Capítulo 3, identificam-se índices alternativos para se avaliar a satisfação dos clientes e discutem-se propostas de utilização de incentivos econômicos, através de penalidades ou prêmios regulatórios, de modo a aumentar a efetividade (eficiência e eficácia) dos mecanismos de mensuração, avaliação e resposta às variações de indicadores da satisfação do consumidor no planejamento das concessionárias.

Finalmente, no Capítulo 4, traçam-se as principais conclusões e recomendações pertinentes do estudo.

1.

SATISFAÇÃO DO  
CONSUMIDOR  
NO ARCABOUÇO  
REGULATÓRIO  
BRASILEIRO





## Questões regulatórias e tarifárias

De modo análogo à maioria dos países, o setor de distribuição de energia elétrica no Brasil apresenta elevado grau de regulação, a tal ponto que, para entender o setor, é fundamental compreender seu arcabouço regulatório e, para isso, cumprir revisar os principais aspectos estruturais do setor elétrico e suas atividades regulatórias.

Basicamente, a cadeia do setor elétrico possui quatro elos: a geração, a transmissão, a distribuição e a comercialização de eletricidade. A regulação apresenta um grau diferenciado de controle e estímulo, de acordo com a maior ou menor aptidão natural para a concorrência ou para a atuação monopolizada, intrínseca a cada segmento.

A geração, por apresentar um amplo espectro de opções energéticas, é estruturalmente competitiva. Em consonância, a regulação atua no sentido de estimular ainda mais a competição tanto na produção de energia quanto na área de comercialização.

Por sua vez, nas atividades de transmissão e distribuição, que apresentam aspectos de indústrias de rede com características estruturais de monopólio natural (quanto mais produtores, maior é a deseconomia de escala), a regulação exerce um maior grau de intervenção para garantir que a sociedade atingirá um nível de bem-estar mais elevado do que seria possível sem a ação regulatória. O maior nível de bem-estar traduz-se por fornecimento de serviços a preços e qualidade em níveis adequados.

Com a ação regulatória, o Estado consegue interferir na atividade econômica e na alocação dos recursos, alterando o livre jogo dos mecanismos de mercado de modo a realizar o interesse público, isto é, garantir oferta, preços e qualidade nos níveis socialmente desejáveis ou aceitáveis.

Desse modo, a regulação busca alcançar dois objetivos: (i) produzir os efeitos da competição onde ela não existe; e (ii) equilibrar os interesses públicos e privados, por meio da operação eficiente, da justa e eficiente alocação de custos entre consumidores, produtores e distribuidores, e da atração de investimentos.

Para alcançar seus objetivos, a regulação lança mão comumente de dois sistemas de regimes tarifários:

- a) sistemas tarifários com base na remuneração pelo custo dos serviços (taxa de retorno);
- b) sistemas tarifários com base na regulação por incentivos (*incentive regulation*, em inglês)

No regime de remuneração pelo custo dos serviços, os preços são reajustados a qualquer tempo, por solicitação da empresa ou por iniciativa do regulador, com o objetivo de manter uma “taxa de retorno adequada” sobre os investimentos. Os preços são fixados com base em custos razoáveis, incluindo os custos de operação e de investimentos. O enfoque é o controle dos lucros da empresa regulada.

Apesar de ter sido amplamente utilizado no passado, esse regime tarifário apresenta várias limitações:

- ausência de incentivos para alcançar operação eficiente e minimização dos custos;
- ausência de incentivos para inovações;
- incentivo sobre investimento;
- assimetria de informações;
- alto custo regulatório.

O regime de regulação por incentivos foi introduzido para superar essas limitações. Trata-se de uma variante da regulação pelo custo do serviço e baseia-se em um conjunto de regras concebidas para promover a inovação, eficiência e redução de custos, visto como um regime tarifário que permite compartilhar os ganhos de eficiência entre a empresa regulada e os consumidores.

Situações típicas em regime de preços máximos envolvem a empresa de frontar com tarifas máximas estabelecidas inicialmente —em geral, com base no custo do serviço— e com regras de variação previamente estabelecidas, a saber:

- reajuste anual: tarifas máximas reajustadas por um índice de preços a cada ano, de modo a se manter o valor real das tarifas;
- revisão tarifária: em intervalos de tempo definidos, as tarifas são revistas de acordo com os custos e são fixadas metas de eficiência que se refletirão nos reajustes futuros.

## Regulação do setor elétrico brasileiro

A evolução do marco regulatório do setor elétrico do país é apresentada esquematicamente na Figura 1.1. As reformas setoriais de 1993 deram origem ao marco regulatório do setor elétrico brasileiro. Em 1995, a implantação do programa de privatizações do setor elétrico conduziu à criação da ANEEL (1996) e do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) (1998), sedimentando as bases institucionais, tanto estratégicas quanto operacionais do setor elétrico no país.

O ano de 2001 foi marcado pela crise dos “apagões” e pelo consequente racionamento do uso de energia elétrica.

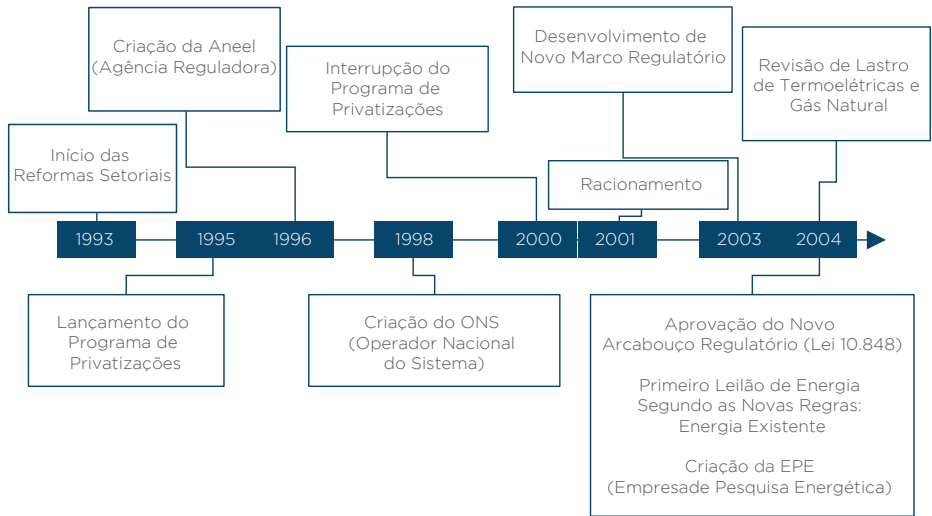
Em 2004, foi criada a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e, em 2005, a Câmara de Comércio de Energia Elétrica (CCEE). Ambos são órgãos ligados ao Ministério das Minas e Energia, voltados para planejamento energético e comercialização de energia elétrica, respectivamente.

Os principais marcos do novo arcabouço regulatório, que serão discutidos a seguir, são a Lei nº 10.848/04, o Decreto nº 5.163/04, a Lei nº 9.074/95 e Lei nº 8.078/88.



**Figura 1.1a**

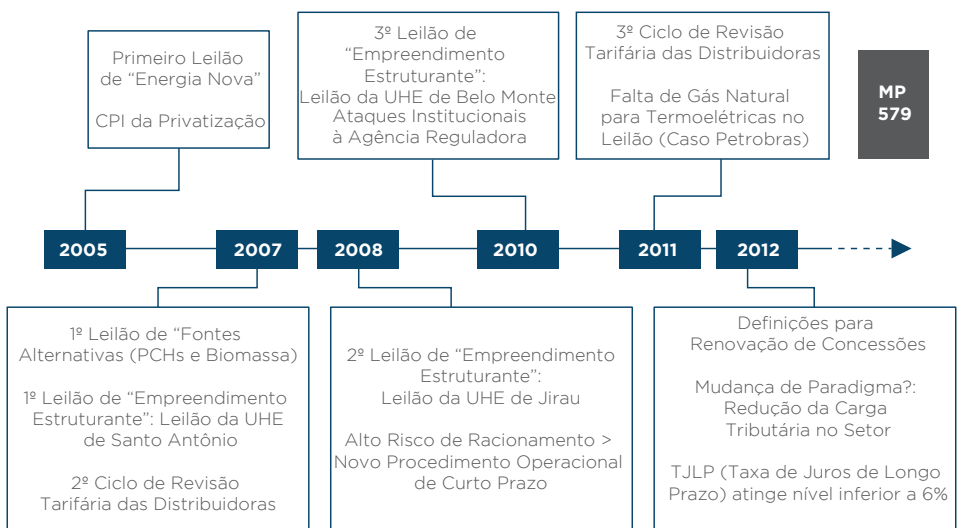
Linha do tempo do setor elétrico no Brasil de 1993 a 2004



Fonte: INSTITUTO ACENDE BRASIL. *Sistema legal e regulatório do setor elétrico no Brasil, 2012*

**Figura 1.1b**

Linha do tempo do setor elétrico no Brasil de 2005 a 2012



Fonte: INSTITUTO ACENDE BRASIL. *Sistema legal e regulatório do setor elétrico no Brasil, 2012*

A Lei nº 10.848/04 estabelece as regras para a comercialização de energia elétrica entre concessionários, permissionários e autorizados de serviços e instalações de energia elétrica, bem como destes com seus consumidores, e altera leis anteriores pertinentes a essa área.

A atividade de distribuição passou a ser orientada para o serviço de rede e de venda de energia somente a consumidores regulados (cativos). Essa venda passou a ser coordenada pela CCEE e as distribuidoras passaram a ser obrigadas a estabelecer contratos multilaterais com todos os geradores vencedores dos leilões realizados pela ANEEL para compra de energia tanto no curto quanto no longo prazo. Os distribuidores deixaram de poder comercializar energia para consumidores livres. Para estes, passaram a ter apenas a função de provedores de rede, e por esse serviço passaram a receber valores definidos nas Tarifas de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD).

As distribuidoras focaram então exclusivamente no serviço regulado de transporte a varejo de energia elétrica, e passaram a ter de incluir na sua análise de investimentos a ação do regulador que avalia se o investimento é “prudente”, a parcela que vai pertencer à base de remuneração e o corte devido à economia de escala traduzido pelo Fator X.

A partir do início da implantação das diretrizes impostas pelo Decreto nº 5.163/04, mesmo na vigência dos atuais contratos de concessão que contemplam o *self-dealing*, as atividades de geração e distribuição foram segregadas. As empresas de distribuição tiveram de constituir empresas próprias para abrigar essas unidades, estabelecendo contratos bilaterais cobrindo o período hoje abrangido pelo contrato de *self-dealing* vigente. Findos esses contratos, não foram mais admitidos aqueles que detinham geração para atendimento próprio, permitindo-se apenas os contratos de compra e venda entre partes relacionadas, quando decorrentes de processo de contratação via CCEE, ou seja, por meio de leilões promovidos pela ANEEL.

Os temas satisfação do consumidor, qualidade e conteúdo técnico decorrem da aplicação eficiente dessa regulamentação. A melhoria da qualidade na produção, distribuição e comercialização de energia, assim como a implantação de indicadores de qualidade como DEC/DIC e FEC/FIC,<sup>1</sup> são consequências do esforço de aprimoramento do conteúdo técnico e da busca por mais qualidade, assim como a preocupação com a contínua melhoria da satisfação do cliente. Pode-se dizer que praticamente todos os indicadores de qualidade e monitoramento técnico e operacional presentes nas contas de energia elétrica apresentam pelo menos, uma, duas ou todas estas três funções: conteúdo técnico, qualidade e satisfação do cliente. O que se faz necessário avaliar é se esses índices são suficientes para traduzir a satisfação do consumidor e que outros mecanismos precisam ser postos em práti-

---

<sup>1</sup> Ver “Abreviaturas, siglas e acrônimos”, com explicações das siglas técnicas.



ca para garantir a efetividade desses indicadores, aliada à crescente satisfação do consumidor.

Outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos são definidas pela Lei nº 9.074/95 que, em seu art. 25, § 1º, estabelece que “os contratos de concessão e permissão conterão, além do estabelecido na legislação em vigor, cláusulas relativas a requisitos mínimos de desempenho técnico da concessionária ou permissionária, bem assim, sua aferição pela fiscalização por meio de índices apropriados. O parágrafo 2º do mesmo artigo cita: “No contrato de concessão ou permissão, as cláusulas relativas à qualidade técnica, referidas no parágrafo anterior, serão vinculadas a penalidades progressivas, que guardarão proporcionalidade com o prejuízo efetivo ou potencial causado ao mercado.”

A qualidade dos serviços de energia elétrica, manifestada nas referidas leis tem sido objeto de supervisão da ANEEL por meio de indicadores que a expressam em termos de valores associados a grupos de consumidores, bem como por valores individuais, que representam a qualidade oferecida a determinado consumidor. Na sistemática de supervisão da qualidade, são contemplados enfoques sobre:

- continuidade do fornecimento e qualidade do atendimento comercial (aspectos do relacionamento do consumidor com a área comercial da concessionária);
- conformidade (aspectos relacionados à tensão de fornecimento);
- satisfação do consumidor;
- segurança dos serviços prestados.

Com o reconhecimento dos direitos do consumidor, pela Lei nº 8.078/88, as empresas de energia elétrica deparam com um novo ambiente —uma arena competitiva— onde terão melhores condições de sobrevivência. As empresas mais adaptáveis às novas regras do ambiente empresarial buscam um gerenciamento adequado por meio de organização interna, estratégias, melhorias de processo e moldagem de uma nova visão e cultura organizacional.

## **Relação entre qualidade e satisfação do consumidor**

Os conceitos envolvidos na definição de qualidade são antigos. Em uma forma mais primitiva (RIBEIRO DE CARVALHO, 2003), qualidade se caracterizava como um atributo capaz de ser útil dentro do processo produtivo. Já os novos conceitos definem a qualidade como um elo entre o cliente e a empresa. Essa perspectiva altera a essência do conceito primitivo de qualidade, transformando o atributo diante de um novo contexto mais abrangente e significativo. Indica que o conceito de qualidade pode orientar uma solução capaz de atender as necessidades e expectativas geradas no relacionamento entre uma organização e seus clientes. O conceito é ampliado de sua concepção inicial, transformando-se em um poderoso instrumento simplificador da gestão que concentra as ações em todos os níveis.

Kotler (1998, p. 4, 394) afirma que as empresas de sucesso têm algo em comum: são fortemente centradas no cliente, ou seja, são voltadas para compreender e satisfazer as necessidades dos clientes. Elas efetuam o rastreamento de suas expectativas, investigam como o próprio desempenho é percebido, monitoram a satisfação do cliente continuamente e adotam a filosofia de criar clientes e não apenas criar produtos, oferecendo valor superior para seus consumidores. Os clientes, por sua vez, estão se tornando cada vez mais refinados e mais capacitados à crítica e sua expectativa de qualidade vem crescendo.

Qualidade pode significar coisas diferentes para diferentes pessoas em diferentes lugares; porém, um aspecto é comum: a noção de que qualidade está associada à satisfação do cliente. Na visão de Kotler (1998, p. 6), “a qualidade começa com as necessidades do cliente e termina com a satisfação dele”, ou seja, a qualidade tem um impacto direto sobre o desempenho do produto, afetando também a satisfação do cliente. Não se pode deixar de mencionar as definições dos pioneiros da gestão da qualidade total, famosas por todo o mundo. Juran (2001, p. 9) definiu a qualidade como “adequação para uso”, ou seja, o usuário é o que realmente interessa, e não um ideal abstrato da qualidade. Para o autor, não há uma definição universal de qualidade, já que isso é um alvo móvel. Deming (1972, p. 41) associa a qualidade ao cliente ao afirmar que a qualidade é a “fabricação econômica de produtos que atendam as necessidades do mercado”. Segundo o autor, é a demanda de mercado — o cliente — que define a qualidade. Martin (1997, p. 75) enfatiza que “a qualidade torna-se um conceito integrador entre orientação da produção e orientação de marketing”. Na visão de Armand Feigenbaum (1994), a qualidade é o que o cliente julga que ela seja. Para ele, a qualidade tornou-se a estratégia básica para a atual competitividade, tornando-se amplamente reconhecida como a base para obtenção dessa liderança pelas empresas. Na concepção de Ishikawa (1993, p. 44), a qualidade, na forma mais restrita, significa qualidade de produto e, na forma mais ampla, significa qualidade de trabalho, de serviço, de informação, de processo, de pessoal, de sistema, de objetivos, de empresa etc. O enfoque básico é controlar a qualidade em todas as suas manifestações.

A qualidade sempre foi vista como uma solução, no entanto, sua aplicação tem variado de acordo com cada época. Até os anos 1980, a qualidade era associada a bens manufaturados e processos produtivos. Depois, emergiu uma ampla tendência pelo alargamento da definição de qualidade. Segundo Mirshawha, (1993, p. 23), “não adianta ter um bom produto, sem um bom serviço. O serviço complementa o produto e atende as necessidades às quais este, sozinho, não consegue atender. O produto tem que continuar funcionando após a venda e isto somente é possível com serviços adequados. Portanto, os serviços complementam o próprio produto e fazem com que o cliente volte a comprar da companhia”.

Observa-se atualmente que as diversas concepções de soluções pela qualidade convivem paralelamente por existir ainda diversos conceitos de qualidade. Alguns utilizam e almejam uma solução para o processo produtivo que absolutamente não exige a filosofia da qualidade total, sendo esta uma sofisticada forma de



resposta aos desejos da gestão moderna. Segundo Ishikawa (1993, p. 7), controle de qualidade total “significa simplesmente que fazemos o que devemos fazer”.

## Ajustes nas tarifas e satisfação do consumidor

A satisfação do consumidor de energia elétrica é medida por meio do IASC (Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor), o qual influencia os ajustes tarifários, especificamente a revisão tarifária periódica, conforme será visto a seguir. Embora seja contemplada e monitorada (via IASC), a satisfação do consumidor ocupa uma pequena parcela como fator de remuneração (ou penalização) no novo setor elétrico. Essa tese é demonstrada pela existência do próprio índice IASC, que é aplicado pelas distribuidoras desde o ano 2000, quando o item satisfação do consumidor ocupou menos de um terço da importância no Fator X. É preciso torná-lo um instrumento proativo para assegurar melhorias contínuas no papel das distribuidoras entre seu público consumidor.

Conforme já discutido, o Brasil adota o regime da regulação de incentivos (preços máximos), caracterizado como:

- conjunto de regras regulatórias concebido para promover inovação, eficiência e redução de custos;
- regime tarifário que permite o compartilhamento de eficiência entre a empresa regulada e os consumidores;
- variante da regulação pelo custo do serviço.

No Brasil, as tarifas de fornecimento de energia elétrica podem sofrer três tipos de atualização. O grau de satisfação do consumidor entra na fórmula de um desses mecanismos de atualização tarifária.

**Reajuste Tarifário Anual** —o objetivo do reajuste tarifário anual (IRT) é restabelecer, anualmente, o poder de compra da receita obtida pela concessionária. A receita da concessionária é composta por duas parcelas. A parcela A representada pelos “custos não gerenciáveis” da empresa, e a parcela B, que compreende o valor remanescente da receita, representado pelos “custos gerenciáveis”.

Em cada reajuste anual de um novo período tarifário —Data de Reajuste em Processamento (DRP)— a distribuidora tem consolidada, com base na estrutura e nos níveis tarifários então vigentes, sua receita anual referente aos últimos doze meses ( $RA_0$ ). Tem também consolidado o valor da parcela A, considerando os valores e condições vigentes na data de referência anterior ( $VPA_0$ ).

O novo valor da parcela A ( $VPA_1$ ) na DRP é obtido pelo somatório dos valores então vigentes para cada um de seus itens (despesas de manutenção e operação, despesas de capital e outros —P&D, tributos, eficiência energética). O valor da parcela B ( $VPB_0$ ), na DRA é obtido pela diferença entre  $RA_0$  e  $VPA_0$ . O novo valor da parcela B ( $VPB_1$ ) é resultante da parcela B ( $VPB_0$ ), corrigido pela variação do IGP-M, observada nos 12 meses anteriores à data do reajuste.



Dessa forma, e em cumprimento do contrato de concessão, a ANEEL aplica, para os anos compreendidos entre as revisões tarifárias periódicas, o procedimento de reajuste tarifário anual (IRT).

O novo IRT é calculado mediante a aplicação sobre as tarifas homologadas na data de referência anterior do índice de reajuste tarifário (IRT), assim definido:

IVI —refere-se ao “número índice” obtido pela divisão dos índices do IGP-M da Fundação Getúlio Vargas, ou do índice que vier a sucedê-lo, do mês anterior à data do reajuste em processamento e o do mês anterior à data de referência anterior.

X —é um “número índice” fixado pela ANEEL, a cada revisão periódica, conforme definido no contrato de concessão, a ser subtraído ou adicionado ao IVI a cada reajuste tarifário anual. Nos reajustes tarifários anuais que antecederam a primeira revisão tarifária periódica de cada concessionária, o valor de X foi fixado igual a zero.

**Revisão Tarifária Periódica** —A Revisão Tarifária Periódica (RTP) tem como principal objetivo analisar, após um período previamente definido no contrato de concessão (geralmente de quatro anos), o equilíbrio econômico-financeiro da concessão. Destaca-se que, enquanto nos reajustes tarifários anuais a parcela B da receita é atualizada monetariamente pelo IGP-M, no momento da revisão tarifária periódica é calculada a receita necessária para cobertura dos custos operacionais eficientes e a remuneração adequada sobre os investimentos realizados com prudência. A revisão tarifária periódica é realizada mediante o cálculo do reposicionamento tarifário e do estabelecimento do Fator X.

### **a) Reposicionamento tarifário**

O cálculo do reposicionamento tarifário se baseia na definição da parcela da receita necessária para cobertura dos custos operacionais eficientes —para dado nível de qualidade do serviço— e uma remuneração adequada sobre investimentos realizados com prudência. A determinação dos custos operacionais eficientes constitui um dos grandes desafios da revisão tarifária periódica. A análise dos custos da própria empresa sujeita o órgão regulador aos efeitos da “assimetria de informação”. Conceitualmente, a assimetria de informação refere-se ao fato de que o prestador do serviço regulado é quem gerencia todas as informações (técnicas, operativas, financeiras, contábeis etc.) vinculadas à prestação do serviço regulado. O órgão regulador, por sua vez, tem acesso parcial e limitado às informações, que, em geral, são fornecidas pela própria empresa regulada. Embora o regulador possa realizar auditorias permanentes nas informações recebidas, é evidente que a situação de ambas as partes no que se refere ao acesso e manejo dessas informações é totalmente assimétrica.



Por essas razões, a ANEEL vem adotando uma abordagem distinta para definição dos custos operacionais eficientes que devem ser pagos pelo consumidor, cujo enfoque metodológico é denominado empresa de referência.

### **a1) Empresa de referência**

A empresa de referência se define como a simulação de uma empresa responsável pela operação e manutenção das instalações elétricas, gestão comercial de clientes e direção e administração da área geográfica da concessionária de distribuição em análise, que presta esses serviços em condições de eficiência e adaptação econômica ao ambiente no qual desenvolve sua atividade.

### **a2) Remuneração dos investimentos prudentes**

A remuneração dos investimentos prudentes é formada por:

**I. Cota de depreciação** —refere-se à parcela da receita necessária à formação dos recursos financeiros, destinados à recomposição dos investimentos realizados com prudência, para a prestação do serviço de energia elétrica ao final da sua vida útil.

**II. Remuneração do capital** —baseia-se no resultado da aplicação de uma taxa de retorno adequada para a atividade de distribuição de energia elétrica sobre o investimento a ser remunerado, ou seja, sobre a base de remuneração.

### **a3) Taxa de retorno adequada**

Para o cálculo da taxa de retorno, a ANEEL adota a metodologia internacionalmente conhecida como *Weighted Average Cost of Capital* (WACC, custo médio ponderado de capital). Esse enfoque metodológico busca proporcionar aos investidores da concessionária um retorno igual ao que seria obtido sobre outros investimentos com características de riscos semelhantes.

Para o cálculo do custo do capital próprio, a ANEEL adota o método *Capital Assets Pricing Model* (CAPM). Com base nessa metodologia, é possível calcular um retorno adequado sobre o capital próprio investido, considerando apenas os riscos inerentes à atividade regulada, de forma a manter a atratividade de capital e, consequentemente, a continuidade da prestação do serviço no longo prazo.

Para o custo de capital de terceiros, a ANEEL adota uma abordagem semelhante à do capital próprio, adicionando a taxa de risco exigida pelo mercado financeiro internacional para emprestar recursos a uma concessionária de distribuição de energia elétrica no Brasil. Esse enfoque impede que as tarifas sejam afetadas por uma gestão financeira imprudente na captação de recursos de terceiros pelos investidores da concessionária de distribuição.

#### **a4) Estrutura ótima de capital**

Para o cálculo da remuneração dos investimentos a ser considerada na receita, a ANEEL baseia-se também no princípio da estrutura ótima de capital, ou seja, em uma relação otimizada entre os recursos próprios e de terceiros utilizados pela concessionária de distribuição para financiar os investimentos necessários à prestação do serviço de energia elétrica. Para definir a estrutura ótima de capital, a ANEEL considerou, além da estrutura de capital das concessionárias de distribuição do Brasil, a estrutura verificada em países que adotam o mesmo regime regulatório, porém, com mais tempo de funcionamento de suas empresas reguladas.

#### **a5) Base de remuneração**

Para o montante de investimento a ser remunerado —base de remuneração— a ANEEL considera o valor dos ativos necessários para prestar o serviço de distribuição, nos termos da Resolução nº 493/02 da ANEEL. O conceito chave dessa Resolução é refletir apenas os investimentos prudentes na definição das tarifas dos consumidores. Trata-se dos investimentos requeridos para que a concessionária possa prestar o serviço de distribuição, cumprindo as condições do contrato de concessão (em particular os níveis de qualidade exigidos), avaliados a “preços de mercado” e “adaptados” por meio dos índices de aproveitamento definidos na referida Resolução.

#### **b) Cálculo do Fator X**

Por meio do Fator X, definido nesta subseção no item Reajuste Tarifário Anual, são estabelecidas as metas de eficiência para o próximo período tarifário que serão expressas na tarifa. O Fator X é resultante da composição dos seguintes elementos:

**I. Componente X<sub>e</sub>** —reflete, por meio de um índice, tanto os ganhos de produtividade esperados pelo natural incremento do consumo de energia elétrica na área de concessão da distribuidora, em função do maior consumo dos consumidores existentes, como pela incorporação de novos consumidores, no período entre revisões tarifárias.

**II. Componente X<sub>c</sub>** —reflete, por meio de um índice, a avaliação dos consumidores sobre a empresa de distribuição que lhe fornece energia, sendo obtido mediante a utilização do resultado do IASC.

**III. Componente X<sub>a</sub>** —reflete um índice de ajuste ao reajuste do componente “pessoal” da parcela B, quando dos reajustes tarifários anuais, que expresse adequadamente o valor da remuneração da mão de obra do setor formal da economia brasileira.

**Revisão Tarifária Extraordinária** —além dos processos de IRT e RTP, o contrato de concessão estabelece também o mecanismo da Revisão Tarifária Extraordinária (RTE). Por meio dele, a ANEEL poderá, a qualquer tempo, por solicitação da



empresa de distribuição e quando devidamente comprovada, proceder à revisão das tarifas, a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, caso haja alterações significativas nos custos da empresa de distribuição, incluindo as modificações de tarifas de compra de energia, encargos setoriais ou encargos de uso das redes elétricas que possam ser estabelecidos durante o período.

As diretrizes para a revisão tarifária periódica preconizam, no momento da revisão tarifária periódica, reconstruir as tarifas e calcular o Fator X, devendo ser considerados:

- alteração na estrutura de custos;
- alteração na estrutura de mercado;
- nível das tarifas em empresas similares no contexto nacional e internacional;
- estímulo à eficiência;
- estímulo à modicidade tarifária.

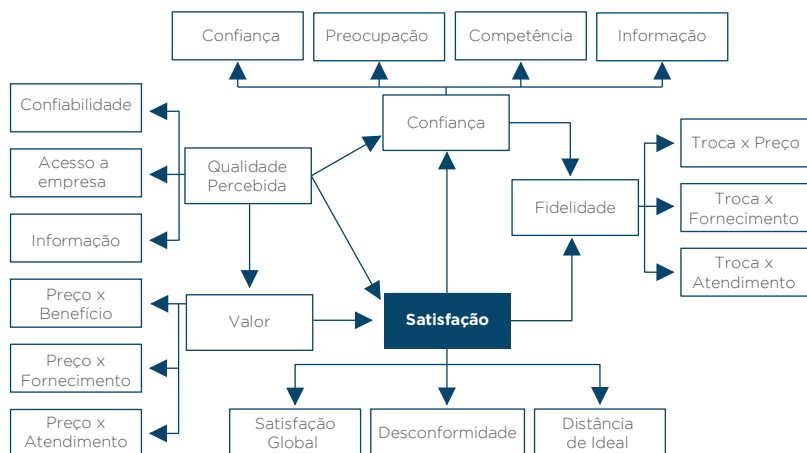
Desse modo, elementos como eficiência, modicidade e investimento entraram na definição do modelo de revisão tarifária periódica, assim como o grau de satisfação do consumidor monitorado no sistema elétrico brasileiro e contemplado no componente Xc do Fator X. Entretanto, pode-se argumentar se essa participação tem o peso suficiente para influenciar significativamente as decisões estratégicas das concessionárias, tema que será revisto no Capítulo.

## **O Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor**

Como mencionado, o IASC foi adotado por todas as distribuidoras a partir de 2000. A metodologia utilizada para se inferir o IASC está representada na Figura 1.2 e foi gerada a partir da consulta qualitativa realizada em 2000 e consolidada em discussões com representantes da ANEEL, das agências estaduais conveniadas à ANEEL e das distribuidoras de energia elétrica.

**Figura 1.2**

Variáveis e temas utilizados no cálculo do IASC



Fonte: ANEEL.

A metodologia de cálculo do IASC contempla cinco variáveis, avaliadas no questionário aplicado por meio de escalas de mensuração.

**Qualidade percebida** —é mensurada por meio de um grupo de 17 itens gerados a partir da consulta qualitativa realizada em 2000. Esses itens foram agrupados em três dimensões, resultantes de um procedimento de análise fatorial. São elas:

a) Informações ao cliente:

- esclarecimento sobre seus direitos e deveres;
- informação/orientação sobre riscos associados ao uso da energia;
- detalhamento das contas;
- explicação sobre o uso adequado da energia;
- atendimento igualitário a todos os consumidores;
- segurança no valor cobrado.

b) Acesso à empresa:

- facilidade para entrar em contato com a empresa;
- respostas rápidas às solicitações dos clientes;
- pontualidade na prestação de serviços;
- cordialidade no atendimento;
- facilidade de acesso aos postos de recebimento da conta.

c) Confiabilidade nos serviços:

- fornecimento de energia sem interrupção;
- fornecimento de energia sem variação na tensão;
- avisos antecipados sobre o corte de energia —falta de pagamento;
- confiabilidade das soluções dadas;
- rapidez na volta da energia quando há interrupção;
- avisos antecipados sobre o desligamento da energia (manutenção).



**Valor percebido** —essa variável foi inserida para avaliar a percepção do consumidor na dimensão econômica.

**Satisfação global** —essa variável foi mensurada por meio de três indicadores, selecionados de forma a identificar a satisfação global em dimensões diferentes e, pelo método de avaliação utilizado, pode-se considerar a variância comum aos três indicadores como o construto da satisfação.

**Confiança no fornecedor** —essa variável foi inserida no modelo como forma de avaliar a confiança que os consumidores têm em seu fornecedor de energia elétrica.

**Fidelidade** —essa variável busca avaliar a troca de fornecedor em função da tarifa, em função do fornecimento ou em função do atendimento.

Para solucionar o modelo foi utilizado o método *Partial Least Squares* (PLS, mínimos quadrados parciais), que foi selecionado por:

- introduzir a noção de variável latente ou não observável diretamente;
- permitir especificar a natureza das relações entre as variáveis latentes e seus indicadores;
- permitir tratar diversas variáveis explicativas em um mesmo modelo;
- permitir tratar de problemas de assimetria nas variáveis;
- possibilitar o cálculo de escores das variáveis latentes;
- levar em consideração os erros das mensurações.

## Prêmio IASC

O Prêmio IASC é concedido anualmente, desde 2002, às concessionárias com a melhor avaliação de acordo com o consumidor residencial. A premiação tem o objetivo de estimular a melhoria da prestação de serviços de energia elétrica, orientada para a satisfação dos consumidores.

O prêmio é dividido em nove categorias, de acordo com região geográfica da distribuidora e o número de consumidores.

As concessionárias mais bem avaliadas em cada categoria recebem, além do troféu, o Selo IASC que, segundo a ANEEL, é “uma marca que pode ser utilizada nas contas de luz e material institucional da empresa, sendo um diferencial para estimular o setor a melhorar os serviços prestados ao consumidor residencial”.

Em termos práticos, o Prêmio IASC não oferece qualquer impacto financeiro. De modo análogo, o fato de uma distribuidora apresentar resultados negativos também não representa nenhum dano ou penalização financeira. Em suma, em termos financeiros, o IASC é inócuo. Portanto, faz-se fundamental considerar de que forma poderá ser dada mais visibilidade e importância a esse indicador, de modo a fazer com que variações para mais ou para menos produzam efeitos na sua remuneração e, por consequência, na atuação da concessionária junto a seu público consumidor.

## Evolução do IASC

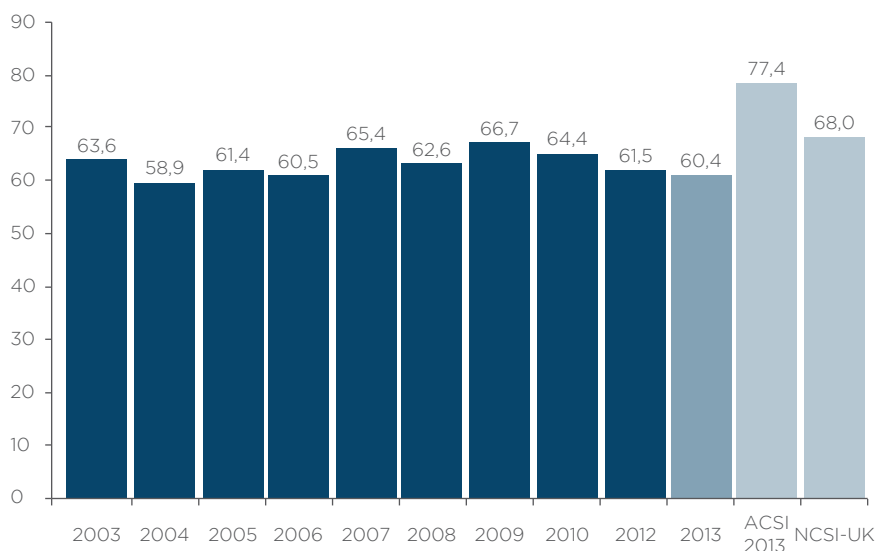
Nesta subseção, apresenta-se a evolução do IASC no Brasil ao longo de 2003 a 2013. É interessante observar que o IASC total do país jamais alcançou um nível acima de 70%, com a faixa de 60 a 79,99% indicada como “bom” nível de satisfação do consumidor, segundo a própria ANEEL, mas não um nível excelente.

É oportuno comparar o IASC brasileiro com *benchmarks* internacionais de países mais desenvolvidos, como Estados Unidos e Reino Unido, por exemplo. O indicador equivalente dos Estados Unidos, especificamente o Índice de Satisfação do Consumidor Norte-Americano (*American Consumer Satisfaction Index*, ou ACSI), apresenta-se 17 pontos-base acima do IASC brasileiro. Na comparação com o indicador britânico, o Índice Nacional de Satisfação do Consumidor Britânico (*National Consumer Satisfaction Index-UK*, ou NCSI-UK), o IASC brasileiro também está abaixo por significativa margem de 7,6 pontos-base.

De acordo com o Gráfico 1.1, observa-se que ao longo dos últimos dez anos, o IASC variou dentro da faixa de 58 a 68 pontos percentuais. No período mais recente, desde 2009, nota-se certa deterioração do indicador, que foi caindo de 66,74 naquele ano, para 60,41 em 2013, registrando uma queda equivalente a 10%. Pode-se levantar algumas hipóteses sobre esse declínio na satisfação do consumidor. Uma possível hipótese poderia ser a crise financeira internacional que eclodiu em 2008 e cujos efeitos de restrição do crédito e dos fluxos financeiros internacionais produziram efeitos limitantes sobre a atividade econômica do Brasil, em geral, e sobre o nível de satisfação do consumidor brasileiro, mais especificamente. Outro possível fator hipotético, e dessa vez mais próximo ao consumidor das distribuidoras, talvez se associe à maior ocorrência de paradas não planejadas ou “apagões” a partir dessa época, em diversas regiões do país. Embora um teste de hipóteses rigoroso fosse mais adequado, esses dois argumentos parecem ser plausíveis e suficientemente impactantes para afetar negativamente a satisfação dos consumidores residenciais de energia elétrica.

### Gráfico 1.1

IASC Brasil e os *benchmarks* ACSI (EUA) e NCSI (UK)



Fonte: Relatório IASC 2013, Light e sites: [www.theacsi.org](http://www.theacsi.org) e [www.ncsiuk.com](http://www.ncsiuk.com)

**Quadro 1.1**

Distribuidoras vencedoras do Prêmio IASC, por região/ano

Categoria/Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2012	2013
<b>REGIÃO NORTE</b>	CELTINS	CELTINS	CELTINS	CEA	CELTINS	CERON	BOA VISTA	CELTINS	ELETOBRAS DISTRIBUIÇÃO RORAIMA	CELTINS	CELTINS
<b>REGIÃO NORDESTE</b>	SULGIPE	SULGIPE	SULGIPE	SULGIPE	ENERGIPE	CELB	SULGIPE	COELCE	EBO(CELB)	COSERN	SULGIPE
<b>REGIÃO CENTRO-OESTE</b> (acima de 30 mil unidades consumidoras)	ENERSUL	CEB	CEB	CELG	CEB	CEMAT	CEB	CEB	ENERSUL	ENERSUL	ENESUL
<b>REGIÃO SUL</b> (acima de 400 mil unidades consumidoras)	CELESC	COPEL	RGE	COPEL	COPEL	CELESC	AES SUL	CELESC	RGE	COPEL	RGE
<b>REGIÃO SUDESTE</b> (acima de 400 mil unidades consumidoras)	CEMIG	CPFL - PAULISTA	CEMIG	CPFL - PIRATININGA	CEMIG	ELEKTRO	CPFL - PAULISTA	ELETROPAULO	ELEKTRO	ELEKTRO	CPFL - PIRATININGA
<b>REGIÕES SUL, SUDESTE e CENTRO-OESTE</b> (até 30 mil unidades consumidoras)	HIDROPAN	IGUAÇU	ELETROCAR	CJE	CJE	CJE	IGUAÇU	HIDROPAN	MUX-Energia	HIDROPAN	EFLUL
<b>REGIÕES SUL e SUDESTE</b> (acima de 30 mil até 400 mil unidades consumidoras)	DMEPC	DMEPC	CAJUÁ	DMEPC	CPEE	EDEVP	DMEPC	CPFL - MOCOCA	CPFL - LESTE PAULISTA	CPFL - SANTA CRUZ	ELFSM
<b>Maior crescimento em relação ao ano anterior</b>	CER	CAJUÁ	ELETROCAR	ELETROACRE	NOVA PALMA	BOA VISTA	COELBA	CEMAR	ELETOBRAS DISTRIBUIÇÃO RORAIMA	SULGIPE	CERR
<b>IASC Brasil</b>	DMEPC	IGUAÇU	ELETROCAR	CJE	CJE	CJE	IGUAÇU	HIDROPAN	CPFL - LESTE PAULISTA	HIDROPAN	

Fonte: Relatório IASC 2013, ANEEL



O Quadro 1.1 mostra as empresas que ganharam o Prêmio IASC, em cada região do país por ano.

Cumpra ressaltar que em todos esses anos a Light jamais figurou como vencedora do Prêmio IASC, seja na região Sudeste, seja no país. De fato, as concessionárias de porte similar à Light, especificamente CPFL Paulista<sup>2</sup> (São Paulo) e Cemig (Minas Gerais), já lograram êxito na seleção como concessionárias vencedoras, tendo cada uma delas alcançado, respectivamente, dois e três anos de premiação ao longo dos últimos 11 anos.

## Conclusões

A partir da década de 1990, um grande processo de transformação se pôs em curso no setor elétrico brasileiro. A partir da reestruturação e privatização do setor, com a separação de geração, distribuição e livre comercialização, seguiu-se a criação de agências e instituições responsáveis por desenvolvimento, criação, regulamentação e definição dos próximos passos do setor. A Lei nº 10.848/04 e o Decreto nº 5.163/04, constituem dois pilares fundamentais do arcabouço regulatório do setor de distribuição de energia elétrica nacional.

Um novo regime tarifário foi criado, no qual foram estabelecidas três ocasiões para mudanças da tarifa. São eles: (i) reajuste tarifário anual; (ii) revisão tarifária extraordinária; e (iii) revisão tarifária periódica. São definidas as fórmulas de reajuste, que contêm duas parcelas: a parcela de custos gerenciáveis e a parcela de custos não gerenciáveis, somando-se o Fator X, em que são fixadas metas de eficiência que se refletirão nos reajustes seguintes.

A relação entre qualidade do serviço e satisfação do consumidor não se traduz em uma relação direta e simples, mas por meio de um espectro de cinco temas e de inúmeras variáveis diretamente atreladas a esses temas. Quanto maior a qualidade de certo serviço, maior a probabilidade de se atingir um nível elevado de satisfação do consumidor.

Nesse contexto, técnicas, métricas e indicadores como o IASC foram construídos e são anualmente aplicados, monitorados e publicados. O IASC, em particular, é uma referência importante no setor, pois resulta de pesquisas de satisfação realizadas anualmente com grupos de consumidores das diversas distribuidoras do país. Traz em seu bojo um conjunto de informações bastante rico e multifacetado, é louvável que as variações do IASC (para cima ou para baixo) façam parte do Fator X de reajuste tarifário, revisto a cada quatro anos. Seria adequado que o detalhamen-

---

<sup>2</sup> A CPFL Paulista atua em 234 municípios do interior de São Paulo (incluindo Campinas, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto) e atende 4 milhões de consumidores. O prazo de sua concessão se encerra em 2027, podendo ser prorrogado por período adicional de no máximo 30 anos. Existem outras seis distribuidoras do Grupo CPFL que atendem outros municípios e regiões de São Paulo, a saber: CPFL Piratininga, CPFL Santa Cruz, CPFL Mooca, CPFL Jaguari, CPFL Leste Paulista e CPFL Sul Paulista.



to do IASC e uma avaliação mais específica dos motivos da variação do indicador fossem objeto de um pouco mais de reflexão, de modo a influenciar a formulação de estratégias e táticas das companhias distribuidoras. O fato de o IASC agregado para o Brasil ter sistematicamente declinado desde 2009 (cerca de 10% no período todo) levanta a hipótese de que essa ferramenta talvez receba menos atenção do que deveria. Outra inferência, face a esse quadro, é que se trata de um indicador subutilizado, na medida em que produz limitados efeitos visíveis, seja na reflexão de seus resultados, seja na decisão estratégica de buscar alternativas à gradativa redução de seu nível.

Vale ressaltar que as fórmulas de revisão tarifária periódica contemplam as variações do IASC de modo limitado, no componente Xc. Ora, se há limitados impactos financeiros, seja como um prêmio, seja como uma penalização, o IASC tem um alcance limitado em seu objetivo de estimular a busca da melhoria contínua da qualidade dos serviços e da satisfação do consumidor.

Nesse sentido, a regulação por incentivos (ou preços máximos) desempenha um papel crucial na orientação e no direcionamento estratégico das concessionárias. É preciso fortalecer a correlação entre a regulação por incentivos e a aferição da satisfação do consumidor via IASC. Essa correlação precisa ser reforçada por um aumento da participação do IASC no resultado da concessionária, via aumento do seu peso nas premiações e penalizações das concessionárias. Só com esse fortalecimento será possível assegurar que variações do IASC receberão a devida atenção, de modo a produzir uma inflexão sempre que a curva de evolução do indicador se apresentar declinante, como nos últimos quatro anos.

Cabe outra reflexão sobre a distribuidora Light. Sua participação no indicador IASC na última década foi simplesmente invisível. Por outro lado, a participação de duas distribuidoras que lhe são pares, especificamente CPFL Paulista e Cemig, foi nitidamente diferenciada. Partindo de uma “tábula rasa” e assumindo que as três distribuidoras têm a mesma capacidade de competir pelos Prêmios IASC na região Sudeste —o que certamente não é o caso, pois cada distribuidora é única e tem suas condições idiossincráticas— pergunta-se: como, em todos esses anos, a Light jamais figurou como “ganhadora” do Prêmio IASC na região Sudeste, enquanto “suas pares” CPFL Paulista (São Paulo) e Cemig (Minas Gerais) já venceram cada uma três campeonatos nos últimos dez anos? A resposta certamente merece uma investigação mais aprofundada do que a que é possível neste estudo. Contudo, pode-se afirmar categoricamente à luz desses fatos que a Light precisa rever sua estratégia. Uma sugestão como meta estratégica seria estabelecer algo como “ganhar pelo menos um Prêmio IASC a cada dez anos na sua região” como um bom *benchmark* para motivar a distribuidora fluminense a se reposicionar estrategicamente e perseguir novos objetivos, perfeitamente exequíveis dentro de um novo contexto estratégico, com novas metas, indicadores e incentivos.



# 2.

EXPERIÊNCIA  
INTERNACIONAL E  
PROPOSTAS PARA  
ADEQUAÇÃO DO  
MODELO BRASILEIRO



Este capítulo analisa a experiência internacional relacionada à regulação por incentivos e apresenta uma primeira abordagem de uma proposta para adequar o modelo brasileiro a um sistema regulatório mais efetivo quanto à satisfação do consumidor.

A regulação por incentivo associa a determinação das tarifas do agente regulado ao atingimento de níveis de qualidade pelo agente regulado. Seu objetivo é fornecer incentivos para os agentes aprimorarem sua eficiência operacional e realizarem investimentos, transferindo posteriormente os benefícios dos ganhos de eficiência conseguidos aos consumidores. Nesse contexto, a regulação por incentivos pode adotar esquemas de premiação ou de penalidade financeira. Shleifer (1985) sugere que a regulação por incentivos pode emular as ações dos mercados, ao estabelecer padrões de desempenho externo que representam uma média do desempenho da indústria excluindo a firma em tela.

Os esquemas de incentivos mais largamente discutidos e adotados são modelos e metodologias fundamentados no chamado *price cap* (ou preço-teto, isto é, preço máximo) ou na receita máxima. Há ainda outros modelos, incluindo escala móvel, menu de contratos e ajuste parcial de custos. Na prática, os reguladores têm adotado uma variedade de abordagens à regulação de incentivo e muitos esquemas de incentivo empregam uma combinação de diferentes modelos.

Entre os países que se destacam no emprego da regulação por incentivos no setor de distribuição de energia elétrica estão Reino Unido, Estados Unidos, Chile, França, Itália, Noruega e Portugal. A seguir, discutem-se as práticas desses países quanto à regulação por incentivos e à satisfação do consumidor.

## Reino Unido

O Reino Unido apresenta o maior avanço no monitoramento da satisfação do consumidor. A regulamentação está orientada aos aspectos comerciais, sendo os aspectos técnicos regulamentados por normas de projeto e construção.

O mecanismo de remuneração das distribuidoras utiliza o modelo de *price cap*. As tarifas são reajustadas quinquenalmente pelo índice de preços ao consumidor amplo, denominado *Retail Price Index* (RPI) (equivalente ao IPCA brasileiro), subtraído de um Fator X previamente determinado. Por isso, esse método de correção tarifária denomina-se, no original inglês, RPI-X. Já foram completados quatro ciclos de revisões tarifárias, e atualmente está completando o quinto ciclo da quinta revisão, do período 2010–2011 a 2014–2015, conhecido como DPCR5.

Na visão do Office of Gas and Electricity Markets (Ofgem), órgão regulador dos mercados de gás canalizado e eletricidade do Reino Unido, a regulação pelo *price cap* tem apresentado bom desempenho. Segundo o órgão, destacam-se a queda dos custos operacionais em cerca de 50% entre a privatização e 2012, o aumento dos investimentos na rede de distribuição e o fato de que as distribuidoras

(DNOs) devem manter a redução de seus custos gerenciáveis em taxas de 2,5% ao ano até 2015.

A determinação do *price cap* também ofereceu melhoras significativas das tarifas. A Ofgem optou por permitir um aumento do preço em termos reais de 2,5% na primeira revisão tarifária e estabelecer reduções pequenas entre 2 e 3% nas revisões sucessivas, de modo a manter a estabilidade do fluxo de caixa para as distribuidoras.

Houve também notável progresso em termos de qualidade, com redução expressiva do número de interrupções por 100 consumidores. Além disso, a duração das interrupções também se reduziu, assim como o tempo médio perdido por consumidor conectado devido a paradas planejadas. A duração de interrupções relacionadas a falhas técnicas também declinou, embora em menor extensão.

O tratamento dado à satisfação do cliente pelas distribuidoras do Reino Unido apresenta alguns aspectos que podem servir de exemplo para o Brasil. Por exemplo, o plano de negócio da UK Power Networks (UKPN), distribuidora que atende Londres, o sudoeste e o leste da Inglaterra, coloca a satisfação do cliente como uma de suas prioridades, com o Anexo IV do plano dedicado inteiramente a detalhar essa priorização.

As concessionárias distribuidoras de energia elétrica no Reino Unido (DNOs), por serem monopólios regionais, nunca foram conhecidas pela qualidade da prestação de serviços aos seus clientes. Contudo, para UK Power Networks, esse não é o caso, devido à ação de forças tanto internas quanto externas.

Sob controle dos novos acionistas da UK Power Networks, o grupo CKI, ocorreu uma rigorosa revisão e um reajuste do foco da organização, com ênfase agora em fornecer um elevado padrão de serviços aos consumidores.

Sob o ponto de vista regulatório, a Ofgem assegurou uma mudança de patamar no desempenho de *customer service* das DNOs, alargando o escopo dos incentivos de *customer service* no atual ciclo de revisão de tarifas, com a introdução do incentivo a medidas amplas de satisfação do consumidor.

De modo a realizar a visão do desempenho de obter pelo menos a terceira melhor colocação em serviços aos consumidores, a UK Power Networks (UKPN) adotou a abordagem de incentivo a medidas amplas de satisfação do consumidor, com as metas de indicadores de desempenho, apresentadas no Quadro 2.1, até março de 2015, isto é, até o final do atual ciclo de revisão tarifária.



### Quadro 2.1

Metas de satisfação do consumidor até o fim do DPCR5 da UK Power Networks

Medida/Região	Leste	Londres	Sudeste
Medida Ampla de Satisfação do Consumidor: Nota na Pesquisa de Satisfação (2013/14)	8,1	7,9	8,1
Medida Ampla de Satisfação do Consumidor: Nota na Pesquisa de Satisfação (2014/15)	8,3	8,1	8,3
Reclamações não resolvidas após 1 dia	< 30%	< 30%	< 30%
Reclamações não resolvidas após 31 dias	< 5%	< 5%	< 5%
Reclamações repetidas	< 1%	< 1%	< 1%
Reclamações para o Ombudsman	0%		

Fonte: UK Power Networks, 2014

Servir aos clientes e manter os ativos são os dois principais direcionadores de todas as atividades dentro da UK Power Networks e o núcleo da estratégia de negócios da companhia. Isso é evidenciado pelo montante considerável de investimentos sendo realizados pela UK Power Networks, de modo a melhorar seus índices de satisfação do consumidor, em adição aos programas de investimentos em ativos físicos.

Durante o DPCR5, a UK Power Networks fez uma série de melhorias endereçadas para aumentar o desempenho do seu serviço aos consumidores, fazendo mudanças em seu modelo operacional, processos, sistemas e serviços oferecidos em resposta à opinião dos seus consumidores. Isso resultou em níveis crescentes de satisfação do consumidor, com melhorias consideráveis dos indicadores de satisfação do consumidor para as DNOs da UKPN, conforme mostra o Quadro 2.2, no seu primeiro ano de funcionamento oficial e regulatório das medidas amplas de satisfação do consumidor.



## Quadro 2.2

Índices de satisfação do consumidor em 2012 e 2013

DNO	Abril 2012	Março 2013	Melhoria %
Leste (EPN)	7,53	7,82	3,71
Sudeste (SPN)	7,40	7,78	5,14
Londres (LPN)	6,46	7,29	12,85

Fonte: UK Power Networks, 2014

Vale ressaltar que o *benchmark* do nível de satisfação que os consumidores consideram bom é de aproximadamente 82%, o quartil superior, comparando várias indústrias a partir das pesquisas realizadas pelo Instituto de Serviços ao Consumidor (ICS). Nesse sentido, a UKPN está abaixo do padrão de serviços que os consumidores desejam, esperam e merecem.

Portanto, a UKPN tem consciência de que o nível de satisfação de seus consumidores ainda não é suficientemente bom, e que é preciso trabalhar mais para atingir o padrão de serviços por eles almejado. Para isso, a companhia passou a adotar várias medidas, tais como:

- empregar uma ampla gama de canais para obter *feedback* dos consumidores por meio de painéis de clientes e de partes interessadas, com análise de causa-raiz das reclamações;
- *focus groups* de consumidores;
- revisão detalhada das notas dadas pelos consumidores e comentários em pesquisas de satisfação.

Também passaram a mapear as jornadas que os consumidores enfrentam, de modo a entender o próprio desempenho como distribuidora e os pontos de satisfação e insatisfação, quando os consumidores experimentam o serviço da UKPN.

Com isso, a UKPN identificou:

- os principais direcionadores (*key drivers*) da satisfação do consumidor;
- os investimentos e as mudanças que necessitam realizar dados os *gaps* nos serviços que estão oferecendo e o padrão que é aspirado pelos consumidores.

Como resultado, a UKPN está realizando um investimento da ordem de 50 milhões de libras<sup>1</sup> de fundos dos acionistas com a finalidade de mudar processos e sistemas, e também para fazer uma “mudança de patamar” (*step change*) no serviço que a própria UKPN oferece para os clientes —programa de transformação de negócios da UKPN. O programa de transformação de negócios começou em março

---

<sup>1</sup> Equivalente a cerca de 190 milhões de reais, ao câmbio de dezembro de 2013.



de 2013, e se completará até o fim do resto do período da quinta revisão (março de 2015), ou DPCR5.

Existe um número de resultados mensuráveis, tais como:

- obter notas de desempenho de serviços no quartil superior (notas de satisfação do consumidor e gestão de reclamações dos consumidores estão em linha com o desempenho do quartil superior da indústria de distribuição de energia elétrica);
- manter eficiência de custos;
- garantir que empregados estão engajados e motivados, de modo a assegurar que a melhoria de padrões de serviços ao consumidor irá durar.

Cumprido ressaltar que até o momento da publicação do relatório sobre UK Power Networks (2013), a distribuidora de Londres (LPN) não havia atingido o grau de melhoria nos serviços ao consumidor equivalente à melhoria das outras duas distribuidoras da UKPN (EPN e SPN). Isso em razão das características específicas da DNO de Londres, as quais demandam uma consideração e um ajuste associado às metas.

Em 2010, foi realizada uma pesquisa de satisfação dos consumidores (por telefone) de DNOs no Reino Unido. Essa pesquisa foi aplicada apenas a consumidores que experimentaram faltas, e revelou a utilidade e precisão da informação, e a polidez do atendente com quem o consumidor falou por telefone.

Sob essa estrutura, o desempenho das DNOs da UKPN foi pobre, com elas figurando nas três últimas posições na tabela da liga de serviços (12<sup>a</sup>, 13<sup>a</sup> e 14<sup>a</sup>).

Foi contra esse quadro que a UKPN iniciou a jornada de melhoria dos seus serviços. Com a compra das três DNOs, EPN, LPN e SPN, em outubro de 2010, a UKPN procurou transformar o desempenho dos seus serviços de “lanterninha” para uma posição de liderança, objetivando uma meta de desempenho dos serviços ao consumidor entre as três primeiras posições.

Ao considerar os serviços requeridos, a UKPN levou em conta os fatores externos que influenciam as expectativas de serviços:

- tendências gerais de consumo;
- companhias de distribuição em rede e o papel do regulador;
- a agenda de carbono no Reino Unido;
- o aumento crescente da importância das mídias sociais.

Ao mapear meticulosamente esses fatores externos, a companhia identificou importantes aspectos a serem incorporados na sua estratégia de melhoria dos indicadores de satisfação do consumidor.

Ao estudar as tendências gerais de consumo, a UKPN identificou que:

- em geral, a satisfação do consumidor está caindo e as reclamações estão aumentando;
- quando os consumidores estão insatisfeitos, existe uma grande probabilidade de que eles irão compartilhar essa informação com outros, usando uma variedade de canais de comunicação.

Continuando o estudo sobre fatores externos que afetam seus consumidores, a UKPN identificou algumas tendências na atuação do regulador Ofgem que podem impactá-la:

- apesar de o monopólio ter acabado oficialmente, as DNOs da UKPN ainda detêm um monopólio regional e seus consumidores, na prática, não conseguem obter eletricidade de qualquer provedor alternativo;
- no seu papel de regulador, a Ofgem objetiva criar incentivos para as DNOs focarem na entrega de serviços de qualidade para seus consumidores;
- em anos recentes, a Ofgem enfatizou altos níveis de satisfação dos consumidores, em um ambiente operacional competitivo para as DNOs. Com esse intuito, a Ofgem desenvolveu a ampla gama de medidas à satisfação do consumidor (na sigla em inglês BMoCS), implementada em 10 de abril de 2012;
- a UKPN vem procurando demonstrar sua capacidade de promover satisfação a seus consumidores “acima e além” dos requisitos da BMoCS e entregar níveis excepcionais de satisfação do consumidor.

Conforme identificado na pesquisa sobre fatores externos citada anteriormente, a UKPN analisou como seus consumidores são afetados pela discussão sobre a agenda de carbono no Reino Unido, e chegou às seguintes observações:

- o governo do Reino Unido se comprometeu com metas ambiciosas associadas à redução de emissão de carbono e à implementação de energias renováveis;
- as DNOs podem desempenhar um papel relevante no atingimento dessas metas ao facilitar soluções de baixo carbono. Por exemplo, é provável que consumidores se tornem incrivelmente conscientes da geração distribuída (DG) e que a UKPN deseja auxiliá-los a tomarem uma decisão informada sobre esses ativos;
- com a implementação do *smart meter* e o desenvolvimento da tecnologia *smart*, a UKPN precisa estar bem posicionada sobre como irá responder e assegurar os benefícios do uso dessas tecnologias, fornecendo um serviço que os consumidores valorizam.

Ainda na pesquisa sobre fatores externos, a UKPN avaliou como seus consumidores são afetados pelo papel crescente das mídias sociais, e concluiu que:

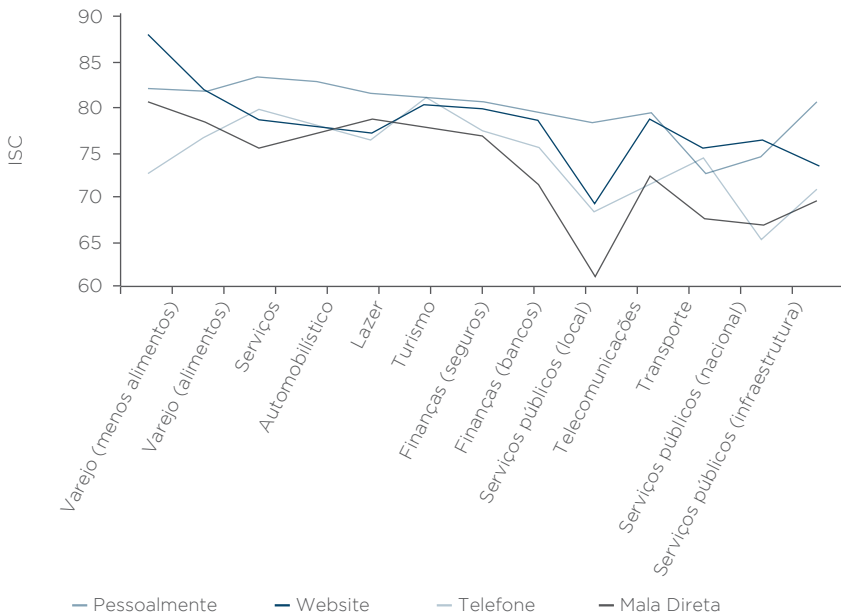
- as mídias sociais e as comunidades de consumidores fornecem uma enorme oportunidade para companhias construírem suas marcas frisando as experiências positivas de seus consumidores ao experimentarem seus serviços, mas isso pode atuar negativamente se os consumidores estiverem insatisfeitos com o serviço;
- o marketing corporativo está crescentemente sendo substituído pelo conteúdo do próprio consumidor, o qual pode ser percebido como mais autêntico que a linha da companhia;



- enquanto o telefone permanece a principal escolha dos consumidores engajados em interações complexas ou importantes, canais alternativos e interações de autoatendimento se multiplicam rapidamente;
- a satisfação do consumidor varia com os canais de contato, conforme apresentado no Gráfico 2.1;
- muitas empresas estão tentando entender como integrar a mídia social e os canais de comunicação emergentes com os esforços tradicionais de serviços ao consumidor.

### Gráfico 2.1

Índice de satisfação do consumidor em diferentes canais de comunicação (Institute of Customer Services, ICS —UK)



Fonte: UKPN, 2014

## Entendendo o consumidor, suas jornadas e seus “pontos de dor”

De modo a promover a “mudança de patamar” necessária na evolução do *customer service*, a UKPN teve de levar em conta os fatores externos, entender quem são seus consumidores, e conseqüentemente o que seus consumidores esperam em termos de oferta de serviços. A partir daí, a UKPN se tornou capaz de entender como a experiência de serviços na prática se comparava com a experiência de serviços que os consumidores esperavam, particularmente os *gaps* ou “pontos de dor”.

O Quadro 2.3 evidencia os diferentes tipos de situações que os consumidores da UKPN enfrentam e quais são suas expectativas quanto a essas situações e como a UKPN irá tratar da situação e do relacionamento com eles, os consumidores.

### Quadro 2.3

Tipos de situações experimentadas pelos consumidores da UKPN e suas expectativas diante de serviço ininterrupto, modo ativo ou passivo

Descrição do status	Fornecimento interrompido	Reparação em andamento		Situação normal
	O fornecimento está ou será impactado por reparo e/ou manutenção da UKPN	Tem trabalho sendo desenvolvido	Requer uma cotação	Conectado à rede e sem interrupções
Expectativas dos Consumidores... Durante...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aviso prévio de que a UKPN pretende iniciar o reparo e...</li> <li>- Entender o que UKPN está fazendo, por quê e por quanto tempo o fornecimento de energia elétrica será impactado</li> <li>- Entender como a UKPN irá minimizar a interrupção</li> <li>- Receber uma compensação por interrupções não razoáveis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modelo de entrega de serviços claro, simples e conveniente</li> <li>- Um serviço confiável que representa valor justo</li> <li>- Suporte técnico personalizado</li> <li>- Opções em termos de serviços e soluções</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uma DNO que permanece no background, desconhecida e "invisível" até que a UKPN seja necessária</li> <li>- Se eles precisam da UKPN, eles precisam ter informação clara e simples de como contatar a UKPN</li> <li>- O serviço pode estar prontamente disponível</li> </ul>
...No after-care...	<p>OBS.: Consumidores têm uma reclamação ou problema ou demandam uma solução. Esta pode ser uma transação separada ou um problema proveniente de uma interação anterior. O consumidor vai querer contatar a parte da organização dedicada à solução de seu problema. O processo deve ser claro, prontamente acessível e rápido.</p>			

Fonte: UKPN, 2014

Antes do começo da pesquisa para a ampla gama de medidas de satisfação do consumidor (BMoCS), a UKPN já havia realizado uma pesquisa de satisfação do consumidor e a complementou com uma pesquisa de mercado pedindo aos consumidores para priorizarem seus requisitos de serviços. Ao destilar os resultados, a UKPN descobriu que seus consumidores desejam seis requisitos básicos para os serviços da companhia (ver Quadro 2.4).

### Quadro 2.4

As expectativas dos consumidores da UKPN quanto aos serviços

Expectativa de serviços	Para a UK Power Networks
Agilidade	...Para ser rápido e eficiente —quando eles nos contatam, ao enviar serviços e resolver questões
Cuidado pessoal	...Oferecer tratamento personalizado e amigável para cada situação particular de cada cliente e suas circunstâncias
Abordagem pró-ativa	...informar os consumidores e fornecer atualizações proativamente, sem que os consumidores precisem procurar por isso
Simplicidade	...Tornar fácil aos consumidores se relacionar com a UKPN, sem muitos passos nos processos, e não tendo de contratar muitas pessoas diferentes e departamentos para informação ou para resolver um problema
Flexibilidade	...Fornecer aos consumidores opções de escolha, de modo que eles podem contratar a UKPN e se relacionar com eles, e receber a entrega do serviço no tempo e de modo a que suas necessidades individuais sejam atendidas
Capacidade de resposta	...Entender que circunstâncias e requisitos podem mudar, e se adaptar às ofertas do novo serviço para atender às demandas em transição dos consumidores, numa base individual e para toda a oferta de serviços em geral —ouvindo e agindo de acordo com o <i>feedback</i>

Fonte: UKPN, 2014



Depois de identificar requisitos, a UKPN mapeou a experiência do consumidor através de suas jornadas. A análise das jornadas dos consumidores foi feita com base na distinção entre os consumidores em três grupos diferentes:

- potenciais novos consumidores —novas conexões;
- consumidores de interrupções de serviços (planejadas e não planejadas);
- consumidores de consultas ou solicitações genéricas.

A análise das experiências dos consumidores —e, em especial, dos seus “pontos de dor”— de cada um dos três grupos anteriores pode ser resumida da seguinte forma:

- pode ser difícil entrar em contato e saber como se comunicar com a UKPN;
- existem muitas etapas e pessoas sem autonomia no processo, envolvendo muitas equipes, e uma verdadeira falta de responsabilidade com a experiência do consumidor;
- levou muito tempo para entregar o serviço;
- o processo era muito rígido, sem flexibilidade para circunstâncias individuais.

Para melhorar o *customer service*, começar a fechar as lacunas e endereçar os pontos de dor dos consumidores, foi estabelecido um plano de ação de *customer service* no começo de 2012. Cinco ações-chave para aprimorar o serviço foram implementadas ao longo de 2012:

- 1) introdução da governança de *customer service* na UKPN, com patrocínio do nível executivo;
- 2) introdução de metas de desempenho relacionadas a serviços;
- 3) entrega de comunicação melhorada com os consumidores, e dando ao eles mais opções de canais de comunicação;
- 4) mudanças de processos para melhorar o tempo para entregar trabalho para os consumidores;
- 5) pedir aos consumidores que deem *feedback* à UKPN, e fornecer-lhes mais alternativas para comentar.

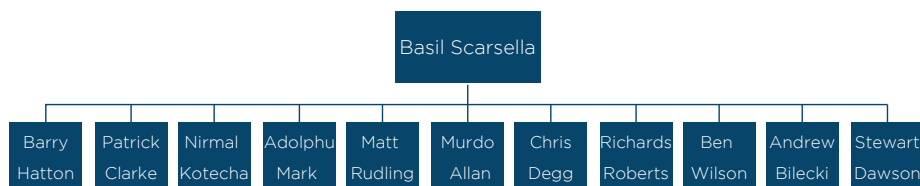
O primeiro passo crítico do plano de ação foi assegurar que existe o patrocínio no nível executivo na UKPN, introduzindo o papel do Diretor de Customer Service, reportando-se diretamente ao CEO e tendo importância igual aos demais diretores. A Figura 2.1 registra essa nova conjuntura na governança da companhia.

Para suportar essa nova função, a governança do grupo de *customer service* da UKPN foi estabelecida tendo como líderes o Diretor de Customer Services, o CEO e representantes da Diretoria Sênior e Executiva, de modo a rever o progresso das ações para implementar a estratégia de atendimento ao cliente da companhia.

Também foi estabelecido um Centro de Entrega de Serviços para gerenciar e ser responsável por todo o contato com consumidores, via telefone, web, SMS, email; tanto comunicação interna quanto externa, de modo ativo e reativo.

## Figura 2.1

Diretoria executiva da UKPN



**Fonte:** UKPN, 2014

A introdução das metas de desempenho relativas a serviços incluiu a concessão de mais responsabilidade pelos serviços e autonomia aos funcionários da UKPN, que se tornaram responsáveis por entregar um excelente serviço aos consumidores. As metas de desempenho compõem-se de indicadores-chave de desempenho de serviços individuais, esquemas de reconhecimento e premiação, e a implementação de um programa de treinamento de *customer service* que se aplica a todos os negócios da UKPN, de modo a aprimorar competências e capacidades de todos os seus funcionários.

A UKPN identificou os indicadores críticos de desempenho como aquelas atividades mensuráveis que têm o maior impacto nos pontos de dor nas jornadas dos consumidores. O Quadro 2.5 lista os indicadores críticos de desempenho para serviços da UKPN.

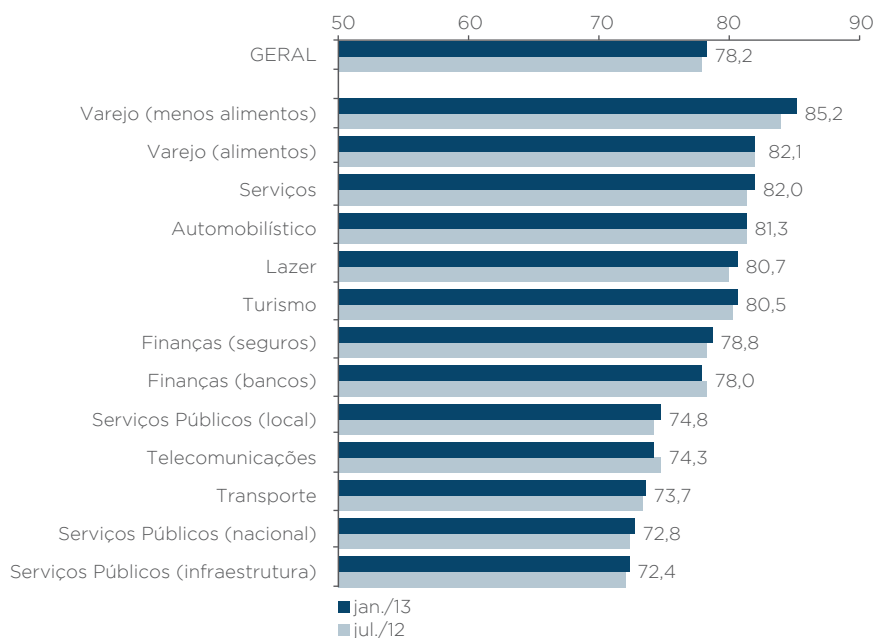
Como resultado de todas essas ações (incluindo as relativas à melhoria da comunicação com os consumidores, mudanças para redução do prazo de entrega dos serviços, solicitação aos consumidores pelo seu *feedback* e fornecendo mais alternativas para os comentários), a UKPN acabou mantendo as metas de satisfação do consumidor para o resto do quinto período de revisão tarifária —até março de 2015, conforme o Quadro 1.1 (ver Capítulo 1).

Justifica-se a manutenção das metas de 2012-2013 para 2014-2015, tendo em vista que ainda continuariam como metas desafiadoras para o segundo biênio. Adicionalmente, a dificuldade de realizar essas metas se revela mais claramente quando se observam os indicadores de satisfação dos consumidores de diversas indústrias. O Gráfico 2.2, elaborado pelo Institute of Customer Service (ICS) do Reino Unido, demonstra que, dentre um leque de 13 setores, são justamente as variantes do setor serviços públicos que apresentam as piores notas no quesito satisfação dos consumidores.



## Gráfico 2.2

Índice de Satisfação do Consumidor do Reino Unido: ICS (UK)



Fonte: UKPN, 2014

## Desafios do customer service na UK Power Networks

Enquanto as melhorias no desempenho do atendimento ao consumidor da UKPN têm sido realizadas no DPCR5 por meio de ajustes e mudanças na estratégia, processos, sistemas e comportamentos, um investimento e um programa de mudanças muito mais significativo são necessários para empreender uma mudança de patamar duradoura no *customer service* da UKPN. Isso se deve a múltiplos fatores:

- existem múltiplos sistemas de Tecnologia da Informação (TI), um legado de vários sistemas das três DNOs da UKPN, o que significa que é difícil para os colaboradores da UKPN operar os processos sem ter uma visão única dos consumidores e das experiências de serviços que eles têm tido;
- é difícil gerenciar e manter os dados, particularmente os dados de consumidores, como consequência de vários sistemas;
- diferentes equipes e indivíduos operam esses diversos sistemas, tornando difícil ter uma visão única de um consumidor (*experiência, status, problemas, ligações aos ativos da rede da UKPN*) e isso também significa que o processo de não responsabilização (*hands-off*) entre as equipes conduz



**Quadro 2.5**

Principais indicadores de desempenho para serviços da UKPN

Principal indicador de performance	Ligações	Interrupções não programadas	Interrupções programadas	Consultas em geral
<b>Conexões (à rede)</b>				
% das chamadas respondidas em até 15 segundos	X			
% de pequenas conexões (à rede) realizadas após cotação por telefone	X			
% de grandes conexões (à rede) realizadas após cotação por telefone	X			
<b>Interrupções programadas</b>				
Consumidores não notificados sobre uma interrupção programada			X	
Principal indicador de performance	Ligações	Interrupções não programadas	Interrupções programadas	Consultas em geral
Satisfação do consumidor com a exatidão da hora de início			X	
Satisfação do consumidor com a exatidão da hora de término			X	
Satisfação do consumidor com o motivo da interrupção			X	
<b>Interrupções não programadas</b>				
% das chamadas respondidas em até 20 segundos	X	X		X
Tempo médio para atendimento da chamada telefônica	X	X		X
Satisfação do consumidor com o tratamento ao telefone		X		
% do levantamento dos trabalhos de reparo realizados incorretamente		X		
% dos consumidores que falaram com um atendente após ouvir uma mensagem automática		X		
Precisão na estimativa de retorno da energia		X		



% de consumidores que sofreram corte de energia repetido				
Satisfação do consumidor com o profissionalismo da equipe	X	X		
% dos consumidores contatados em até 24 horas depois do término de um trabalho		X		
<b>Informações gerais</b>				
% das chamadas respondidas em até 20 segundos	X	X		X
Tempo médio para atendimento da chamada telefônica	X	X		X
% dos consumidores que contataram em até 24 horas um serviço concluído				X

Fonte: UKPN, 2014

a um processo de *customer service* longo e compartimentado, sem uma continuidade no processo;

- times locais têm introduzido práticas e processo locais para superar dificuldades de sistemas, o que pode implicar diferentes modos de trabalho em diferentes DNOs; portanto, uma experiência de serviço inconsistente para os consumidores.

A idade e a natureza dos sistemas de TI também tornam desafiador proporcionar canais de contato digital e transacional esperados pelos consumidores.

Para tornar todas essas mudanças duradouras, e endereçar todos os problemas de sistemas e outros, e conforme já mencionado, a UKPN decidiu investir cerca de 50 milhões de libras no programa de transformação dos negócios, já mencionado. O principal resultado desse programa é que ele vai entregar um negócio que endereça os “pontos de dor” e atender às expectativas dos consumidores por ser:

**Ágil** —a UKPN vai reduzir os tempos de processos, tanto o tempo de conectar os novos consumidores quanto o tempo para atender e resolver solicitações em geral.

**Personalizado** —por ter uma visão unificada dos consumidores em toda a organização, incluindo trabalho em andamento, histórico/reclamações/solicitações/circunstâncias, a UKPN considerará a condição pessoal de cada consumidor em todas as futuras comunicações, campanhas e ofertas.

**Proativo** —a UKPN não esperará pelas solicitações dos consumidores, mas irá se comunicar proativamente com os consumidores no seu canal de comunicação de escolha.

**Simples** —a UKPN vai fornecer aos consumidores horários de visitas que sejam convenientes para eles. Serviços serão fáceis para os consumidores com menos passos nos processos, e qualquer atitude de não responsabilização (*hands-off*) será invisível para os consumidores.

**Flexível** —a UKPN dará opções de escolha ao consumidor sobre como eles contatam e se relacionam com a empresa, 24 horas por sete dias.

**Responsivo** —processos da UKPN e plataformas de TI significam que a UKPN continuará a acomodar solicitações futuras para contato, comunicação e canais de transação, e novos serviços procurados pelos consumidores.

Esses resultados só serão atingidos com maior eficiência. É mandatório que o negócio mantenha ou até aumente sua eficiência, enquanto passa a oferecer aos consumidores experiências muito melhores.

Resumindo, a transformação de negócios significa:

- serviços aprimorados ao consumidor;
- operações mantendo eficiência;
- empregados engajados para entregar um serviço extraordinário aos consumidores.

## Estados Unidos

Nos Estados Unidos a regulação da distribuição de energia elétrica é estadual e cada estado tem as próprias regras, com as agências reguladoras elaborando os próprios regimes de regulação. A cargo da regulação federal, por meio da Federal Energy Regulatory Commission (FERC), estão apenas a transmissão e as vendas interestaduais de energia elétrica.

Devido a essa segmentação, os Estados Unidos ficaram muito atrás de vários países na aplicação da regulação de incentivos no setor de distribuição de energia elétrica (JOSKOW, 2005). Mas o emprego de regulação por incentivos entre as distribuidoras de energia elétrica vem se propagando rapidamente. A seguir, são destacados os exemplos dos estados da Califórnia e de Nova York, onde as distribuidoras Southern California Edison (SCE) e New York State Electric and Gas Corporation (NYSEG), respectivamente, têm por objetivo o controle da continuidade e a atenção comercial aos clientes.

### Southern California Edison

Nos anos 1990, a Califórnia começou a mudar a regulação econômica dos serviços de gás e eletricidade, passando do modelo de custos de serviço para a regulação baseada em desempenho. Desde 1993, a Califórnia Public Utility Commission (CPUC), órgão regulador estadual, vem adotando diversos esquemas de regulação baseada em desempenho (*Performance-Based Regulation*, PBR) para geração e despacho de energia, tarifa básica, compra de gás, e outras receitas e despesas operacionais.



Em 1998, houve reestruturação do setor elétrico na Califórnia, e a CPUC estabeleceu um novo conjunto regulatório. Ao adotar esse conjunto de regras, a distribuidora de eletricidade Southern California Edison (SCE) denominou-o de SCE PBR. Esse sistema incorporou os seguintes pontos: (i) fórmula de *price cap*; (ii) um mecanismo de partilha das receitas; (iii) um mecanismo ligado ao custo de capital; (iv) um Fator Z; (v) incentivos com base na qualidade de serviços prestados; e (vi) um programa de monitoramento e avaliação. O Fator Z remunera custos não gerenciáveis, isto é, incorridos fora do controle da administração da companhia.

Os incentivos de serviços de qualidade compreendem confiabilidade dos serviços, satisfação do consumidor, segurança e saúde dos funcionários. A confiabilidade dos serviços compreende *benchmarks* da frequência e duração das paradas de fornecimento de energia elétrica. O *benchmark* da duração da parada foi estabelecido em 59 minutos em média por consumidor em 1997, e declinou dois minutos nos anos subsequentes. Uma faixa limite de seis minutos envolve esse *benchmark*. Nenhuma penalidade tem de ser paga se a distribuidora atingiu uma média de 55 minutos. A remuneração ou penalidade é de 1 milhão de dólares por minuto para médias de dois anos com um limite superior de 18 milhões de dólares para paradas e frequência. O *benchmark* de frequência é de 10.900 interrupções anuais com 1 milhão de dólares de remuneração ou penalidade para cada 183 interrupções.

A satisfação do consumidor é medida por pesquisa independente; o *benchmark* de satisfação é de 64%. A principal premiação ou penalização é de 2 milhões de dólares para cada ponto percentual abaixo ou acima da zona morta de 3%. O *benchmark* de saúde e segurança dos funcionários é um indicador do número de acidentes e doenças. Seu valor é 13, com uma faixa de tolerância de 0,3 e 555 mil dólares de prêmio ou penalidade por desvios de 0,1 além da faixa. O programa de monitoramento e avaliação inclui procedimentos como mudanças de preços e custos de capital, como também distribuição de receitas e resultados.

Em suma, pode-se dizer que a regulação baseada em desempenho é bastante agressiva na Califórnia, afetando visivelmente os resultados da empresa.

## New York State Electric and Gas Corporation

A New York State Electric and Gas Corporation (NYSEG), distribuidora elétrica do estado de Nova York, trabalha com o regime de regulação por incentivos desde a década de 1990. Em 2009, a empresa apresentou uma proposta de regulação por incentivos ao regulador, válida até 2015, com as seguintes características (NYSEG, 2009):

- controle de diversos índices de qualidade;
- impacto direto na rentabilidade da concessionária;
- continuidade de fornecimento de energia elétrica afetando a rentabilidade da concessionária por meio de pontuação em até  $\pm 5\%$ ;

- uso dos índices *System Average Interruption Frequency Index* (SAIFI), similar ao indicador FEC, no Brasil), e *Customer Average Interruption Duration Index* (CAIDI), similar ao indicador DEC, no Brasil), para o controle da continuidade. A continuidade é discriminada por 12 áreas, dando a cada uma um valor limite e um valor objetivo;
- caso a área tenha índices de continuidade abaixo do limite, implica ponto negativo;
- áreas com índices entre o limite e o objetivo implica zero ponto;
- áreas com índices acima do valor objetivo implica ponto positivo.

Os valores estabelecidos como limites e os valores objetivos são mostrados no Quadro 2.6 (NYSEG, 2009).

### Quadro 2.6

Valores-limite e objetivos da proposta NYSEG

Índice	Valor alvo	Se Valor X-> Prêmio ou Penalidade
Acurácia da conta	>=98,8%	Se >=1,7 então multa de US\$ 1.166.667,00
Taxa de reclamações no PCS	<=1,0	Se >=1,7, então multa de US\$ 1.166.667,00
Leituras estimadas de relógios	<=6,1%	Se > 9,1%, então multa de US\$ 1.166.667,00
Chamadas atendidas dentro de 30 segundos (Nível de Serviço)	>=56%	Se <53% então multa de US\$ 1.166.667,00
Visitas mantidas	>=98,4%	se <95,4%, então multa de US\$ 1.166.667,00
Índice de satisfação de contato	>=85%	Se <82% então multa de US\$ 1.166.667,00

Fonte: NYSEG, 2009; PCS = Percentual de Clientes Satisfeitos

A distribuidora realiza pesquisas de opinião de modo a conhecer o percentual de clientes satisfeitos com os serviços prestados.

## Chile

O Chile foi o primeiro país sul-americano a reestruturar seu setor elétrico em 1982, introduzindo um mercado competitivo na geração. Também se destaca o mecanismo de remuneração das concessionárias distribuidoras, com base em custos-padrão e concessionárias-modelo.

No Chile, a qualidade dos serviços é atualmente controlada pelo regulamento da lei geral de serviços elétricos, que considera a qualidade uma característica inerente da atividade de distribuição (CNE, 1982). Embora desde 1982 já existisse no Chile a obrigatoriedade de realização de pesquisa de opinião anual entre os consumidores sobre a qualidade dos serviços, o país não dispõe de uma regulamentação explícita da qualidade dos serviços, existindo apenas limites para a regulação de tensão em média e baixa tensão. Contudo, as concessionárias distribuidoras, privatizadas nos anos 1980, apuravam índices de continuidade globais com base na



potência instalada (FEP, DEP) para gestão interna de investimentos. Nos últimos anos, os problemas de qualidade dos serviços tinham se agravado devido às altas taxas de incremento da demanda nos sistemas de distribuição e a consequente necessidade de investimentos em geração, transmissão e distribuição.

A continuidade considera interrupções imprevistas e programadas maiores que três minutos, e é controlada usando índices globais com base em potência (FEP, DEP) e transformadores (FET, DET) e índices individuais de duração (DIC) e número de interrupções (FIC) por consumidor. As exigências de continuidade são diferentes para os distintos setores tarifários (áreas típicas) considerados na lei. O Quadro 2.7 apresenta um resumo das exigências em continuidade a que é quantificada através de alguns dos índices aplicados no Chile (CNE,1998).

### Quadro 2.7

Exigências de continuidade (qualidade) no Chile (transitórias)

Indicador		Geral	Rural	Observações
DEC (h/ano)		Não é controlado		
DEP (h/ano)		13-18		Depende da área típica
DET (h/ano)		22-28		Depende da área típica
DIC (h/ano)	BT	20	20-30	Programadas e imprevistas
		12		Programadas a cada 12 meses
		8		Programada contínuas
	MT	10	10-15	Programadas imprevistas
		8		Programadas a cada 12 meses
		6		Programadas contínuas
FEC (vezes/ano)		Não é controlado		
FEP (vezes/ano)		3,5-5		Depende da área típica
FET (interrupções/ano)		5 7		Depende da área típica
FIC (interrupções/ano)	BT	22	22-44	Programadas e imprevistas
	MT	14	14-25	Programadas e imprevistas

Fonte: HASSIN, 2003, p. 12

O regulamento utiliza multas econômicas como medidas de motivação; entretanto, ainda está pendente a publicação do regulamento estabelecendo o valor de multas pelo não cumprimento das exigências de qualidade dos serviços. Contudo, existe informação de que, em caso de não cumprimento das exigências do regulamento, as multas poderiam atingir os 3 milhões de pesos chilenos (cerca de 6 milhões de dólares americanos, com 1 dólar a 500 pesos chilenos).

Essas multas seriam em benefício fiscal, mas também está sendo considerada a compensação direta do consumidor atingido pelas perturbações ou interrupções de serviço elétrico.

## Argentina

A Argentina atualmente possui uma regulamentação de qualidade complexa. A regulamentação considera continuidade, conformidade e atenção comercial.

A regulamentação do setor elétrico argentino baseia-se na Lei nº 24.065/1992, que considera concorrência na geração e regulamentação em transmissão e distribuição. O modelo de remuneração da distribuição é a regulamentação *price cap*, com ênfase na qualidade dos serviços prestados. Um aspecto particular do processo de reestruturação do setor elétrico argentino é o fato de que a exigência de determinado nível de qualidade (especialmente a continuidade) foi incluída nas bases de licitação de cada distribuidora. Dessa forma, as regras do jogo no novo cenário foram claras desde o dia de venda das bases de licitação e entregue aos novos proprietários das concessionárias (HASSIN, 2003).

A qualidade dos serviços exigida das distribuidoras é específica para cada concessionária e considera continuidade, conformidade e atenção comercial. Contudo, a qualidade dos serviços na regulamentação argentina é classificada em: produto técnico, serviço técnico e serviço comercial. Cada um desses serviços/produtos é regulamentado usando índices individuais e globais. Os valores exigidos para cada atributo são chamados níveis de referência e foram estabelecidos em etapas com exigências crescentes.

A regulamentação da qualidade tem sido estabelecida de forma gradual por meio de duas etapas, subetapas e um período preliminar. No período preliminar de 12 meses não existem multas, porque é um período para que as distribuidoras e o órgão regulador estabeleçam os mecanismos de controle da qualidade. Na etapa um (de 36 ou 48 meses, dependendo da concessionária), o controle da continuidade é realizado mediante o uso de índices globais de sistema, a conformidade apenas considera o controle da regulação de tensão. Já a etapa dois considera controle da continuidade, atenção comercial e conformidade de cada cliente mediante índices individuais e penas pecuniárias para as distribuidoras que excedam os limites estabelecidos para cada atributo da qualidade. O montante da multa é calculado segundo a energia e a potência fornecida em condições de serviços deficientes e em benefício dos clientes.

Para as distribuidoras de Buenos Aires, EDENOR e EDESUR, os limites estabelecidos para o controle da continuidade na etapa um são apresentados no Quadro 2.8. O período de controle é semestral, mas para efeitos de comparação, inclui-se o valor anual (ENRE, 1999).



### Quadro 2.8

Exigências de continuidade para EDENOR e EDESUR —etapa um

Valores limites de falhas internas por semestre e ano na etapa 1						
Indicador	Subetapa 1		Subetapa 2		Subetapa 3	
	Semestre	Anual	Semestre	Anual	Semestre	Anual
FET (vezes)	3,0	6,0	2,5	5,0	2,2	4,4
DET (vezes)	12,0	24,0	9,7	19,4	7,8	15,6
FEP (vezes)	1,9	3,8	1,6	3,2	1,4	2,8
DEP (vezes)	7,0	14,0	5,8	11,6	4,6	9,2

Fonte: HASSIN, 2003; FET e DET= frequência e duração de interrupção média por transformador; FEP e DEP = frequência e duração de interrupção média por potência

Já na etapa dois são calculados índices individuais para o controle da continuidade. Os limites estabelecidos para EDENOR e EDESUR em Buenos Aires são mostrados no Quadro 2.9, onde se distinguem entre pequenas (P), médias (M) e grandes (G) demandas em baixa tensão (ENRE, 1999).

### Quadro 2.9

Exigências de continuidade para EDENOR e EDESUR —etapa dois

Valores limites de falhas internas por semestre e ano na etapa 2								
Valores individuais	AT (V>66kV)		MT (V>1kV)		BT (V<1kV)			
	Semestre	Anual	Semestre	Anual	Semestre		Anual	
					P&M	G	P&M	G
Frequência	2	6	4	8	6	6	12	12
Tempo (h)	2	4	3	6	10	6	20	6

Fonte: HASSIN, 2003

Verifica-se pelos Quadros 2.8 e 2.9 que os padrões de continuidade exigidos são bem superiores àqueles estabelecidos atualmente no Brasil. Os padrões de continuidade exigidos na Argentina não envolvem interrupções causadas por fatores exógenos, como a) ações de terceiros: vandalismo, trabalhos em via pública, poda de árvores, incêndio; b) condições climáticas: ventos extremos (superiores a 130 km/h), inundações, temperaturas extremas, descargas atmosféricas; c) outras condições: interrupção solicitada pelo cliente, desde que não afete outros clientes, e defeitos em instalações subterrâneas. Esses fatores são considerados no Brasil. Por isso, alguns autores, como Hassin (2003), consideram que a Argentina apresenta controle de qualidade para interrupções mais estrito do que no Brasil.

No caso de a concessionária distribuidora superar os limites estabelecidos nos quadros citados para a continuidade, são aplicadas multas em favor dos consumi-



dores afetados pelas interrupções. As penas pecuniárias foram calculadas baseando-se na energia não suprida (ENS), que era calculada de forma distinta para as etapas um e dois. Na etapa um, em que a continuidade era controlada por meio dos índices de sistema FEP, DEP, FET e DET, a energia não suprida aos clientes atingidos pelas interrupções era estimada segundo as seguintes expressões.

Caso sejam superados os limites de tempo equivalente DET ou DEP:

$$ENS (kWh) = [DET_R - DET_L] \times PM$$

$$ENS (kWh) = [DEP_R - DEP_L] \times PM$$

Caso sejam superados os limites de frequência equivalente FET ou FEP:

$$ENS (kWh) = [FET_R - FET_L] \times \frac{DET_R}{FET_R} \times PM$$

$$ENS (kWh) = [FEP_R - FEP_L] \times \frac{DEP_R}{FEP_R} \times PM$$

O fator PM é o valor de demanda média horária anual, calculado como o quociente entre a energia anual faturada e 8.760 horas ao ano. Os índices R e L referem-se, respectivamente, aos valores efetivamente registrados e limites. A ENS considerada para o cálculo da compensação por continuidade é o maior valor resultante ao apurar a ENS para cada atributo da continuidade (tempo e frequência) ultrapassado (ENRE, 1999).

Na etapa dois, em que o controle da continuidade é realizado usando índices individuais, o cálculo da ENS é efetuado de maneira mais próxima ao valor real, usando fatores de carga por classes de clientes e de acordo com a hora do evento. O objetivo é calcular a soma das energias que o consumidor deixou de utilizar pelas interrupções que afetaram sua unidade consumidora.

A fórmula que possibilita o cálculo da ENS na etapa dois é:

$$ENS (kWh) = [FET_R - FET_L] \times \frac{DET_R}{FET_R} \times PM$$

$$ENS (kWh) = [FEP_R - FEP_L] \times \frac{DEP_R}{FEP_R} \times PM$$

Nessa expressão, EA é a energia anual faturada ao cliente, 525.600 é o valor de minutos no ano e ki é um fator que procura aproximar o valor de consumo de energia na hora do dia em que acontece a interrupção. Esse dado é obtido das curvas de carga de cada classe de cliente, mas estão tabulados nas bases de licitação das distribuidoras.

O valor da penalidade por continuidade é o resultado de valorizar a ENS ao valor correspondente à etapa, variando entre 1 e 2,7 US\$/kWh.



## França

O caso francês é particularmente interessante já que as atividades de geração, transmissão e distribuição de eletricidade ainda são monopólio da empresa estatal Electricité de France (EDF). Na França, ocorreu apenas um realinhamento, não um processo de plena reestruturação do setor elétrico, como foi o caso de outros países. A EDF vem trabalhando no melhoramento da qualidade dos serviços, especialmente nas áreas rurais (HASSIN, 2003).

Na procura de melhorias, a EDF implantou o contrato EMERAUDE, que estabelece as condições de fornecimento aos clientes corporativos que o adotam. Nota-se que não se considera aqui o caso do consumidor residencial (COELHO, 1999).

O contrato EMERAUDE regulamenta atributos de continuidade e conformidade para unidades consumidoras atendidas em MT (média tensão) e AT (alta tensão). Os limites estabelecidos são fixados de acordo com recomendações e normas internacionais (principalmente normas IEC). A EDF obriga-se a efetuar o pagamento de uma indenização caso os níveis de qualidade dos serviços estabelecidos no contrato sejam violados.

Um aspecto interessante do contrato é o estabelecimento de valores objetivos de continuidade considerando interrupções curtas e longas sobre as quais a EDF deve indenizar o consumidor, ressarcindo o prejuízo.

O contrato típico discrimina entre interrupções imprevistas e programadas. As interrupções programadas devem ser negociadas entre as partes, entretanto as imprevistas ficam claramente estabelecidas no contrato. Para as interrupções imprevistas, discrimina-se entre curtas (duração menor do que um minuto) e longas (duração igual ou maior do que um minuto). Além disso, para clientes atendidos em tensões menores que 63 kV, consideram-se duas áreas.

As áreas classe A são áreas com população maior do que 100 mil habitantes ou mais com 10MW de potência instalada; as áreas B são as demais áreas. Os limites estabelecidos para as interrupções longas nas áreas A são cinco interrupções ao ano, enquanto para as áreas B são oito interrupções ao ano. Já para clientes em tensões maiores do que 63 kV, o contrato estabelece um limite de duas interrupções imprevistas longas ao ano. Contudo, os limites estabelecidos para as interrupções imprevistas de curta e longa duração têm mudado, passando de ano em ano a valores mais exigentes.

Para a satisfação do consumidor, a EDF definiu um compromisso com seus clientes, que se baseia em três princípios: valor justo, melhores serviços e simplicidade (EDF, 2014).

## Itália

Na Itália, em 2009, existiam cerca de 150 operadoras do sistema de distribuição (DSOs) ou simplesmente distribuidoras, responsáveis pela entrega de um volume total de 279 TWh. A maior companhia, Enel Distribuzione, respondia por cerca de 86,2% da energia distribuída, seguida da A2A Reti Elettriche (4,1%), Acea Distribuzione (3,6%) e Aem Torino Distribuzione (1,3%). As demais distribuidoras

detinham cotas marginais (menos do que 1% em volumes). A Enel estava presente em todo o território italiano e se organizava em quatro macroáreas, 11 unidades territoriais e 115 zonas (cada unidade territorial tem seus gerentes locais e coordenadores, assegurados no nível das macroáreas). DSOs são reguladas pela AEEG (agência reguladora de energia italiana); desde 2000, se aplica um mecanismo com base em incentivos (com um período regulatório de quatro anos), com o objetivo de estimular eficiência produtiva, investimentos e qualidade dos serviços.

Quanto à qualidade, em 2000, a AEEG introduziu um esquema de premiação e penalidade que conectou as tarifas de distribuição a uma medida de continuidade da oferta: o número médio de minutos perdidos por consumidor (durante mais de três minutos cada vez) e o número de interrupções não planejadas. Esse indicador (SAIDI) é mensurado separadamente em mais de 300 distritos territoriais, cobrindo todo o território italiano. Incentivos econômicos são calculados por distrito em uma base anual, como função das diferenças entre o SAIDI alvo e o SAIDI realmente verificado (padrões regulatórios são definidos separadamente para cada distrito territorial e ano). A tarifa de distribuição é única em todo o território italiano e é ajustada anualmente com base no desempenho das distribuidoras. Especificamente, ela aumenta quando, na média, a qualidade melhora mais do que o requerido (prêmios recebidos por todos os distritos no país são maiores do que o total de penalizações pagas) e vice-versa.

Por causa da unicidade da tarifa de distribuição, a partir do segundo período regulatório (em 2004), o SAIDI alvo foi calculado usando uma fórmula que assume a convergência no desempenho de todos os distritos com igual densidade populacional para o mesmo nível de qualidade (o padrão nacional) no prazo médio (12 anos). Existem três níveis de densidade e a melhor continuidade é esperada nas áreas mais densamente povoadas. Essa abordagem permite ao regulador estabelecer alvos mais ambiciosos para distritos que estão inicialmente desempenhando abaixo dos padrões nacionais e vice-versa.

Os resultados de pesquisas com clientes são empregados para definir penalidades e prêmios: duas valorações diferentes de qualidade são consideradas para refletir a diferente disposição para pagar (WTP) de consumidores residenciais e não residenciais. Esses consumidores são posteriormente diferenciados, de modo que os prêmios (e as penalidades) são maiores quando melhorias são atingidas nos distritos que estavam mais distantes dos padrões nacionais.

Por fim, desde o terceiro período (2008–2011), o esquema regulatório inclui uma dimensão de qualidade adicional: a frequência da interrupção para curtas e longas interrupções, novamente, com o objetivo de atingir a convergência em desempenho durante um período de 12 anos.



## Noruega

O processo de reestruturação do setor elétrico norueguês, iniciado em 1991, não privatizou as concessionárias de energia elétrica. As principais características da regulamentação do setor elétrico na Noruega são a existência de mercado concorrente em geração, liberdade para escolher fornecedor até o nível residencial e garantia de acesso ao sistema de transmissão e distribuição com pedágios regulados.

Até pouco tempo, a qualidade do serviço elétrico não tinha uma regulamentação explícita, sendo apenas limitada à regulação de tensão ( $\pm 10\%$ ) e de frequência ( $\pm 2\%$ ). Contudo, as concessionárias tinham obrigação de informar aos seus clientes sobre a continuidade e conformidade esperada na sua área de concessão (COELHO, 1999).

A qualidade do serviço elétrico na Noruega é considerada parte do produto eletricidade e, portanto, existe liberdade para negociar as condições qualidade/preço, ou ambos, do suprimento, especialmente porque todo consumidor tem direito de escolher de quem comprar sua energia. Essa nova regulamentação tem motivado as concessionárias e clientes do setor a agirem da seguinte maneira:

- as concessionárias do setor elétrico têm adotado a norma europeia EN50160 que estabelece as características da tensão em redes de distribuição;
- os clientes estão mais exigentes em relação à continuidade e conformidade do suprimento, existindo campanhas em televisão que procuram salientar a importância da qualidade do suprimento;
- foi criado um comitê formado por dois representantes dos clientes e dois representantes das concessionárias para resolver os litígios entre as partes, quando a qualidade do suprimento tem provocado prejuízos econômicos;
- as concessionárias têm adotado estratégias e planos de qualidade para melhorar o serviço. Esses planos consideram estabelecer metodologias de medição e registro dos eventos que afetam a qualidade do suprimento, cumprir com a obrigação de informar aos consumidores sobre a qualidade esperada nas áreas de serviço e obter os conhecimentos necessários para resolver os problemas existentes de qualidade do suprimento.

A proposta de regulamentação da qualidade dos serviços considera basicamente o controle da continuidade, sendo suas principais características as seguintes:

- somente são compensados os clientes afetados diretamente pela interrupção;
- a compensação baseia-se na energia não suprida para as interrupções longas e na potência instalada para as interrupções menores que três minutos;
- A energia não suprida é estimada com curvas de carga típicas, sendo o valor da compensação de 16 NOK/kW h (2 USD/kWh) e 8 NOK/kW (1 USD/kW) para a potência;
- o valor total das compensações não pode ser maior do que 2% do faturamento anual da concessionária;

- um cliente não pode receber compensações maiores que 25% da fatura mensal;
- as multas não são aplicadas nas situações em que ficar comprovado caso de força maior.

O regulador na Noruega tem proposto levar essa regulamentação da qualidade do fornecimento em 1999 a todos os serviços em níveis de tensão maiores do que 1 kV, mas com algumas observações. A proposta considera estabelecer uma metodologia padrão para apurar a ENS, não considerando as interrupções de curta duração e responsabilizando o proprietário da rede quando a interrupção tenha origem nessas instalações. Também são consideradas multas e compensações que discriminam as interrupções programadas das imprevistas (COELHO, 1999).

## Portugal

O processo de liberalização do setor elétrico de grande parte dos países europeus foi realizado por fases, começando por abranger os clientes de maior consumo e níveis de tensão mais elevados.

Em Portugal, a abertura de mercado foi efetuada de forma progressiva entre 1995 e 2007, e a partir deste ano todos os consumidores na Portugal continental passaram a poder escolher seu fornecedor de energia elétrica. Porém, somente em 2002 foi criado o órgão regulador setorial, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE). Desde 2007, a liberalização do setor elétrico aumentou a concorrência, e também o número de clientes, que, no mercado liberalizado, teve um crescimento bastante acentuado, principalmente em 2010.

No âmbito da comercialização da energia, segundo Alves e Silva (2011), Portugal criou um mercado atacadista de negociação que se ampliou para um mercado ibérico —o Mercado Ibérico de Eletricidade (MIBEL)—, em junho de 2007. Os preços diários oscilam conforme a demanda pela utilização em cada horário do dia. Outro ponto de destaque do funcionamento do mercado, a energia elétrica gerada pelas fontes renováveis de última geração —no caso, as eólicas—, entram no sistema distributivo com prioridade para consumo devido ao seu preço mais baixo, dado o subsídio que o governo português decidiu dar a essa fonte de geração de energia elétrica.

Nesse contexto, o setor de energia elétrica português acompanhou, nos últimos anos, o movimento de liberalização ocorrido em toda a Europa. A passagem do modelo de monopólios e empresas estatais submetidas ao controle e total regulamentação por parte do Estado para a negociação em um mercado secundário atacadista de energia elétrica simboliza os marcos extremos que sintetizam o processo de liberalização, desregulação e privatização ocorridas no setor.



A concorrência também não abrangeu a atividade de distribuição, embora as antigas estruturas de monopólios verticalmente integradas tivessem sido substituídas por empresas segmentadas em uma cadeia produtiva que não se apoiava mais na fundamentação econômica da antiga existência de um monopólio natural, com exceção das redes de transporte e distribuição como destaca Teixeira (2009) apud Lameira et al. (2011).

A regulação da atividade de distribuição de energia elétrica na Portugal continental é efetuada *price cap*. O objetivo desse método de regulação é criar um incentivo à eficiência da empresa regulada. O regulador estabelece os objetivos e os incentivos, cabendo à empresa definir a forma como atua para atingir esses objetivos. Nesse tipo de regulação, é fixado um valor máximo de remuneração das empresas para o final do período de regulação. Na definição desse valor, é tomada como ponto de partida a situação da empresa no início do período regulatório (preço máximo inicial) e estabelecida a forma de evolução dos ganhos de eficiência por meio de uma taxa de evolução.

Na utilização de um método de *price cap*, é necessário primeiramente definir o preço máximo em função de variáveis que estejam diretamente relacionadas com o desempenho das empresas, de forma a evitar situações em que a empresa ganhe uma renda que não resulte de um melhor desempenho. Por seu turno, na definição do indicador de produtividade, o indexador do preço tem de ser exógeno ou não influenciável pela atuação da empresa.

Normalmente, o indexador escolhido é o índice de preços implícitos no consumo (IPC).

De forma genérica, a regulação por *price cap* tem a seguinte formulação:

$$P1 = po*(1 + IPC - X)$$

Em que:

P1 = preço máximo a atingir no final do período regulatório

po = preço máximo no início do período regulatório

IPC = indexador de preços que define a forma como evolui a tarifa ao longo do período de regulação

X = parâmetro de regulação que traduz os potenciais ganhos de eficiência da empresa

Caso a empresa atinja um valor de eficiência superior ao estabelecido, tem o prêmio de ficar com esse ganho. Dessa forma, esse tipo de regulação constitui um incentivo à empresa para inovar e reduzir custos, atingindo níveis mais elevados de eficiência e, assim, reter os respectivos ganhos. Devido a esse incentivo, a empresa regulada tem tendência a diminuir os custos, especialmente os de manutenção das redes e de investimentos. De forma a evitar a degradação da rede e a



qualidade de serviço prestado, bem como a atuação da empresa especificamente em termos sociais e ambientais, a regulação por *price cap* está normalmente associada a incentivos explícitos em matérias como qualidade de serviço, perdas e desempenho ambiental. Esses incentivos têm por objetivo influenciar de forma mais eficaz os comportamentos das empresas e dos consumidores no sentido de maior eficiência.

# 3.

## TRATAMENTO DO COMPORTAMENTO OPORTUNISTA POR PARTE DOS CONSUMIDORES





Este capítulo se concentra no comportamento oportunista do consumidor (comprador) e seus possíveis efeitos para a regulação de incentivos no setor de distribuição de energia elétrica. Genericamente, o comportamento oportunista do consumidor no setor elétrico se revela por identificar que se adotar determinado comportamento que se desvia de certa normalidade, poderá obter um benefício. Isso posto, o consumidor adota essa conduta para obter benefícios monetários ou não. Um caso concreto seria aquele em que o consumidor, sabendo que sua avaliação sobre os serviços da concessionária afetarão os indicadores de reajuste tarifário, decide aplicar notas baixas para a empresa, de modo a não ter de arcar com tarifas mais altas em breve.

Em teoria, todo contrato oferecerá implicitamente oportunidades de as partes desenvolverem comportamento oportunista, uma vez que a racionalidade limitada dos indivíduos (*bounded rationality*) os impede de formular contratos completos (VERLEUN, 2008; SIMON, 1972).

Essa incompletude dos contratos determina o surgimento dos diversos tipos de desvios e comportamentos oportunistas. Esses, por sua vez, poderão se dar em decorrência da possibilidade de apropriação de benefícios extras, que não estão definitivamente previstos no contrato, pela apropriação de benefícios previstos —mas sem a devida contrapartida, dados acordos prévios de contribuição entre as partes ou com o descasamento de estratégias entre o principal e o agente.

No caso do comportamento oportunista do consumidor no setor de distribuição de energia elétrica, a pergunta é: como coibir esse comportamento oportunista? Pode-se responder de forma simplista que, ao se utilizar uma estratégia combinada de uma estrutura de incentivos, aliada à noção de reputação (valores morais e princípios éticos) e a garantias legais (incentivos punitivos), o arcabouço contratual que conforma o sistema de relações entre o agente e o principal, na teoria dos incentivos, poderá coibir em grande parte os comportamentos classificados como oportunistas, o que não quer dizer eliminá-los das relações humanas (GOLDBERG, 1995).

Para o regulador, trata-se de um problema sofisticado. Por um lado, é necessário estimular o consumidor a expressar sua satisfação com os serviços da concessionária, de modo a poder melhorá-los continuamente. Por outro lado, e ao mesmo tempo, requer reprimir (ou desincentivar) o comportamento oportunista do consumidor, que destruiria a utilidade de sua opinião. É imperativo criar mecanismos que permitam ao mesmo tempo premiar a honestidade do consumidor e punir sua falta de sinceridade.

Do ponto de vista teórico, a literatura econômica privilegia o modelo da racionalidade dos agentes econômicos, assumindo que os consumidores responderão honestamente aos questionários de satisfação se perceberem que a “utilidade” (ou o benefício) de respostas honestas é maior que a utilidade de respostas desonestas, mas que mantenham sua tarifa de energia baixa. Por esse prisma, seria necessário que o consumidor percebesse que o benefício de respostas inverídicas, mas que

mantenham sua tarifa de energia elétrica baixa, é inferior ao benefício de respostas honestas, mesmo que aumentem sua despesa com energia elétrica. Essa teoria se fundamenta na abordagem clássica da utilidade do consumidor, segundo a qual a utilidade poderia ser quantitativamente avaliada, lançando mão seja do conceito da utilidade cardinal, seja do conceito da utilidade ordinal.

A abordagem mais moderna envolve a compreensão de que “o homem não é um ser sem emoção, plenamente racional e maximizador de todas as funções. Como sugerido por psicólogos e economistas, os quais integram o Grupo de Chicago (que adota a Teoria da Economia Comportamental) a capacidade cognitiva do indivíduo, associada à assimetria de informações e às mudanças de humor puramente irracionais, definem o seu processo decisório e influenciam a economia como um todo” (VERLEUN, 2008, p. 5).

Todavia, se o conteúdo emocional constitui uma variável de difícil mensuração para os economistas, ela é uma ferramenta muito útil nas mãos de psicólogos e profissionais das áreas de marketing, qualidade e avaliação da satisfação do consumidor. Todos eles sabem que existem diversos mecanismos capazes de influenciar o humor e o conteúdo emocional do indivíduo em relação a uma empresa ou conceito. Campanhas de marketing, propagadas nos mais diferentes canais de comunicação (do jornal ao *smartphone*), assim como concursos com prêmios (sobre a imagem da concessionária, por exemplo), programas de bonificações (estimulando o consumo racional, por hipótese) são algumas das aplicações que podem ser adotadas com o intuito de estimular e/ou despertar no consumidor uma percepção mais favorável sobre a empresa ou o conceito —tendo naturalmente um impacto positivo sobre a avaliação do consumidor sobre aquela empresa ou conceito.

Atualmente, tanto as empresas quanto o regulador já evidenciam um entendimento moderno sobre o comportamento do consumidor, seja ele oportunista ou não, e adotam, sistematicamente, um conjunto de mecanismos que envolve ambos os incentivos quantitativos (e objetivos como prêmios ou descontos em dinheiro) e qualitativos (via campanhas de marketing, programas diversos etc.). Faz-se necessário avaliar se o conjunto dessas ferramentas é utilizado no seu potencial máximo ou não, e na direção desejada ou não.

## Casos de uso de índices alternativos

Tendo em vista que o consumidor não é um agente puramente racional, e que suas respostas sempre apresentarão conteúdo emocional e de valores, é necessário que os indicadores de avaliação da sua satisfação levem em conta essa complexidade.

A análise de casos da experiência internacional demonstra que os questionários de satisfação e as métricas adotadas pelos órgãos reguladores em diversos países apresentam uma composição mista, incluindo dados objetivos como as medidas DEC/DIC, FEC/FIC, respostas objetivas (fechadas) do consumidor, e também respostas mais complexas, como se o consumidor está satisfeito ou não, e que nota daria aos serviços das concessionárias.



Os casos apresentados exibem uma grande variedade de índices, sendo alguns de uso muito frequente, enquanto outros são mais específicos ou exclusivos de um único país ou região (como nos diferentes estados norte-americanos).

Cada regulador estabeleceu os critérios e indicadores que julgou adequados à avaliação da satisfação do consumidor da sua região, assim como os incentivos e as penalidades para as concessionárias que não atingissem determinados parâmetros na avaliação de seus consumidores.

Dentre os indicadores de uso frequente estão os referentes a aspectos operacionais e técnicos, tais como os já mencionados DEC/DIC e FEC/FIC. Esses indicadores conferem um caráter de objetividade e veracidade à avaliação da satisfação do consumidor. Por serem externos ao consumidor, podem ser avaliados independentemente e, assim, permitem que a mensuração tenha um componente independente do consumidor, que pode atuar seja como um complemento, seja como verificação da sua opinião e/ou reclamação.

Alguns indicadores, entretanto, foram adotados especificamente em algumas regiões e não em outras, apresentando-se como alternativos à maioria dos indicadores. São exemplos os indicadores sobre a qualidade do atendimento telefônico na Inglaterra, *vis-à-vis* a atenção comercial (limites de tarifas) na Argentina, ou o nível de investimento feito pela empresa (Capex) na Itália.

A análise detalhada do emprego desses indicadores, das finalidades e dos resultados ou efeitos de cada um deles permite compreender os limites de atuação e vantagens de cada indicador, com vistas a elaborar uma sólida proposta para a Light.

## **Proposta de incentivos econômicos à qualidade do serviço por meio de penalidades e prêmios**

O objetivo desta seção é, após identificar quais incentivos são essenciais para uma proposta consistente de incentivos e penalidades econômicas, esboçar o conteúdo mínimo de uma proposta para a Light.

Conforme já visto, a satisfação do consumidor foi incluída na pauta das concessionárias por meio do estabelecimento de incentivos (e penalidades) econômicos à qualidade de seus serviços, e determinados pelo regulador.

Na maioria dos países, a experiência com o regime de incentivos resultou positiva, trazendo benefícios para todas as partes envolvidas: consumidores, empresas e regulador.

Para ser consistente, a proposta deve se compor de parte objetiva, racional e mensurável; e de parte subjetiva, emocional e qualitativa. O Quadro 3.1 apresenta o conteúdo que pode ser apontado como mínimo até o presente entendimento da matéria. Após uma análise mais detalhada, à luz dos indicadores e resultados já colhidos pela Light, será possível realizar uma proposta mais completa — tarefa que será empreendida neste capítulo.

### Quadro 3.1

Proposta mínima: incentivos e penalidades no caso da Light

Incentivo/penalidade	Tipo (Quantitativa ou qualitativa)	País onde é adotado	Efeito/impacto
Compensação por DEC/DIC	Quantitativa	Todos	Média objetiva de falhas críticas da concessionária
Compensação por FEC/FIC	Quantitativa	Todos	
Qualidade de resposta Telefônica	Qualitativa	Inglaterra, EUA	Impacto sobre a qualidade do atendimento telefônico
Nível de acurácia (acerto) das contas dos clientes	Quantitativa	Inglaterra, NY (EUA)	Melhoria da acurácia
Nível de chamadas atendidas em 30 segundos	Quantitativa	Inglaterra, NY (EUA)	Melhoria do atendimento telefônico
Interrupções imprevistas e programadas maiores do que 3 (três) minutos	Quantitativa	Inglaterra, Chile	Melhoria da velocidade de resposta e interrupções imprevistas
Volume de investimento feito pela empresa	Quantitativa	Inglaterra, Itália	Garantir um mínimo de investimento da concessionária
Conformidade (padrões de tensão e potência)	Quantitativa	Argentina	Assegurar padrões técnicos

Fonte: Autor

## Conclusões

O regime de regulação por incentivos constitui a forma mais eficaz de assegurar livre concorrência e eficiência ao setor de distribuição de energia elétrica, bem como estimular a oferta de alta qualidade de serviços, gerando níveis elevados de satisfação do consumidor. Para isso, diversos países europeus e vários estados norte-americanos passaram a promover a implantação de novas regulações e novos regimes tarifários, alinhados ao regime de regulação por incentivos. A Tabela 3.1 registra os principais elementos definidores de cada um dos casos de países anteriormente analisados.

**Tabela 3.1**

Experiência internacional: mecanismos de incentivo e seus impactos

País/ ou País-distribuidora	Preço máximo	Incentivos impactando receitas	Prêmios	Penalidades	Distribuição de ganhos com o consumidor
			(limite máximo total)	(limite máximo total)	
Reino Unido	Sim	Sim	Sem limites	4% no <i>downside</i>	Redução de tarifa em percentual programado
EUA/SCE	Sim	Sim	US\$ 2 milhões por cada ponto percentual	US\$ 2 milhões por cada ponto percentual	Redução da tarifa em percentual programado



País/ ou País-distribuidora	Preço máximo	Incentivos impactando receitas	Prêmios	Penalidades	Distribuição de ganhos com o consumidor
			(limite máximo total)	(limite máximo total)	
EUA/NYSEG	Sim	Sim	Até +5% receita	Até -5% receita	Redução da tarifa em percentual programado
Chile	Sim	Sim	Com limites	Sem limites	Sem limites
França	Não	N.A.	N.A	N.A	N.A
Itália	Sim	Sim	Com limites	Com limites	Com limites
Noruega	Sim	Não	Com limites	Até 2% da Receita	Redução da tarifa em percentual programado
Portugal	Sim	Sim	Com limites	Com limites	Com limites
Brasil	Sim	Não	N.S.A.	N.S.A.	Redução da tarifa em percentual programado

Fonte: Autor; N.A. = Não Aplicável

O Reino Unido adotou um regime de regulação de incentivos voltado para os clientes, com diversos estímulos a melhorias contínuas, escalas progressivas ao longo dos períodos regulatórios de quatro anos e prêmios e penalizações altas para as distribuidoras, com impactos significativos nas suas receitas. Desse modo, a “correção de rota” e a busca pela melhoria contínua se tornaram tão prioritárias que a satisfação do consumidor recebe até um capítulo (Anexo IV) especial no plano estratégico dos próximos oito anos. Como existiam limites para a penalização (até 4% da receita bruta) e não existem ainda hoje limites para a obtenção de ganhos, os estímulos para aumentar a receita (e o lucro) revelam-se singularmente eloquentes.

Nos Estados Unidos, a regulação por incentivos tem uma forte correlação com a satisfação dos consumidores. A distribuidora SCE, na Califórnia, por exemplo, se comprometeu a pagar multas de até 2 milhões de dólares por cada ponto percentual perdido no seu compromisso de satisfação do consumidor. Também se candidata a prêmios dessa ordem para cada ponto percentual que exceder os itens do compromisso. Além disso, também tem um complexo esquema de bonificação para seus acionistas cada vez que sua rentabilidade superar determinada faixa de rentabilidade alvo. De todos os esquemas de bonificação e compromisso com as partes interessadas, sem dúvida, o regime da SCE é o mais sofisticado e complexo.

A distribuidora de Nova York (NYSEG) também segue um regime agressivo de incentivos, com valores que podem alcançar até 1,116 milhão dólares para cada um dos seis itens não atingidos no seu compromisso com a satisfação do consumidor. A distribuidora nova-iorquina tem um teto de 5% da sua receita como possível penalidade por ter descumprido itens de seu compromisso.

O caso da França é singular, pois o país não passou por uma reestruturação do setor elétrico como os demais países avaliados neste estudo. Na França, o setor elétrico é dominado pelo estado, e a empresa Electricité de France (EDF) é uma estatal, po-

rém com forte atuação internacional. O compromisso da EDF com seus consumidores baseia-se em três princípios: valor justo, melhores serviços, simplicidade (EDF, 2014).

Já a Itália realizou uma reforma no seu setor elétrico e adota preceitos bastante similares àqueles seguidos no Reino Unido, por exemplo. Nesse sentido, a satisfação do consumidor faz parte da sua estrutura de remuneração e o não atingimento de algumas metas implica uma perda que afetará em maior ou menor grau sua receita. Felizmente, o país adotou tais preceitos com limites; portanto, como penalizações ou prêmios de incentivo, sendo assim, toleráveis.

A Noruega passou por uma reforma do setor elétrico, mas a maior parte do setor continua nas mãos do estado norueguês. Os consumidores noruegueses têm liberdade para escolher o fornecedor até o nível residencial e garantia de acesso ao sistema de transmissão e distribuição com pedágios regulados. As concessionárias têm adotado estratégias e planos de qualidade para melhorar o serviço. Algumas das principais regras que concedem estabilidade e limites seguros na Noruega são os seguintes: (i) somente são compensados os clientes afetados diretamente pela interrupção; (ii) o valor total das compensações não pode ser maior do que 2% do faturamento anual da concessionária; (iii) um cliente não pode receber compensações maiores que 25% da fatura mensal; e (iv) as multas não são aplicadas nas situações em que ficar comprovado caso de força maior.

O caso de Portugal apresenta-se mais moderno e mais parecido com o Reino Unido. Portugal fez uma reforma completa no seu setor elétrico, e passou a permitir aos consumidores residenciais liberdade de escolher seu fornecedor de energia elétrica. Lá também a regulação por incentivos vem apresentando seus aspectos benéficos, reduzindo progressivamente as tarifas, aprimorando a qualidade dos serviços e oferecendo um maior nível de satisfação a seu consumidor.

A experiência internacional comprova que os diversos países que adotaram o regime da regulação por incentivos observaram efeitos positivos, no sentido de redução de tarifas, melhoria contínua dos serviços e aumento da satisfação do consumidor.

4.

ANÁLISE  
COMPARATIVA  
ENTRE LIGHT E  
OUTRAS  
CONCESSIONÁRIAS:  
BENCHMARK E  
PROPOSTA PARA  
A LIGHT





Este capítulo se divide em duas seções. A primeira apresenta uma comparação da Light com outras concessionárias e o *benchmark* no que se refere ao arcabouço regulatório e às medidas de melhoria da satisfação do consumidor. Na segunda, desenha-se uma proposta para a Light elevar seu nível de satisfação do consumidor e tornar-se uma das cinco melhores concessionárias de distribuição de energia elétrica no Brasil no prazo de dez anos.

A comparação entre Light e outras distribuidoras de energia elétrica, tendo como referências o arcabouço regulatório e as medidas de satisfação do consumidor, revela as áreas onde a empresa pode realizar mudanças gerenciais, resultantes tanto de um *benchmark* no seu setor quanto um melhor entendimento dos seus consumidores. Considerou-se três companhias como *benchmark* para a Light:

- 1) UK Power Networks, do Reino Unido;
- 2) CPFL Paulista, de São Paulo;
- 3) Cemig, de Minas Gerais.

A análise comparativa da Light com outras distribuidoras também expõe as limitações da companhia quanto a aspectos em que tem pouca ou nenhuma capacidade de ingerência, como atender sua clientela de comunidades carentes. Essas normalmente fazem um uso da rede elétrica e têm uma avaliação sobre o serviço bastante distinta dos padrões de clientelas com faixas de renda mais elevadas. A questão da disparidade da renda não cabe à Light encaminhar. No entanto, as formas de lidar com as consequências dessa disparidade e de seus impactos sobre a satisfação do consumidor precisam ser enfrentadas e encaminhadas pela companhia.

A segunda seção deste capítulo discute um conjunto de alternativas para a Light enfrentar e equacionar alguns desses dilemas e dificuldades no atendimento à sua clientela heterogênea e multifacetada e no atingimento de níveis mais elevados de satisfação do consumidor. Tendo em vista que não existe uma solução única, mas um conjunto de medidas que podem levar mais ou menos tempo para serem estabelecidas, especialmente para produzir resultados, estabelece-se um horizonte e apresentam-se as sugestões e a base teórica ou experimental para sua proposição. Na base experimental e no relacionamento com a clientela das comunidades, adota-se a experiência da NET, provedora de serviços de TV a cabo que tem tido sucesso na sua atuação com esse segmento social.

## **Análise comparativa entre Light e outras distribuidoras**

Os principais aspectos dessa comparação são (i) o arcabouço regulatório e sua aplicação para a distribuidora, e (ii) as medidas de satisfação do cliente. No que concerne à base regulatória, existe uma ampla variação, especialmente no contexto internacional, como discutido no Capítulo 3. Um dos aspectos mais críticos em determinado arcabouço regulatório é a própria capacidade de se fazer cumprir o que é determinado na regulamentação. Outro aspecto crítico é a implicação financeira, isto é, quanto

cumprir ou deixar de cumprir aquela regulação impacta o resultado daquele aspecto em observação. Essas considerações estão na raiz de uma estrutura regulatória com maior ou menor impacto na sua base regulada —nesse caso, essa base são as distribuidoras de energia elétrica. Uma estrutura regulatória que tem pouca capacidade impositiva não afeta as distribuidoras no sentido desejado pela regulação e com isso alcança resultados menores.

Os quadros comparativos entre as regulações adotadas e os resultados obtidos demonstram que não basta ter um bom arcabouço regulatório. É necessário colocá-lo em uso, sob um estrito controle e assegurando que se atingem as metas desejadas, ou pelo menos adota-se um caminho para chegar até elas, de modo consistente e sustentável.

## Comparação com UK Power Networks

A escolha da UKPN como *benchmark* justifica-se pelo atingimento pela empresa de um mais alto nível de satisfação de seus consumidores em relativamente pouco tempo, após a adoção de um programa de mudanças sugeridas pelos próprios consumidores. A implantação dessas medidas e os canais de comunicação estabelecidos são os principais marcos a serem analisados e comparados com os da Light.

Conforme visto no Capítulo 3, a UKPN tem consciência de que o nível de satisfação atingido ainda não é suficientemente bom, e que há mais trabalho a realizar até atingir o padrão de serviços almejado por seus consumidores. A empresa emprega uma ampla gama de canais para obter *feedback* dos clientes, por meio de painéis de clientes e de partes interessadas, com análises de causa-raiz das reclamações, *focus groups* de consumidores e da revisão detalhada das notas dadas pelos consumidores e comentários em pesquisas de satisfação. Também mapeou as jornadas que os consumidores enfrentam, de modo a entender seu desempenho como distribuidora e os pontos de satisfação e os pontos de dor dos consumidores, quando utilizam os serviços da UKPN.

Com isso, a companhia identificou os principais direcionadores (*key drivers*) da satisfação do consumidor, bem como investimentos e mudanças que necessita realizar face as lacunas entre os serviços que estão oferecendo e o padrão que é aspirado pelos consumidores.

Como resultado, a UKPN está realizando um investimento da ordem de 50 milhões de libras de fundos dos acionistas para alterar processos e sistemas e, também, para efetuar uma mudança de patamar (*step change*) no serviço que a própria UKPN oferece aos clientes —denominado programa de transformação de negócios. Este programa começou em março de 2013 e foi concluído em março de 2015.

Existe um número de resultados mensuráveis, tais como:

- obter notas de desempenho de serviços no quartil superior (notas de satisfação do consumidor e gestão de reclamações dos consumidores estão em



linha com o desempenho do quartil superior da indústria de distribuição de energia elétrica);

- manter eficiência de custos;
- garantir que empregados estão engajados e motivados, de modo a assegurar que a melhoria de padrões de serviços ao consumidor irá durar.

Cumprido ressaltar que até o momento da publicação do relatório sobre a UKPN (2014) a distribuidora de Londres (LPN), apesar de ter atingido uma evolução de quase 13% no seu indicador de satisfação do consumidor, esse indicador ainda estava consideravelmente abaixo do indicador obtido nas outras duas distribuidoras da UKPN (EPN e SPN). Trata-se de características específicas da DNO de Londres, as quais demandam uma consideração e um ajuste associado nas metas.

Para atender especificamente ao consumidor londrino mais exigente, a UKPN desenvolveu algumas estratégias para oferecer um tratamento diferenciado e específico, que possa elevar sua satisfação para com os serviços da LPN.

Enquanto a UKPN apresenta um amplo programa voltado à satisfação ao cliente, a Light atua por meio de um programa mais modesto, buscando uma comunicação ampla com seus diferentes tipos de consumidores e divulgação na mídia em geral —tevé, internet, revistas. Entre 2009 e 2011, a Light realizou uma campanha com anúncios na tévé, revistas e inserções na internet para aumentar sua visibilidade e credibilidade entre seus consumidores. A campanha buscava divulgar os projetos realizados pela Light para estender seu alcance a diferentes regiões do Rio de Janeiro e também educar a população sobre diversos itens problemáticos, como “gato” (roubo de energia), necessidade de uso mais racional, prevenção ao desperdício etc. Embora essa campanha tenha sido um marco importante na atitude da companhia em relação a seus consumidores, o impacto no nível de satisfação não se fez sentir, ou até teve um impacto contraproducente, pois os indicadores caíram ainda mais.

## Comparação da Light com a CPFL Paulista e a Cemig

A comparação dos resultados de satisfação do consumidor da Light com o de suas pares CPFL Paulista e Cemig permite identificar as semelhanças e diferenças entre elas, as medidas que devem ser reforçadas e aquelas que convém evitar.

O Gráfico 4.1 apresenta os resultados IASC de 2003 a 2013 para Brasil, Cemig, CPFL Paulista e Light.

Desde o começo do registro do IASC, em 2003, as três distribuidoras mencionadas adotaram as melhores práticas, conforme orientação da ANEEL. Observa-se que a tendência demonstrada pelo indicador Brasil de ou subir ou cair em relação ao ano anterior, foi acompanhada pelos indicadores da CPFL Paulista e pela Cemig, com variações moderadas, ano a ano, acompanhando o indicador Brasil. No caso da Light, seu indicador também seguiu a tendência do IASC Brasil, porém as variações para baixo foram bem mais acentuadas do que no composto Brasil. É interessante investigar o porquê dessas variações.

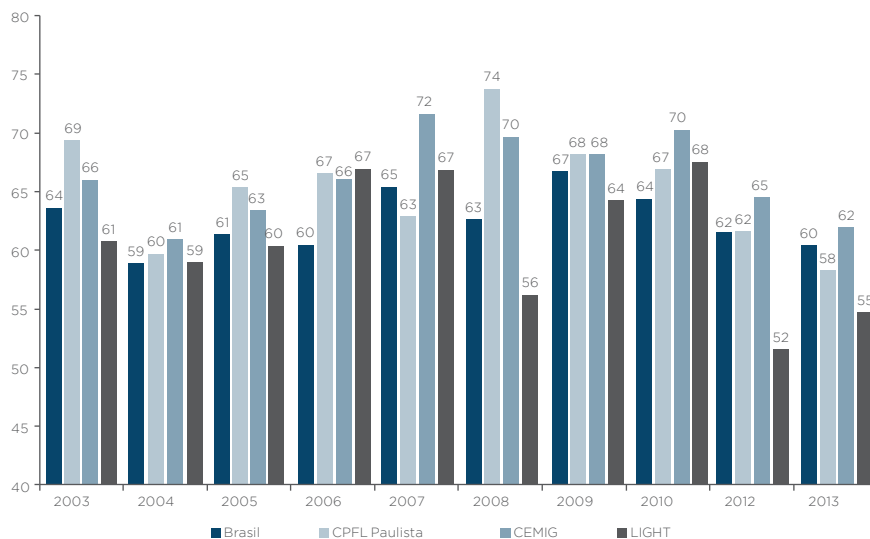
O IASC varia de 0 a 100 pontos. Como critério de interpretação, considere a seguinte referência:

- 0 a 20 pontos: desempenho péssimo;
- 21 a 40 pontos: desempenho ruim;
- 41 a 60 pontos: desempenho regular;
- 61 a 80 pontos: desempenho bom;
- 81 a 100 pontos: desempenho excelente.

De acordo com essa referência, o IASC Brasil foi regular apenas em um único ano, 2004. Em todos os outros anos, o composto Brasil foi bom. Por sua vez, a Light apresentou o pior resultado entre as distribuidoras aqui destacadas. Seu indicador foi bom em somente seis anos e regular nos quatro restantes (2004, 2008, 2012 e 2013), com tendência a cair quando era regular. Já a CPFL Paulista apresentou o indicador regular apenas em 2004 e 2013, mas valores bem próximos de 60, ou seja, já na faixa boa. Por fim, a Cemig apresentou o melhor resultado entre essas distribuidoras, obtendo sempre indicadores no nível bom, jamais regular.

#### Gráfico 4.1

Evolução IASC Brasil, CPFL Paulista, Cemig e Light, 2003 a 2013



Fonte: ANEEL, 2013a

O IASC Brasil foi obtido a partir do modelo proposto, apresentado no Capítulo 2, considerando toda a amostra das distribuidoras de energia elétrica do Brasil. Os indicadores das variáveis são os mesmos de anos anteriores. Os pesos foram calculados considerando a amostra total em 2013 (19.470 entrevistas), aplicado o mesmo

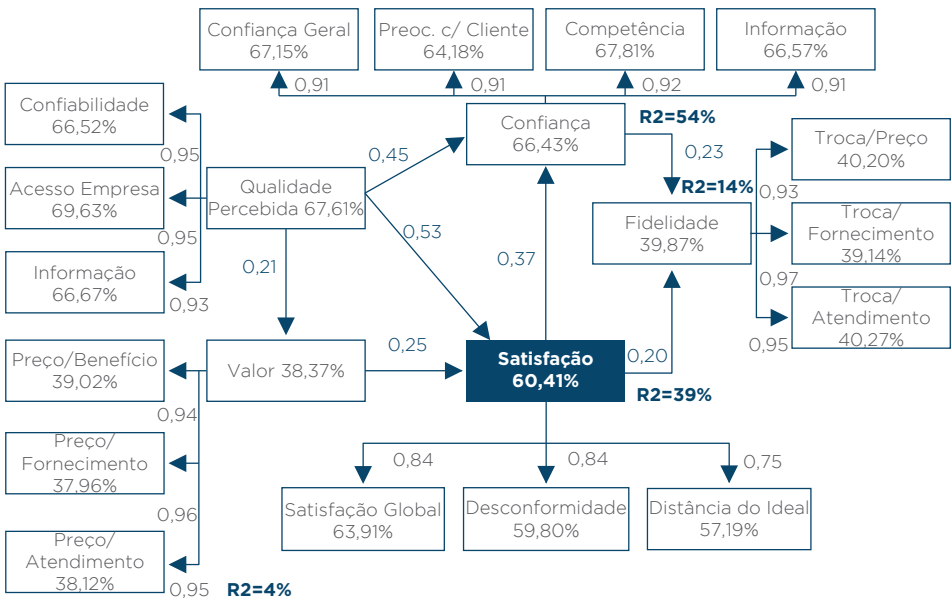


procedimento descrito para cada concessionária em separado. Assim, na Figura 4.1 estão os resultados das principais variáveis do modelo para a amostra total do país em 2013.

Os coeficientes ao lado das flechas que ligam as variáveis principais do modelo representam o “impacto marginal” das antecedentes (de onde as setas saem) sobre as focais (onde as flechas chegam). Assim, por exemplo, pelos dados da Figura 4,1, para cada 1 ponto de acréscimo na qualidade percebida (desconformidade), existe uma tendência de 0,53 ponto de acréscimo na Satisfação, ao passo que o crescimento de 1 ponto no valor percebido pode gerar um impacto de apenas 0,25 ponto sobre a Satisfação.

Seguindo essa linha de raciocínio, pode-se avaliar onde os impactos são mais fortes no modelo citado.

**Figura 4.1**  
Resultados das principais variáveis do modelo IASC no Brasil



Fonte: ANEEL, 2013a

Conforme o Relatório IASC Brasil 2013, percebe-se que a maior influência sobre a Satisfação vem da Qualidade Percebida (0,53). Da mesma forma, a Satisfação tem impacto na Confiança (0,37), porém menos significativo do que o da qualidade percebida (0,45). Assim, os investimentos em qualidade revelam-se como prioritários para a melhoria do IASC (Satisfação) e conseqüentemente da Confiança na distribuidora. Quando avaliados os resultados das distribuidoras sobre a Fidelidade,

percebe-se que a Confiança (0,23) tem a tendência de influir um pouco superior do que a Satisfação (0,20).

O poder de explicação dos antecedentes da Satisfação e da Confiança é relativamente alto ( $R^2 = 39\%$  e  $54\%$ ),<sup>2</sup> o que mostra consistência no modelo. Esse índice representa quanto uma variação na variável focal é explicada pelos seus antecedentes.

Já para a Fidelidade e o Valor Percebido esse resultado foi relativamente baixo ( $R^2 = 14\%$  e  $4\%$ , respectivamente), indicando a existência nessas variáveis de outros fatores influentes que não são considerados pelo modelo. Isso se deve em parte ao próprio sistema monopolista, que não oferece opção de fornecimento ao consumidor, e, portanto, reflete um baixo índice de fidelidade.

Existe um modelo análogo com resultados parecidos para cada distribuidora.

No caso da Light, a maior influência sobre a Satisfação vem da Qualidade Percebida (0,66). Da mesma forma, a Satisfação tem impacto na Confiança (0,40), menor do que o da Qualidade Percebida (0,45). Dessa forma, os investimentos em Qualidade revelam-se como prioritários para a melhoria da Confiança e do IASC (Satisfação), que por sua vez também causa melhoria da confiança na distribuidora (Relatório IASC Light 2013).

No caso da CPFL Paulista, a maior influência sobre a Satisfação vem da Qualidade Percebida (0,43). Da mesma forma, a Satisfação tem impacto na Confiança (0,07), menor do que o da Qualidade Percebida (0,69). Dessa forma, os investimentos em Qualidade revelam-se como prioritários para a melhoria do IASC (Satisfação) e consequentemente da confiança na distribuidora (ANEEL, 2013c).

Finalmente, no caso da Cemig “percebe-se que a maior influência sobre a Satisfação vem da Qualidade Percebida (0,35). Da mesma forma, a Satisfação tem impacto na Confiança (0,19), menor do que o da Qualidade Percebida (0,61). Desta forma, os investimentos em Qualidade revelam-se como prioritários para a melhoria do IASC (Satisfação) e consequentemente da confiança na distribuidora” (ANEEL, 2013b).

## Considerações sobre a análise comparativa

A UKPN desenvolveu um modelo de avaliação, monitoramento e melhoria da satisfação do seu consumidor bastante sofisticado e abrangente, envolvendo aspectos estratégicos, táticos e operacionais. Para realizar uma transformação no seu modelo de negócios, lançou mão de investimentos vultosos, da ordem de 50 milhões de libras.

Cabe ressaltar que a companhia realizou um programa integrado de projetos, campanhas e ações para melhorar significativamente a qualidade da entrega de seus serviços e também a percepção de seus consumidores sobre isso. Dentre tantas medidas relevantes, o mapeamento dos diferentes tipos de consumidores, a identifica-

---

<sup>2</sup>  $R^2$ , ou coeficiente de determinação, é uma medida estatística do grau de ajustamento de um modelo estatístico linear generalizado, como a regressão linear. O  $R^2$  varia de zero a 100%, sendo 100% o máximo de ajuste possível. Geralmente, quanto mais próximo de 100%, melhor é considerada a capacidade da variável de explicar o comportamento de uma variável. No caso em questão, está se tentando explicar o grau de satisfação do consumidor através de diversas variáveis, tais como Fidelidade, Valor Percebido, etc.



ção de suas necessidades e seus desejos, assim como seus “pontos de dor” e suas jornadas de atendimento, permitiu à UKPN segmentar seus tipos de consumidores e desenvolver pacotes de soluções e serviços específicos para cada um deles. Esse é um conceito que pode ser adotado pela Light, especialmente para seus consumidores de comunidades, que apresentam um conjunto de necessidades e desejos diferenciados e potencialmente bem distintos dos seus consumidores das demais classes sociais.

Outro aspecto importante da ação da UKPN foi providenciar o “empoderamento” aos seus colaboradores, que puderam assim aumentar sua autonomia e responsabilidade, tendo assim mais condições e alternativas de solucionar e encaminhar as solicitações dos consumidores, evitando a famosa situação do “lavo minhas mãos e passo seu caso adiante” (em inglês *hands-off*), situação descrita como uma das mais frustrantes e dolorosas para os consumidores no *customer service*. Essa ideia do “empoderamento” dos colaboradores envolve uma transformação considerável na empresa, envolvendo mudanças na governança, descrição de papéis e responsabilidades, autonomia, treinamento e desenvolvimento de pessoas. É razoável supor que uma transformação como essa seria benéfica à própria estrutura e aos serviços da Light.

Por último, mas não menos importante, é a transformação e o vultoso investimento realizados pela UKPN na sua área de sistemas e TI. É impossível realizar tão importantes transformações em um negócio de serviços e informações, sem que se faça uma grande melhoria nessa área. Dentre os pontos principais do cardápio de opções de sistemas e TI, inscrevem-se a integração e homogeneização de sistemas, o aumento da sua eficiência e a eliminação ao mínimo possível de situações de sistemas fora do ar, falhas e problemas diversos. Aplicar uma proposta semelhante à Light muito provavelmente traria frutos tão positivos quanto na UKPN.

Em uma comparação simples e direta, percebe-se que o relatório de *customer satisfaction* da UKPN apresenta um caráter mais detalhado e completo que os relatórios IASC, sejam eles para qual distribuidora for. Enquanto o relatório da UKPN cobre aspectos de caráter estratégico, tático e operacional com igual desenvoltura e precisão, os relatórios IASC limitam-se a listar uma série de fórmulas, gráficos e cálculos de resultados de pesquisas de satisfação, sem ter feito um esforço para:

- a) compreender a situação da companhia;
- b) compreender a situação do consumidor;
- c) traçar um roteiro em que a companhia vai atender às demandas desse consumidor.

Já a comparação dentro do Brasil entre Light e CPFL Paulista e Light e Cemig revela que a diferença possivelmente está no desafio posto à Light por ter uma carteira de consumidores bem diversificada e sob certo aspecto com alguns tipos bastante específicos, como o tipo composto pelos consumidores das comunidades, mais comuns no Rio de Janeiro nas regiões cobertas pela Light. Enquanto isso, CPFL Paulista e Cemig apresentam um espectro de consumidores também diversificado, mas não tão fortemente impactado por esse tipo de consumidor.



Dessa forma, pensar em como mapear esse tipo de consumidores, seus “pontos de dor”, suas demandas e suas preferências, é certamente uma proposta válida para a Light melhorar o indicador de satisfação dos seus consumidores.

## Proposta para a Light

Esta subseção discute como a Light poderá enfrentar e equacionar dilemas e dificuldades no atendimento à sua clientela heterogênea e multifacetada e no atingimento de níveis mais elevados de satisfação do consumidor. Admitindo-se que inexistente uma solução simples e única, deve-se privilegiar um conjunto de medidas que produzirá resultados com o tempo. Estabelece-se um horizonte temporal e apresentam-se as sugestões e a base teórica ou experimental para sua proposição.

A proposta deve contemplar os resultados e *gaps* apresentados nas análises comparativas entre Light e UKPN, e entre Light e CPFL Paulista e Light e Cemig. Depois, é preciso considerar o caso da diferenciação entre o conjunto de consumidores da Light e o grupo que precisa de um tratamento diferenciado e que são as comunidades do Rio de Janeiro que a Light atende. É importante ter em conta como a NET (maior provedora nacional de serviços de banda larga) lida com essas comunidades, dado o elevado nível de satisfação atingido pela ela com esses grupos.

A NET estudou, avaliou e se reposicionou frente a esse grupo de consumidores, reduzindo substancialmente os possíveis “pontos de dor” e preparando tratamento (incluindo comunicação) específico que lhe permite proximidade, monitoramento de suas necessidades, diálogo e solução pronta e eficaz de suas demandas, de uma forma dinâmica, contínua e regular.

O roteiro para uma trajetória vencedora da Light, que eleve consideravelmente o nível de satisfação de seus consumidores, atinja um grau de pelo menos bom na pesquisa anual da IASC e ganhe pelo menos duas vezes o prêmio IASC no Sudeste pelos próximos cinco anos envolve as seguintes ações:

- 1) **ESTRATÉGIA** —revisão estratégica da companhia: por que atingir um maior índice de satisfação do consumidor é importante para a Light? Que nível de satisfação se quer atingir? Quando?
- 2) **ESTRUTURA e TI** —reforma dos sistemas de TI e informática da empresa, para maior integração, eficiência e responsabilização.
- 3) **ESTRUTURA e RH** —“empoderamento” dos colaboradores para lhes proporcionar autonomia e responsabilidade a fim de resolverem as demandas dos consumidores, de um só vez, sem fazer o consumidor passar por uma fila interminável de colaboradores e pessoas que nada resolvem, “só passam a bola adiante” (“lavo minhas mãos”, *hands-off*).
- 4) **CONHECIMENTO DO CONSUMIDOR** —entender de fato quem é o consumidor, quantos tipos existem, quais são suas demandas, seus “pontos de dor”, suas preferências. Entender quais são as “jornadas de serviços” de cada consumidor. Desenvolver soluções específicas para cada jornada e



- cada consumidor. Dar autonomia e latitude ao colaborador ao lidar com o consumidor, com o objetivo de solucionar a demanda do consumidor e encantá-lo, fornecendo um serviço de excelente qualidade.
- 5) **COMUNICAÇÃO** —entender de qual canal e forma o consumidor prefere ser contatado pela companhia. Desenvolver canais, formas e mensagens alinhadas com essas preferências.
  - 6) **METAS, PRÊMIOS e MONITORAMENTO** —estabelecer metas, prêmios e monitoramento da qualidade dos serviços de modo a completar a equação de fornecer serviços com excelente qualidade, deixando seu consumidor encantado, a ponto de lhe proporcionar os mais altos indicadores de satisfação e realizando sua visão estratégica de ser uma das melhores distribuidoras de energia elétrica na região Sudeste do Brasil em dez anos.
  - 7) **VINCULAÇÃO FINANCEIRA DO RESULTADO DO IASC** —estabelecer uma vinculação entre o resultado do IASC e o resultado financeiro da companhia distribuidora. Assim, caso o resultado seja positivo, ou acima de determinado patamar, haverá um prêmio financeiro específico; caso o resultado seja negativo ou abaixo de determinado patamar, haverá uma multa de valor específico.

A adoção desse roteiro de medidas conduzirá a Light a maiores níveis de satisfação do consumidor e também a uma experiência estratégica, tática e operacional mais completa.

## Conclusões

Este capítulo resumiu as principais considerações dessa análise e reuniu os principais itens da proposta para a Light se reposicionar frente à satisfação de seus consumidores.

A preocupação com o nível de satisfação do cliente é uma tendência em todos os mercados. No setor elétrico brasileiro não é diferente. Em 2000, a ANEEL estabeleceu métricas para avaliar a satisfação dos consumidores das distribuidoras de energia elétrica. Uma delas é o Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor (IASC), medido anualmente para cada distribuidora.

No caso da Light, distribuidora que atua em 31 municípios do Rio de Janeiro, seu IASC sofreu um decréscimo acentuado de 2011 para 2012, passando de 67,12 para 55,44, mas recuperou-se para 65,10 em 2013. Entre as medidas para analisar a queda do indicador, a Light contratou a FGV DIREITO RIO para desenvolver uma análise qualitativa do arcabouço regulatório vigente no Brasil para o setor elétrico, à luz da questão da satisfação do consumidor, e para identificar aspectos falhos no seu atendimento e traçar recomendações para melhorar seu índice.

A partir da década de 1990, um grande processo de transformação se pôs em curso no setor elétrico do país. À reestruturação e privatização do setor, com a separação de geração, distribuição e livre comercialização, seguiu-se a criação de agências e instituições responsáveis pelo desenvolvimento, criação regulamen-

tação e definição dos próximos passos do setor. A Lei nº 10.848/04 e o Decreto nº 5.163/04, constituem dois pilares fundamentais do arcabouço regulatório do setor de distribuição de energia elétrica nacional.

Um novo regime tarifário foi criado, no qual foram estabelecidas três ocasiões para mudanças da tarifa: (i) reajuste tarifário anual; (ii) revisão tarifária extraordinária; (iii) revisão tarifária periódica. Foram definidas as fórmulas de reajuste que contêm duas parcelas: a parcela de custos gerenciáveis e a parcela de custos não gerenciáveis, mais o Fator X, em que são fixadas metas de eficiência que se refletirão nos reajustes seguintes.

A relação entre qualidade do serviço e satisfação do consumidor não se traduz em uma relação direta e simples, mas por meio de um espectro de cinco temas e de inúmeras variáveis diretamente atreladas a esses temas. Quanto maior a qualidade de certo serviço, maior a probabilidade de se atingir um nível elevado de satisfação do consumidor.

Técnicas, métricas e indicadores como o IASC foram construídos e são anualmente aplicados, monitorados e publicados. O IASC, em particular, é uma referência importante no setor, pois resulta de pesquisas de satisfação realizadas anualmente com grupos de consumidores das diversas distribuidoras do país. Trazendo em seu bojo um conjunto de informações bastante rico e multifacetado, as variações do indicador IASC (para cima ou para baixo) fazem parte do Fator X de reajuste tarifário, revisto a cada quatro anos. Seria adequado repensar o detalhamento do IASC e avaliar os motivos da variação do indicador, de modo a reformular estratégias das companhias distribuidoras. Cumpre destacar que o indicador IASC agregado para o Brasil declinou sistematicamente desde 2009, e cerca de 10% no período todo. Nota-se que o IASC é um indicador subutilizado, visto que produz efeitos limitados, seja na reflexão de seus resultados, seja na decisão estratégica de buscar novas alternativas à gradativa redução no seu nível.

Vale ressaltar que as fórmulas de revisão tarifária periódica contemplam as variações do IASC sob forma limitada, no componente Xc. Ora, se há limitados impactos financeiros, seja como um prêmio, seja como uma penalização, o IASC tem um alcance limitado no seu objetivo de estimular a busca da melhoria contínua da qualidade dos serviços e da satisfação do consumidor.

Nesse sentido, a regulação por incentivos (ou preços máximos) desempenha um papel crucial na orientação e no direcionamento estratégico das concessionárias. É preciso fortalecer a correlação entre a regulação por incentivos e a aferição da satisfação do consumidor via IASC. Essa correlação precisa ser reforçada por um aumento da participação do IASC no resultado da concessionária, via aumento do seu peso nas premiações e penalizações das concessionárias. Só com esse fortalecimento será possível assegurar que variações do IASC receberão a devida atenção, de modo a produzir uma inflexão sempre que a curva de evolução do indicador se apresentar declinante, como nos últimos quatro anos.

A participação da Light no indicador IASC na última década foi praticamente invisível. Por outro lado, a participação de duas distribuidoras que lhe são pares,



especificamente CPFL Paulista e Cemig, foi nitidamente diferenciada. Partindo de uma “tábula rasa” e assumindo que as três distribuidoras têm a mesma capacidade de competir pelos prêmios IASC na região Sudeste —o que certamente não é o caso, pois cada distribuidora é única e tem suas “condições idiossincráticas”— pergunta-se: como, em todos esses anos, a Light jamais figurou como “ganhadora” do Prêmio IASC na região Sudeste, enquanto “suas pares” CPFL Paulista (São Paulo) e Cemig (Minas Gerais) já venceram cada uma três campeonatos nos últimos dez anos? A resposta certamente merece uma investigação mais profunda do que é possível efetuar neste estudo. Contudo, pode-se afirmar categoricamente, à luz desses fatos, que a Light precisa rever sua estratégia. Uma sugestão como meta estratégica seria estabelecer “ganhar um Prêmio IASC a cada cinco anos na sua região” como um bom *benchmark* para motivar a distribuidora a se reposicionar estrategicamente e perseguir novos objetivos, desde que sejam perfeitamente exequíveis dentro de um novo contexto estratégico, com novas metas, indicadores e incentivos.

O regime de regulação por incentivos constitui a forma mais eficaz de assegurar livre concorrência e eficiência ao setor de distribuição de energia elétrica, bem como estimular a oferta de alta qualidade de serviços, gerando assim níveis elevados de satisfação do consumidor. Para isso, diversos países europeus e vários estados norte-americanos passaram a promover a implantação de novas regulações e novos regimes tarifários, alinhados ao regime de regulação por incentivos.

O Reino Unido adotou um regime de regulação de incentivos voltado para os clientes, com diversos estímulos a melhorias contínuas, escalas progressivas ao longo dos períodos regulatórios de quatro anos e prêmios e penalizações altas para as distribuidoras, com impactos significativos nas suas receitas. Desse modo, a “correção de rota” e a busca pela melhoria contínua se tornaram tão prioritárias que a satisfação do consumidor recebe até um capítulo (Anexo IV) especial no plano estratégico dos próximos oito anos. Como existiam limites para a penalização (até 4% da receita bruta) e não existem ainda hoje limites para a obtenção de ganhos, os estímulos para aumentar a receita (e o lucro) revelam-se singularmente eloquentes.

Nos Estados Unidos, a regulação por incentivos tem uma forte correlação com a satisfação dos consumidores. A distribuidora SCE, na Califórnia, por exemplo, se comprometeu a pagar multas de até 2 milhões de dólares por cada ponto percentual perdido no seu compromisso de satisfação do consumidor. Também se candidata a prêmios dessa ordem para cada ponto percentual que exceder os itens do compromisso. Além disso, também tem um complexo esquema de bonificação para seus acionistas cada vez que sua rentabilidade superar determinada faixa de rentabilidade-alvo. De todos os esquemas de bonificação e compromisso com as partes interessadas, sem dúvida, o regime da SCE é o mais sofisticado e complexo.

A distribuidora de Nova York, a NYSEG, também segue um regime agressivo de incentivos, com valores que podem alcançar até 1,116 milhão de dólares para cada um dos seis itens não atingidos no seu compromisso com a satisfação do consumidor. A distribuidora nova-iorquina tem um teto de 5% da sua receita como possível penalidade por ter descumprido itens de seu compromisso.

O caso de Portugal apresenta-se mais moderno e mais parecido com o Reino Unido. Portugal fez uma reforma completa no seu setor elétrico, e passou a permitir aos consumidores residenciais liberdade de escolher seu fornecedor de energia elétrica. Lá também a regulação por incentivos vem apresentando seus aspectos benéficos, reduzindo progressivamente as tarifas, aprimorando a qualidade dos serviços, oferecendo um maior nível de satisfação a seu consumidor.

A experiência internacional comprova que, nos diversos países que adotaram o regime da regulação por incentivos, os efeitos têm sido muito positivos, no sentido de redução de tarifas, melhoria contínua dos serviços e aumento da satisfação do consumidor.

Para traçar uma proposta de como a Light poderá enfrentar e equacionar dilemas e dificuldades no atendimento à sua clientela heterogênea e multifacetada e no atingimento de níveis mais elevados de satisfação do consumidor, é necessário admitir que não existe uma solução simples e única. Assim, deve-se privilegiar um conjunto de medidas que produzirá resultados com o tempo. Estabelece-se um horizonte temporal e apresentam-se as sugestões e a base teórica ou experimental para sua proposição.

A proposta deve contemplar os resultados e *gaps* apresentados nas análises comparativas entre Light e UKPN, entre Light e CPFL-Paulista, e entre Light e Cemig. Depois, é preciso considerar o caso da diferenciação entre o conjunto de consumidores da Light e o grupo que precisa de um tratamento diferenciado: as comunidades do Rio de Janeiro que a Light atende. É importante ter em conta como a NET (maior provedora nacional de serviços de banda larga) lida com essas comunidades, dado o elevado nível de satisfação atingido com esses grupos.

A NET estudou, avaliou e se reposicionou frente a esse grupo de consumidores, reduzindo substancialmente os possíveis “pontos de dor” e preparando tratamento (incluindo comunicação) específico que lhe permite proximidade, monitoramento de suas necessidades, diálogo e solução pronta e eficaz de suas demandas, de uma forma dinâmica, contínua e regular.

## Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. *4 Cadernos Temáticos ANEEL — Tarifas de fornecimento de energia elétrica*. Abril de 2005.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. *Prêmio IASC 2013. Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor. Relatório Brasil*, Superintendência de Regulação dos Serviços Comerciais — SRC, dezembro 2013. Disponível em: <[http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/2013\\_100.pdf](http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/2013_100.pdf)>. Acesso em: dez. 2013a.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. *Prêmio IASC 2013. Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor. Relatório CEMIG Distribuição S.A. — CEMIG D*, Superintendência de Regulação dos Serviços Comerciais — SRC, dezembro 2013. Disponível em: <[http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/2013%20\\_020.pdf](http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/2013%20_020.pdf)>. Acesso em: dez. 2013b.



AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. *Prêmio IASC 2013. Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor. Relatório Companhia Paulista de Força e Luz – CPFL Paulista*, Superintendência de Regulação dos Serviços Comerciais – SRC, Dezembro 2013. Disponível em: <[http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/2013%20\\_036.pdf](http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/2013%20_036.pdf)>. Acesso em dez. 2013c.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. *Prêmio IASC 2013. Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor. Relatório LIGHT Serviços de Eletricidade S/A*, Superintendência de Regulação dos Serviços Comerciais – SRC, Dezembro 2013. Disponível em: <[http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/2013%20\\_061.pdf](http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/2013%20_061.pdf)>. Acesso em dez. 2013d.

ALVES, R. P.; Silva, T. O. Políticas públicas de energia em Portugal. *Boletim mensal de economia portuguesa*, n. 6, jun., p. 35-50, 2011.

BOULEMIA, A. et al. *Designing Energy Regulatory Policies: The European Options*. IAE de Paris, Preliminary version, 2011.

CAMBINI, C. et al. *Output-based Incentive Regulation in Electricity Distribution: Evidence from Italy*. Department of Engineering of Florence and Department of Economics of Torino. Italy, 2012.

Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE). Agenda CCEE: Foco no Consumidor. Apresentado pelo Sr. Luiz Eduardo Barata Ferreira, Presidente do Conselho da CCE, 21 de outubro de 2013.

CEPEDA, F. Experiência brasileira com as revisões tarifárias periódicas. Trabalho que representou a ANEEL, apresentado por Fabiana Cepeda, no seminário *3ª Edición del Curso de Regulación Energética de ARIAE sobre Redes Energéticas*, Cartagena, Colômbia, em 22 de novembro de 2005.

CNE – Comisión Nacional de Energía, Chile; 1982. *Decreto con Fuerza de Ley nº 1 de 1982*. Diario Oficial de la República de Chile, 13 de septiembre de 1982, n. 31.366.

CNE – Comisión Nacional de Energía, Chile; 1998. *Reglamento de la Ley General de Servicios Eléctricos*. Diario Oficial de la República de Chile, Jueves 10 de septiembre de 1998, n. 36.162, p. 6-31.

COELHO, J. *Identificação dos Indicadores Internacionais de Qualidade de Energia Elétrica*. Universidade Federal de Santa Catarina, Relatório CERME, dezembro, 1999. DECRETO n. 5.163 (2004), Planalto. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos.

DEMING, Edwards W. *Report to management: Quality Progress*, jul. 1972.

EDF – Electricité de France Energy. *Our Customer Commitments*. Disponível em: <<http://www.edfenergy.com/large-business/customers/commitments>>. Acesso em: maio 2014.

EDISON INTERNATIONAL AND SOUTHERN CALIFORNIA EDISON. 2013 Annual Report – Building the Grid of the Future, 2013. Disponível em: <[https://www.edison.com/content/dam/eix/documents/investors/sec-filings-financials/AR\\_2013.pdf](https://www.edison.com/content/dam/eix/documents/investors/sec-filings-financials/AR_2013.pdf)>. Acesso em: junho 2014.

- ENRE (Ente Nacional Regulador de la Electricidad) — Argentina. *Normas de Calidad de Servicio Público y Sanciones, Anexo del Contrato de Concesión del Servicio Eléctrico de Distribución de la Provincia de San Juan*. Subanexo 3. Argentina, 1999.
- ERSE (Entidade Reguladora de Serviços Energéticos) — Portugal. *A Regulação da Energia Elétrica em Portugal: 1997 a 2007*. Lisboa, abril de 2008.
- FEIGENBAUM, Armand V. *Controle da qualidade total: estratégias para o gerenciamento e tecnologia da qualidade*. São Paulo: Makron Books, 1994.
- GIANNAKIS, D. et al. *Benchmarking and Incentive Regulation of Quality of Service: an Application to the UK Electricity Distribution Utilities*. Cambridge Working Paper n. 35. 2003.
- GOLDBERG, M. *Times: ferramenta eficaz para a qualidade total*. São Paulo: Makron Books, 1995.
- HASSIN, E. S. *Continuidade dos serviços de distribuição de energia elétrica: análise regulatória, correlação dos indicadores e metodologia de compensação ao consumidor*. Dissertação (Mestrado em Ciências em Engenharia da Energia) — Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI). Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Energia. Minas Gerais. 2003.
- INSTITUTO ACENDE BRASIL. *Sistema Legal e Regulatório do Setor Elétrico no Brasil*. 2012.
- INSTITUTO ACENDE BRASIL. *Tarifas de Energia e os Benefícios da Regulação por Incentivos*. 2011.
- ISHIKAWA, Kaoru. *Controle de qualidade total: à maneira japonesa*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.
- JAMASB, T.; POLLITTIT, M. *Benchmarking and Regulation of Electricity Transmission and Distribution Utilities: Lessons From International Experience*. Abstract for discussion. 2000.
- JAMASB, T.; POLLITTIT, M. *Incentive Regulation of Electricity Distribution Networks: Lessons of Experience from Britain*. Abstract for discussion. 2007.
- JOSKOW, P. *Incentive Regulation in Theory and Practice: Electricity Distribution and Transmission Networks*. Center for Energy and Environmental Policy Research, MIT. 2005.
- JOSKOW, P. *Markets for Power in the United States: An Interim Assessment*. The Energy Journal, forthcoming, 2006.
- JURAN, J. M. *A qualidade desde o projeto: os novos passos para o planejamento da qualidade em produtos e serviços*. São Paulo: Pioneira, 2001.
- KOTLER, P. *Marketing para o século XXI*. São Paulo: Futura, 1999.
- KOTLER, P. *Administração de marketing*. São Paulo: Atlas, 1996.
- LAMEIRA, V. J. et al. O setor elétrico português: uma visão crítica. *Revista eletrônica Sistemas & Gestão* n. 6, p. 201-209, 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/R2EBWO>>. Acesso em: 18 maio 2014.
- LEI n. 10.848. Planalto. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. 2004.



- LOPES DA SILVA, A. H. *Mensuração da produtividade relativa para o setor de distribuição de energia elétrica nacional inserida no cálculo do Fator X*. Dissertação (Mestrado). Departamento de Economia. Universidade de Brasília, 2006.
- MARANGON LIMA et al. *Investimentos em distribuição: uso de opções reais no novo paradigma criado pela Lei n. 10848/04*. Universidade Federal de Itajubá. UNIFEI. XVI Seminário Nacional de Distribuição de Energia Elétrica, 2004.
- MARTIN, Christopher. *Relationship marketing: bringing quality, customer service and marketing together*. Oxford: Butterworth-Heinemann, 1997.
- MIRSHAWKA, Victor. *Criando valor para o cliente*. São Paulo: Makron Books, 1993.
- NEW YORK STATE ELECTRIC AND GAS CORPORATION — NYSEG. *NYSEG Service Standards: 2009 Customer Service*. Exhibit (NYSEGCSP-1). Disponível em: <<http://bit.ly/1g1VIJO>>.
- NEW YORK STATE ELECTRIC AND GAS CORPORATION. *New York State Electric & Gas Corporation Financial Statements For the Years Ended December 31, 2011 and 2010*. 2011.
- OFFICE OF GAS AND ELECTRICITY MARKETS. *Distribution Price Control Review 5. Ofgem. Making a positive difference for energy consumers*. Disponível em: <<https://www.ofgem.gov.uk/electricity/distribution-networks/network-price-controls/distribution-price-control-review-5>>. Acesso em: mar. 2014.
- OLIVEIRA DE QUEIROZ, L. M. *Assessing the overall Performance of Brazilian Electric Distribution Companies*. The Georgetown University. School of Business and Public Management, 2012.
- PINHEIRO, T. M. M. *Regulação por incentivos à qualidade: comparação de eficiência entre distribuidoras de energia elétrica no Brasil*. Dissertação (mestrado em Engenharia Elétrica) — Departamento de Engenharia Elétrica, Universidade de Brasília, 2012.
- PPL CORPORATION. *UK Electricity Networks —Regulatory Overview*. 2012. Disponível em: <[http://eei.org/meetings/Meeting\\_Documents/2012Oct-UK\\_Electricity\\_Network\\_Regulatory\\_Overview-Walker-PPL.pdf](http://eei.org/meetings/Meeting_Documents/2012Oct-UK_Electricity_Network_Regulatory_Overview-Walker-PPL.pdf)>. Acesso em: maio 2014.
- RESEARCH INSTITUTE FOR REGULATORY ECONOMICS. *Assessing the effects of different regulatory regimes on European electricity distribution efficiency*. 34th IAEE International Conference. Stockholm: June 20, 2011.
- RIBEIRO DE CARVALHO, A. F. *Um modelo de avaliação da qualidade no atendimento ao consumidor de energia elétrica aplicado na área comercial da CERON*. Dissertação (mestrado em Engenharia de Produção) —Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, 2003.
- RIBEIRO DA SILVA, M. J. L.V. *Smart Grids em Portugal: Plano de Negócio para Serviço de Planejamento e Gestão Remota de Consumos Eléctricos*. Dissertação (mestrado em Engenharia Electrotécnica e Computadores) — Universidade Técnica de Lisboa, 2011.
- SARAIVA, J. T. *O sistema elétrico nacional — regulação e tarifas; perspectivas de evolução e desafios*. Disponível em: <<http://bit.ly/S8cUwg>>. Acesso em: 18 maio 2014.



SIMON, H. *Theories of Bounded Rationality*. American Elsevier, 1972.

TEIXEIRA, E. *Energia, Inovação e Concorrência – Que papel para as políticas públicas na construção de um novo modelo energético?* Dissertação (mestrado em Economia) – Instituto Superior Técnico – Instituto Universitário de Lisboa – ISCTE/IUL – Outubro 2009, Lisboa, 60 p.

UK POWER NETWORKS. Business Plan (2015-2023). Annex IV. *Customer Satisfaction Strategy*. Mar 2014. Disponível em: <[https://library.ukpowernetworks.co.uk/library/en/RIIO/Main\\_Business\\_Plan\\_Documents\\_and\\_Annexes/UKPN\\_Customer\\_Satisfaction\\_Strategy.pdf](https://library.ukpowernetworks.co.uk/library/en/RIIO/Main_Business_Plan_Documents_and_Annexes/UKPN_Customer_Satisfaction_Strategy.pdf)>. Acesso em: maio 2014.

VERLEUN, J. A teoria do consumidor e a teoria dos incentivos aplicadas a um plano de carreiras do serviço público brasileiro: uma abordagem sucinta. In: XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires. 4-7 novembro 2008.

WESTMONROE. *Aligning Customer Satisfaction and Utility Regulation\_2013 (UK Case)*, 2013. Disponível em: <<http://www.westmonroepartners.com/-/media/Files/Webinars/Customer%20Satisfaction%20White%20Paper.ashx>>. Acesso em: maio 2014.

# PARTE III

## Inovação legislativa: uma proposta de projeto de lei

FICHA TÉCNICA

Equipe

**Ricardo Morishita Wada**

**Ana Lucia Buccos Silveira**

**Fábio Amorim da Rocha**

**João Paulo da Silveira Ribeiro**

**Fernando Fagundes**

**Patrícia Regina Pinheiro Sampaio**

**Marvin Menezes**



1.

PERDAS  
COMERCIAIS —  
IMPACTOS E A  
NECESSIDADE DE  
UMA LEGISLAÇÃO  
FEDERAL PARA  
SEU EFICAZ  
COMBATE



## Introdução

Desde a entrada em vigor do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) discussões são travadas em nossos tribunais e no meio acadêmico sobre a possibilidade ou não da concessionária de distribuição de energia elétrica suspender o fornecimento do serviço de uma unidade consumidora que está furtando energia elétrica ou fraudando seu consumo.

Na regulação atual da agência reguladora do setor elétrico há disposições que tratam da suspensão quando constatada deficiência técnica ou de segurança na unidade consumidora que caracterize risco iminente, ou ainda nos casos de fraude ou furto de energia, não pagamento da fatura, serviços, obrigações ou garantias.

O inadimplemento da obrigação pode também caracterizar outra hipótese que se admite, inclusive na jurisprudência nacional,<sup>1</sup> a possibilidade da suspensão do serviço de energia elétrica.

---

\* Professor de Direito do Consumidor —FGV Coordenador do Projeto de P&D FGV/Light.

\*\* Presidente da Comissão de Energia Elétrica da OAB/RJ/Fábio Amorim Consultoria Ltda.

<sup>1</sup> Resp 806985/RS —ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. INADIMPLEMENTO. POSSIBILIDADE. IRREGULARIDADES NO MEDIDOR. FATURAMENTO DAS DIFERENÇAS. I. O Superior Tribunal de Justiça já se posicionou no sentido de que é lícito à concessionária interromper o fornecimento de energia elétrica se, após aviso prévio, o consumidor permanecer inadimplente no pagamento da respectiva conta (Lei nº 8.987/95, art. 6º, § 3º, II). Precedentes. II. O disposto no art. 6º, § 3º, II, da Lei nº 8.987/95, ao explicitar que, na hipótese de inadimplemento do usuário, a interrupção do fornecimento de energia não caracteriza descontinuidade do serviço, afasta qualquer possibilidade de aplicação dos preceitos insitos nos arts. 22 e 42 da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor). III. O fato de o caso dos autos tratar de débitos apurados unilateralmente pela empresa concessionária ante suposta fraude em medidor de energia elétrica e em virtude de valores decorrentes de diferenças de consumo não modifica as conclusões anteriormente indicadas. Evidentemente que o consumidor que fraudava medidor tem intenção que o real consumo de energia por ele realizado seja camuflado, normalmente com o fim de pagar menos do que seria efetivamente devido. Portanto, não há dúvida quanto à existência de energia consumida que não fora quitada. Seria um contrassenso o entendimento de que é permitida a suspensão de energia por consumo ordinário não pago, e de que não é permitida na hipótese de consumo que não foi pago em razão de ter sido camuflado pelo consumidor. IV. Recurso especial provido. Importante registrar acórdão mais recente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que reconhece a ausência de irregularidade no Termo de Ocorrência e Inspeção: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. 15ª Câmara Cível. Apelação Cível nº 0127732-10.2010.8.19.0001. Relator Des. Sergio Lucio Cruz. DO: 29/6/2011. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE DÉBITO, C/C INDENIZATÓRIA. LIGAÇÃO DIRETA. TERMO DE OCORRÊNCIA DE INFRAÇÃO (TOI). “Ausência de qualquer irregularidade na lavratura do TOI e, constatadas as irregularidades, estava a concessionária autorizada, pela lei e pelo regulamento, a proceder à suspensão do fornecimento de energia elétrica. Inexistência de qualquer dano moral a ser reparado. Ma-

Nos casos de furto ou fraude, seria possível, via inadimplemento, estabelecer a mesma medida. Se o simples inadimplemento ensejaria a suspensão, obedecidos os requisitos e procedimentos previstos na norma reguladora, seria de se esperar que a conduta grave, que implica também a responsabilização penal, recebesse ao menos o mesmo tratamento.

No entanto, o ponto central da questão está na materialização da irregularidade, pois sem isso os valores não podem ser considerados certos nem líquidos, ou seja, aptos e legítimos a lastrear a cobrança e a recuperação da receita.

Acontece dessa maneira porque a materialização da irregularidade depende, como veremos mais adiante, da adoção de procedimentos previstos na Resolução nº 414/10 da ANEEL que nem sempre são considerados no Poder Judiciário, o que acaba por provocar inúmeros efeitos adversos.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro emitiu um Enunciado nº 51/11 e a Súmula nº 256/12 que estabelecem que: “O termo de ocorrência de irregularidade, emanado de concessionária, não ostenta o atributo da presunção de legitimidade, ainda que subscrito pelo usuário.” Em outros julgados, como a Apelação Cível nº 0022909-44.2005.8.19.0038, publicada em 19/11/2010, declarou-se o ato como sendo unilateral e, portanto, inidôneo para se inferir pela ocorrência de desvio.<sup>2</sup> Na Apelação Cível nº 0014480-59.2006.8.19.0004, considera-se que o procedimento do TOI foi realizado sem o contraditório e a ampla defesa.<sup>3</sup>

---

téria já examinada por esta Corte, sobre a qual se firmou o entendimento pacífico de que, não havendo comprovação da irregularidade no TOI, deve o pedido ser julgado improcedente”.

<sup>2</sup> “Com efeito, a concessionária ré lavrou ato de forma unilateral, retirando o medidor de consumo de energia elétrica da unidade consumidora e substituindo-o por outro, o que impossibilitou a realização de prova técnica no aparelho e aferição quanto ao consumo registrado, ou análise para verificação de possível fraude. Assim, a simples alegação de irregularidade na unidade consumidora não é meio idôneo para se inferir pela ocorrência de desvio, pois como bem ressaltou o Ilustre Juízo, a atuação da concessionária ré não tem presunção de veracidade ou de legitimidade.” 3ª Câmara Cível da Comarca do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 0022909-44.2005.8.19.0038. Relator Des. Adolpho Andrade Mello. Publicado em 19/11/2010.

<sup>3</sup> “Verifica-se, portanto, que a lavratura de Termo de Ocorrência de Irregularidade (TOI) no relógio medidor de consumo existente no imóvel em que a parte autora desenvolve suas atividades empresariais foi realizada sem que se permitisse qualquer contraprova por parte do consumidor no momento da apuração da irregularidade e lavratura do termo. Ressalte-se ainda não haver prova nos autos de que o consumidor tenha sido comunicado acerca da possibilidade de requerer a realização de prova pericial técnica por terceiro legalmente habilitado, conforme faculta o art. 72, II, da Resolução nº 456 da ANEEL, [...] Verifica-se, portanto, que, neste ponto, a concessionária falhou com o dever de informação ao consumidor, que também não foi informado acerca dos critérios adotados no cálculo dos valores refaturados, critérios esses que também não foram esclarecidos no presente feito. Dessa forma, resta configurada a abusividade da cobrança feita ao apelado a título de refaturamento, a justificar a declaração de inexistência da dívida.” Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. 18ª Câmara Cível da Comarca do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 0014480-59.2006.8.19.0004. Relatora Des. Célia Maria Vidal Meliga Pessoa. Publicado em 10/1/2011.



Entre os vários efeitos adversos da falta de segurança jurídica, o mais preocupante está relacionado ao pedido de danos morais nos casos em que o autor comete a fraude ou o furto. Realizada a irregularidade e promovida a lavratura do termo, nos termos determinados pela lei e pela regulação setorial, não poderia o cumprimento das obrigações impostas pela lei ser fonte geradora de ofensa à moral do fraudador e daquele que furta energia em prejuízo de toda uma coletividade.

Nesse sentido, observamos uma importante Súmula do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a Súmula 285, de 30 de novembro de 2012, que estabelece que “qualquer interrupção de prestação de serviço essencial decorrente de ligação clandestina não configura dano moral”. Na justificativa, declara-se ainda que: “Rompe-se o nexo causal da responsabilidade em virtude do fato exclusivo da vítima. Por outro lado, não se pode considerar afrontado em sua dignidade, quem, anteriormente, praticou ato ilícito e, em tese, delituoso.”

Os procedimentos para caracterização da irregularidade foram revistos e passaram por importantes alterações e estão hoje previstas na Resolução nº 414/10 da ANEEL. Entre os inúmeros instrumentos aperfeiçoados está o denominado Termo de Ocorrência e Inspeção, que a despeito da sua instrumentalidade, é o que mais provocou controvérsias, pois havia decisões que ora reconheciam sua aplicação, ora estabeleciam sua nulidade, o que impediu ou retardou a produção de seus efeitos para toda sociedade.

Por isso, o foco principal deste capítulo é a questão da lavratura do TOI, a recuperação da receita perdida com a irregularidade e ainda os efeitos adversos da insegurança jurídica, tais como a reparação, nesses casos, por danos morais. Defende-se uma inovação jurídica com a proposição de uma lei que estabeleça de forma direta e legítima todos os principais elementos que envolvam o combate às referidas irregularidades e assim permita restabelecer a segurança jurídica necessária para harmonização das relações jurídicas de consumo e o desenvolvimento de toda sociedade.

Os conflitos existentes têm ocasionado milhares de ações judiciais, gerando sérios impactos para as concessionárias e também para os próprios consumidores. Se não há uma negativa de aplicação da Lei nº 8.987/95, há uma grande insegurança jurídica quando a Corte Superior de Justiça declara a impossibilidade de reconhecimento da dívida quando decorrente de fraude no medidor de consumo de energia do cliente e o procedimento para sua apuração.

Não se trata de um problema relacionado com a unilateralidade, que de fato pode acarretar violações de direitos e que deve, sem dúvida, ser submetido a um controle jurisdicional.

A questão parece ocorrer quando se tenta definir o alcance do que seria unilateral e o que seria um ato legítimo da própria concessionária. Importante apontar que, nos termos da regulação existente, a concessionária tem o dever de caracteri-



zar e apurar o consumo não faturado ou faturado a menor.<sup>4</sup> Trata-se da realização de um interesse de toda coletividade e, por isso, também público.

O procedimento estabelecido pelo regulador goza de presunção relativa de legalidade e legitimidade e não foi até o momento retirado do ordenamento jurídico brasileiro. Substantivamente, não ocorre uma imputação direta da irregularidade ao consumidor, mas todo um procedimento que permite, substantivamente, sua participação e o exercício do contraditório.

Na prática cotidiana de milhares de operações para combate às irregularidades no consumo de energia, falhas e equívocos podem ocorrer, daí trata-se de um tema altamente complexo, a merecer todo o controle jurisdicional, mas também administrativo e interno da empresa, e de todos os demais atores da sociedade.

No entanto, será também fundamental se garantir que, uma vez observado todo o processo previsto na norma em vigor, os valores materializados proporcionem segurança jurídica suficiente para produzir efeitos, tais como a cobrança e até, conforme prevê a Lei nº 8.987/95 e a Resolução Normativa nº 414/10, a efetiva recuperação da receita, que alcança os interesses de toda a coletividade, e não apenas da concessionária.

Contudo, constata-se ainda uma grande insegurança jurídica nas operações existentes e o questionamento das regras incidentes, ainda que não controversas. Será ilustrativo compartilhar alguns dados específicos do setor de distribuição de energia no caso do Rio de Janeiro.

Durante o desenvolvimento do projeto de P&D sobre prevenção, tratamento e redução dos conflitos de consumo, parceria da FGV DIREITO RIO, Escola de Matemática Aplicada e Light, inúmeros outros dados emergiram, bem como novas análises do conhecido fenômeno.

Ao longo deste capítulo trataremos da necessidade de refletirmos sobre a edição de uma norma, em um projeto de lei que procure endereçar as inseguranças jurídicas existentes e legitimamente apresente decisões legislativas que permitam conciliar os interesses de toda a sociedade, consumidores individuais, consumidores no âmbito coletivo, o Estado e as concessionárias de serviços públicos de energia.

Para tanto, o capítulo está dividido em sete seções, tendo ao final uma minuta de Projeto de Lei apresentada na Associação Brasileira de Distribuidores de Energia (Abradee), no Ministério da Justiça, na Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), no Tribunal de Contas da União (TCU) e na Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), recebendo apontamentos e considerações que foram contemplados neste capítulo.

---

<sup>4</sup> Vide Resolução Normativa nº 414/10, que prevê no art. 129, *verbis*: “Na ocorrência de indício de procedimento irregular, a distribuidora deve adotar as providências necessárias para sua fiel caracterização e apuração do consumo não faturado ou faturado a menor” .

## **I. A dimensão econômica dos inadimplementos de energia**

O principal efeito econômico do inadimplemento está na conta de luz do consumidor adimplente, no final de cada mês e ao longo de todo período de contratação dos serviços de energia elétrica. As perdas tarifárias não são alocadas em um fundo perdido ou desprovido de qualquer efeito econômico, ao contrário, parte delas compõem os cálculos tarifários e são distribuídas por toda a sociedade, consumidores, usuários, poder público e até fornecedores, e o restante assumido pelos acionistas das empresas distribuidoras de energia elétrica.

Em uma perspectiva não econômica, os efeitos também podem ser tangibilizados, embora não tenham sido tratados neste capítulo. Tão importante quanto os efeitos econômicos, eles se relacionam com o sentimento de justiça, de equidade, pois tratam da necessidade de proteção também daqueles que respeitam e cumprem com suas obrigações, ou seja, a maioria dos consumidores de energia deste país.

### **As perdas simbólicas da fraude e do furto de energia**

A preocupação é no plano simbólico, onde, a despeito de solidariedade, valor de matriz constitucional inafastável, poderia indicar excesso ou arbitrariedade na exata medida que a solidariedade foi mediada no processo legislativo e está representada nas políticas de tarifas sociais dos consumidores. Importante não estabelecer uma fusão entre os conceitos de políticas sociais e paliativos proporcionados pelo ordenamento jurídico para prevenir ou reparar um abuso realizado.

### **Perdas na perspectiva dos órgãos de controle e regulação do setor**

No âmbito econômico, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Relatório de Auditoria TC-025.619/2007-2, constatou que as distribuidoras e o Estado deixaram de arrecadar aproximadamente 5 bilhões de reais em razão da energia elétrica consumida e não faturada, valor quase duplicado se considerados nesse cálculo tributos e encargos setoriais não arrecadados.

Estudos da ANEEL e do TCU sinalizam que a partir de 2001, ano do racionamento, o furto e a fraude no consumo de energia aumentaram em mais de 64%. Para cumprir as metas estabelecidas no racionamento e evitar o pagamento de uma sobretarifa, usuários cometeram esse ilícito, que pode ter inclusive natureza penal. Embora o racionamento tenha terminado, a irregularidade permaneceu. Considerando o atual momento do setor elétrico, em que se cogita a implementação de um novo racionamento, os efeitos do furto e da fraude de energia tornam-se ainda mais graves e merecem um olhar mais detido de toda a sociedade.

As perdas comerciais causam hoje um prejuízo superior a 8 bilhões de reais/ano, e os honestos e adimplentes pagam de alguma forma por esse desvio de con-

duta previsto no Código Penal vigente. Importante ressaltar que nesse valor não estão contemplados o custo para a recuperação da energia não faturada, custas judiciais, contratação de advogados, condenações em danos morais, periciais, nos casos em que o consumidor fraudador ou furtador vem a Juízo pleitear danos morais e a desconstituição dos valores calculados pela concessionária de energia.

## Perdas em um comparativo global

Comparando com outros países, as perdas comerciais atingem percentuais próximos a 9% da energia consumida. No Brasil, esse percentual se aproxima de 17%. De 38 países analisados recentemente, o Brasil é o oitavo que mais deixa de arrecadar, próximo à Venezuela, Índia e Colômbia.

Em um momento que tanto se alardeia a modicidade tarifária, é relevante considerar que a extinção dessas perdas reduziria a tarifa, no Brasil, em 5%. Ao considerarmos apenas o Rio de Janeiro, onde esse problema é histórico e se agrava, esse percentual subiria para o expressivo patamar de 17%, só na área de concessão da Light, uma das distribuidoras do estado.

Sob a ótica da sustentabilidade, o que o Brasil perde com a energia furtada e fraudada daria para abastecer Minas Gerais por um ano. Por certo, muitas usinas que hoje estão em construção e são tão questionadas sob o enfoque ambiental não precisariam sair do papel. Mais grave ainda é quando essa questão é analisada sob a ótica da escassez de energia, atual fase do nosso país.

As irregularidades no consumo de energia elétrica comprometem o serviço e sua qualidade, e combater esse ilícito é fundamental para a sustentabilidade do setor. Hoje, como dito anteriormente, se consideramos a realidade da Light, clientes e consumidores adimplentes pagam 17% mais do que deveriam em razão dos ilícitos praticados. O fluxo de caixa das distribuidoras e do Estado fica comprometido e com isso recursos setoriais acabam sendo direcionados para novos empreendimentos de geração de forma a produzir energia adicional para compensar aquela energia desviada por irregularidades e desperdiçada por não ser utilizada de forma racional e eficiente para toda a sociedade.

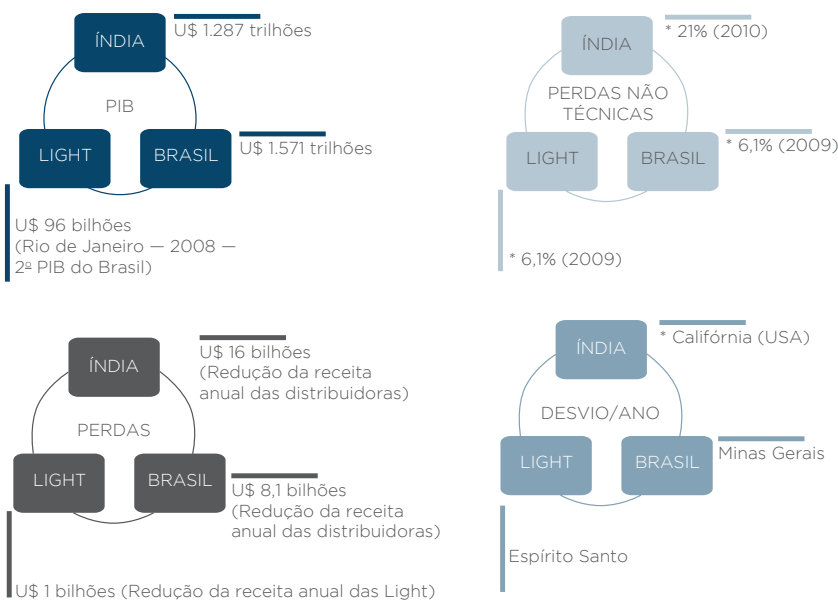
Inúmeros levantamentos realizados pelas distribuidoras indicam que aqueles que se favorecem dessas irregularidades são também clientes com condições de quitar suas faturas. No setor industrial e comercial, os que manipulam a medição têm “benefícios” no mercado ao oferecerem produtos mais baratos e, portanto, mais acessíveis, tendo em vista que a energia efetivamente consumida não está sendo considerada na composição do seu preço final.

A utilização dessas ilicitudes gera prejuízos em cadeia, uma vez que (i) a concessionária deixa de receber a contraprestação pelo serviço prestado; (ii) a competição comercial entre as empresas se torna desleal; (iii) aumentam o desemprego, já que postos de empregos são fechados, uma vez que muitos comércios não conseguem competir com aqueles que, de forma ilícita não contemplam a energia no custo dos seus produtos; e (iv) o Estado deixa de arrecadar seus impostos.



**Figura 1.1**

Estudo elaborado pela Deloitte que demonstra o impacto das perdas comerciais no Brasil e na Light



Fonte: Relatório Deloitte, set. 2010

Estudo realizado em 2008 pela Light concluiu que na classe residencial o percentual de irregularidade era de 75% nas áreas informais, 20% nas áreas residenciais de alto luxo e 15% no setor residencial urbano. Na classe comercial, os maiores fraudadores individuais eram motéis, hotéis, panificadoras, supermercados e postos de gasolina; na classe industrial, frigoríficos e fábricas de gelo.

Como se não bastasse, ainda que a distribuidora efetue fiscalizações periódicas, o referido estudo verificou que nos 12 meses após a normalização havia reincidência em 10% dos clientes em áreas informais, 10% dentre os maiores consumidores e 15% dos consumidores residenciais.

Claro está, portanto, que estamos diante de um problema complexo que envolve também uma racionalidade de incentivos e até de padrões de ética, uma vez que há clientes de áreas residenciais de alto luxo e empresas que podem pagar pela energia efetivamente consumida.

Só para se ter a dimensão do problema, os valores mencionados correspondem a 11% do faturamento anual do setor elétrico, e acarreta uma majoração de 5% (média Brasil) sobre o valor das tarifas segundo o referido relatório do TCU.

Além disso, importante reiterar, a energia elétrica que deixou de ser faturada nesse período seria suficiente, segundo o próprio TCU, para abastecer Minas Gerais

durante um ano inteiro, ou, ainda, correspondente a 35% de toda a energia que será produzida pela Usina de Santo Antônio, no rio Madeira, em Roraima.

Cabe ainda registrar que, segundo a ANEEL, com base em medições realizadas desde a geração da energia até sua entrega ao usuário final, o que se perde com essas irregularidades seria suficiente para abastecer uma cidade com 19 milhões de unidades consumidoras durante um mês.

Observa-se que, passados 19 anos do início das privatizações e depois de bilhões de reais de investimentos em novas tecnologias no combate às irregularidades, os índices de perdas comerciais hoje apurados são muito similares ao desse recente passado, em especial no estado do Rio de Janeiro (apesar de Light e Ampla estarem na vanguarda da tecnologia no combate a perdas). Isso mostra que, muito embora existam tecnologias cada vez mais sofisticadas e atuais, as distribuidoras ainda não foram capazes de inibir ou mitigar os efeitos daqueles que constituem uma verdadeira indústria da fraude e furto de energia.

Por maior que seja a fiscalização e os investimentos realizados para combater o furto e a fraude no consumo de energia elétrica, não há um controle social efetivo, na medida em que tais práticas não são consideradas como ilícitas. As concessionárias, apesar de detectarem as irregularidades e tomarem as medidas cabíveis, mais tarde se surpreendem ao verificarem que esses mesmos usuários voltaram a cometer o furto ou a fraude no consumo de energia para conseguir benefícios com faturamento menor do que aquele efetivamente consumido.

A redução das perdas comerciais trará benefícios como: (i) uma melhor qualidade de serviços; (ii) redução do número de interrupções de energia provocada pelo manuseio da rede elétrica por pessoas não qualificadas; e (iii) ausência de sobrecarga no sistema. Há também o benefício econômico para o consumidor, o mercado e o próprio Estado, com a alocação eficiente dos custos de produção e distribuição de energia para toda a sociedade.

## II. A Light como estudo de caso: perdas comerciais e medidas adotadas para seu combate

Ao longo dos anos as medidas adotadas pela Light para combater as perdas comerciais representam vultosos investimentos, chegando à casa de bilhões de reais de investimento em novas tecnologias —medidores eletrônicos, blindagem de rede, inspeções e fiscalizações periódicas, parcerias com a Delegacia especializada, estudos e pesquisas científicas. São esforços institucionais para melhoria e redução das perdas comerciais, o que traria resultados para o consumidor e toda a sociedade.

Além dos investimentos e da perda de arrecadação em razão das práticas de furto e fraude de energia, foi também necessário adquirir mais energia para atender aos consumidores, clientes e usuários para não comprometer a qualidade do serviço prestado. No entanto, há uma nítida preocupação, pois esse quadro de perdas comerciais não se sustenta ao longo do tempo, seja em relação aos consumidores ou mesmo diante dos acionistas da empresa.

### O caso da Light como um problema de políticas públicas

O problema das perdas comerciais compromete o próprio processo de expansão da geração de energia no Brasil e assume nitidamente uma dimensão que afeta e envolve a própria política pública no nosso país. O voto do Relator Edvaldo Santana, da ANEEL, que integra a Resolução que homologou as tarifas da Light em novembro de 2013, asseverou que:

[...] para que se tenha uma ideia em termos de números bem aproximados, o mercado total da Light em 2013 é de cerca de 2.900 MW médios. Considerando-se o total da energia injetada na rede, 25% são perdas, o que corresponde a 725 MW médios. No Brasil, para atender toda a carga, é necessário o acréscimo de 5.000 MW de potência total, ou 3.150 MW médios. **Em outras palavras, quase ¼ do total da expansão da geração no Brasil é explicado pelas perdas da Light, o que, para mim, passa a ser um problema de política pública, e não um simples problema de revisão tarifária.**

30. Com números de tais proporções, olhar o caso como um simples problema tarifário parece-me não olhar a situação como todo, não olhar para estratégias que apontem na solução do problema (grifamos).

### O valor das perdas comerciais

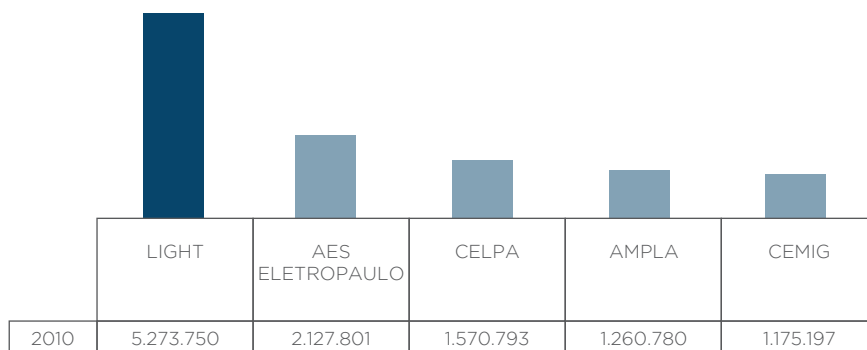
Segundo o relatório elaborado pela Abradee, a Light perde com furtos e fraudes no consumo de energia quase cinco vezes mais que a Cemig e mais do que o dobro do que a Eletropaulo. Ressalte-se que a Light possui cerca de 4 milhões de clientes

e a Cemig aproximadamente 7 milhões, número similar a Eletropaulo, que atende a grande São Paulo.

Em um exercício direto dos valores de arrecadação, pode-se afirmar que a Light deixa de arrecadar (em Mw-h), em razão das perdas comerciais, o equivalente a duas Eletropaulo e uma Cemig. Multiplicando pelo número de clientes os 4 milhões da Light equivaleriam a 21 milhões de clientes dessas duas empresas.

Não restam dúvidas de que o caso da Light é complexo e merecedor das análises deste projeto de P&D. Importante notar que a comparação realizada é feita com empresas que atendem a grande São Paulo e a grande Belo Horizonte e, ambas, estão bem longe dos problemas relatados pela Light, sendo *sui generis* em comparação com outras distribuidoras de energia no Brasil (ver Gráfico 1.1).

**Gráfico 1.1**  
**Perdas em Mw-h**



## Áreas de complexidade socioeconômica

Na Audiência Pública nº 89/13, foi possível observar a manifestação da Light, que propugnou que as perdas não técnicas têm aspectos particulares em cada concessão, com causas e pesos diversos, conforme o histórico de desenvolvimento da região, sua localização e características de seu mercado. Tais fatores são fortemente influenciados por variáveis socioeconômicas, culturais e comportamentais da população de cada área.

Nesse sentido, a posição da concessionária convergiu com a posição da ANEEL, que construiu um índice de complexidade socioeconômica que busca refletir o grau de dificuldade de cada concessão no combate ao furto de energia. Nesse índice, a Light aparece entre as concessionárias com maior complexidade social e, conseqüentemente, maior dificuldade no combate às perdas não técnicas. De fato, combater o furto de energia é o principal desafio enfrentado pela Light.



O resultado desse entendimento e classificação da complexidade social é a estimativa de que atualmente 25,4% da população da área de concessão da Light reside em domicílios subnormais ou precários, valor bastante superior ao observado em 2000, de 20,7%.

Ter parte significativa da população vivendo em aglomerados como esses dificulta bastante o combate às perdas pela concessionária, pois tais áreas apresentam alta concentração populacional, infraestrutura precária, topografia acidentada, e, em grande parte dos casos, altos índices de violência e domínio do crime organizado. Nesses casos, essas áreas são caracterizadas como áreas de risco, regiões em que o combate às perdas é extremamente difícil.

## A Light e as UPPs

Certamente, quando o Governo Estadual implementou seu programa de pacificação, instalando UPPs (Unidades de Polícia Pacificadoras) em áreas de risco, a Light passou a atuar no combate ao furto e à fraude no consumo de energia nessas regiões. Entretanto, essa atuação requer a implementação de um plano extenso, que envolve: (i) parcerias com o governo; (ii) programas de eficiência energética; e (iii) modernização das redes; e (iv) relacionamento diferenciado com o consumidor. Ou seja, mesmo com a pacificação, os desafios da Light no resgate dos consumidores locais para a formalidade são enormes, requerendo tempo (aproximadamente dois anos) e custos elevados (superior a 1.500 R\$/consumidor).

## As áreas não pacificadas

Nas demais áreas de risco em que ainda não houve a instalação de UPPs, as atividades das equipes da Light de qualquer natureza são comumente impedidas por ação do crime organizado. Nessas regiões geralmente dominadas pelo narcotráfico ou por milícias, em que o estado é impedido de atuar, torna-se muito difícil se implementar qualquer ação de gestão das perdas comerciais e combate ao furto de energia, devido ao risco incorrido pelos funcionários da empresa, limitando-se a concessionária à medição dos níveis de perdas não técnicas, com instalação de medidores em suas fronteiras.

Nesse cenário, as perdas não técnicas da Light nas comunidades são significativas e englobam 50% das perdas totais da concessão. Entretanto, as dificuldades da Light no combate ao furto e à fraude no consumo de energia vão além.

As perdas não técnicas na área de concessão da Light em 2012 totalizaram 6 TWh, equivalente a 45,42% de seu mercado de baixa tensão. Tais perdas, no entanto, apresentam variação extrema, dependendo da região. As perdas nas regiões de menor complexidade social —vale do Paraíba e região litorânea— são muitíssimo inferiores às das de maior complexidade social, como regiões leste, da Baixada e oeste.

As regiões litorânea e do vale do Paraíba apresentam níveis de perdas não técnicas inferiores aos de empresas de baixíssima complexidade social, como, por



exemplo, a CPFL Paulista. Por outro lado, as perdas nas regiões leste, da Baixada e oeste são bastante altas, superando, em muito, a média da concessão da Light. Tal fato corrobora o entendimento de que, conforme constatado pela ANEEL, parcela significativa das perdas não técnicas está associada a características intrínsecas da região, e não à gestão da concessionária. A concessão da Light é uma prova disso: a mesma gestão no combate resulta em índices de perdas não técnicas bastante distintos, ainda que a Light aplique soluções diferentes para cada região, que busca a melhor solução para cada tipo de problema.

Nesse contexto, se comparada à proporção da população em domicílios precários ou subnormais nas diferentes regiões da concessão da Light, é possível constatar que aquelas em que a essa proporção é maior são as que tendem a apresentar os maiores índices de perdas não técnicas sobre o mercado de baixa tensão.

Não obstante, uma análise adicional permite concluir que não é só a grande proporção da população em domicílios subnormais ou precários que influencia as perdas não técnicas na Light. De fato, assim como nas áreas de risco, há regiões na Baixada, do leste e do oeste que, mesmo estando fora dessas comunidades, não há uma necessária representação do Estado. Parece se tratar de áreas ocupadas por outros centros de poder paralelo que limitam bastante a atuação da empresa no combate ao furto de energia. A alta informalidade na área de concessão da Light afeta não só o combate ao furto e à fraude no consumo de energia, mas todos os serviços públicos prestados.

O quadro da insegurança nas regiões mencionadas é visualizado também nas estatísticas divulgadas pela Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro, referentes a crimes de distintas naturezas.

A região da Baixada concentra os crimes de potencial mais ofensivo (roubos e homicídios dolosos). Apesar de haver uma tendência de queda dos homicídios dolosos em todas as regionais da Light, os furtos e roubos se comportam de forma diferenciada. O total de roubos diminui na região litorânea, leste e do vale do Paraíba, aumentando levemente na região oeste e significativamente na regional Baixada. Já o total de furtos aumenta significativamente nas regiões da Baixada, leste e oeste.

Logo, apesar dos esforços das autoridades e da instalação de inúmeras UPPs desde 2008, a queda da criminalidade não tem sido generalizada, havendo crescente incidência de roubos, particularmente em áreas da Baixada.

A persistente criminalidade e insegurança não apenas dificulta o acesso da concessionária e as ações de combate como também dissemina um sentimento de impunidade, o qual, combinado com a elevada informalidade, torna grande parcela das regionais mais problemáticas mais vulnerável ao cumprimento das regras de adimplemento dos contratos de prestação de serviços de distribuição de energia.

## As duas concessões da Light: a formal e informal

Esse cenário acabou por permitir uma visualização da concessão da empresa de forma dicotômica: uma formal, em que é possível atuar no combate ao furto e à fraude



de energia; outra informal, envolvendo não apenas as comunidades, mas outras regiões com alta informalidade e presença de milícias, em que as ações de combate são dificultadas ao extremo.

Esse cenário de divisão com relação ao respeito ao estado de direito se estende pela concessão da Light, indo além da cidade do Rio de Janeiro, afetando também os municípios da Baixada Fluminense. Por isso, a concessão da Light pode ser dividida em duas concessões: formal e informal. A concessão formal envolve a região litorânea (exceto comunidades não pacificadas), a região do vale do Paraíba, todas as comunidades pacificadas com atuação da Light e uma parte reduzida das demais regiões.

O efeito da maior posse de equipamentos nas regiões informais da Light sobre suas perdas pode ser constatado ao se analisar a evolução da carga da concessionária nos últimos anos, uma vez que o aumento da carga das áreas informais foi bem maior do que o observado nas áreas formais. Por exemplo, entre 2008 e 2012 a carga da Rocinha cresceu 48%, enquanto o mercado de baixa tensão da Light cresceu apenas 16% no mesmo período. Infelizmente, como era de se esperar, o aumento da carga da Rocinha não se verificou no faturamento da Light para a região. Essa elevação ocorreu na energia furtada em função do uso não consciente dos equipamentos, principalmente do ar-condicionado, sendo que tal fato faz com que exista uma correlação direta entre o índice de perdas comerciais e a temperatura observada. Também devemos considerar o aumento do acesso ao crédito, utilizado amplamente nos últimos anos como uma das principais ferramentas da política econômica do governo da presidente Dilma Rousseff, gerando maior consumo de energia em razão da aquisição de novos equipamentos pelos consumidores.

Ademais, verifica-se que à medida que a temperatura média aumenta ao longo dos meses, as perdas comerciais sobre o mercado de baixa tensão acompanham sua inclinação de crescimento, demonstrando o impacto da temperatura nos indicadores de perdas da Light.

De fato, a correlação entre a temperatura e as perdas é explicada (inclusive estatisticamente) pelo uso inadequado do ar-condicionado nas regiões de maior informalidade da área de concessão da Light (concessão informal). Devido à ausência de representação institucional adequada do Estado, foi verificada a dificuldade da concessionária em praticar ações de reforço à adimplência e combate às perdas comerciais nessas regiões, o que pode propiciar a disseminação do furto e a fraude no consumo de energia e, conseqüentemente, do desperdício desse importante recurso. Como agravante, as regiões com maior informalidade tendem a ser mais concentradas urbanisticamente, o que as torna ainda mais quentes nos dias de verão. Ou seja, nas regiões, em que a atuação da Light é bastante limitada, o uso do ar-condicionado, por exemplo, se dá de forma inadequada (consumo sem pagamento pode ensejar abusos), agravando a situação de consumo e adimplemento na região. Adicionalmente, é comum encontrar nessas regiões residências e comércios

com instalações elétricas internas e equipamentos elétricos em péssimo estado, o que também gera maior consumo de energia.

## **Investimentos para perdas comerciais**

Desde 2009, a Light estava conseguindo reduzir de forma sustentável suas perdas comerciais (comparativamente ao mercado de baixa tensão), como resultado das ações de combate que implementou ao longo dos anos. Entretanto, em 2012, essa trajetória se inverteu, e o índice de perdas não técnicas subiu de 40,41% para 45,42%.

A Light, entre 2008 e 2012, aplicou recursos totais (investimentos + despesas) no combate às perdas comerciais superiores a R\$ 1 bilhão. A despeito desse esforço, o índice de perdas comerciais não apresentou redução no período, e se distanciou da meta regulatória.

Para estancar o expressivo crescimento do furto e da fraude no consumo de energia em sua área de concessão, a Light investiu entre os anos de 2008 e 2012, uma média anual de R\$ 59 milhões em ações convencionais no combate às perdas não técnicas, incluindo investimentos (CAPEX) e despesas operacionais (OPEX). Ao longo desse período, a concessionária regularizou 70 mil consumidores ao ano, em média e realizou mais de 100 mil inspeções.

## **As novas tecnologias de combate às perdas não técnicas**

Adicionalmente, a Light aprimorou a inteligência na análise e priorização das inspeções de possíveis fraudadores, principalmente por meio da utilização de software de identificação e controle de inspeções, tornando o processo de recuperação de energia mais eficiente, agregando maior retorno às ações. Com isso, a empresa tem conseguido otimizar os resultados alcançados, pois consegue trazer uma energia maior para cada ação de inspeção e regularização.

Outra importante ação foi a elaboração de novas metodologias de análise dos conflitos judiciais de consumo e massa oriundo do projeto de P&D FGV/Light. A partir da geografia do conflito foi possível ao setor jurídico da empresa precisar as regiões de conflito no Rio de Janeiro, na perspectiva quantitativa, mas também qualitativa. Com o conhecimento das áreas afetadas e sua respectiva densidade por número de domicílios atendidos, foi possível estabelecer quais áreas mereceriam maior atenção. De outro lado, definir a fonte de conflitos foi decisivo para permitir o uso dos mecanismos de prevenção, mas também de atendimento nas regiões mais críticas e judicializadas do estado.

## **Regulação do setor e insegurança jurídica como fonte dos conflitos**

Mesmo com a expressiva melhora dos resultados de energia recuperada e incorporada nos últimos anos, os ganhos dessas ações não apresentam perpetuidade em função da elevada reincidência nos principais focos de perdas comerciais da



área de concessão. Nessas localidades as ações de inspeção e normalização são conhecidas como ações para “enxugar gelo”, pois seus resultados não reduzem de forma significativa a taxa de reincidência à irregularidade na exata medida que a fonte de insegurança ainda está centrada na própria legitimidade da regulação do setor.

## **Alternativas para prevenir perdas comerciais**

Diante disso, a empresa passou a investir em novas formas de combate ao furto e à fraude no consumo de energia, como a blindagem da rede de distribuição e a instalação de medidores eletrônicos.

Em 2007 a Light iniciou o projeto de novas tecnologias com foco na redução das perdas não técnicas. Para atingir esse objetivo, foi adotado o Sistema de Medição Centralizada (SMC) em conjunto com a rede blindada, em que a baixa tensão é nivelada com a média tensão para dificultar o acesso à rede de distribuição.

Ressalta-se, entretanto, que o processo de homologação dos equipamentos de SMC pelo Inmetro foi bastante longo, obrigando que o faturamento continuasse a ser realizado por meio do medidor convencional. Quando o primeiro equipamento foi homologado (medidores fabricados pela Landis+Gyr), em junho de 2009, houve ainda a exigência de alterações pelo Inmetro que impediram a utilização desses equipamentos que já estavam instalados para faturamento. A Light teve então de retirar da rede os equipamentos antigos e instalar os novos da versão homologada, e assim iniciar o faturamento.

Adicionalmente, os equipamentos do fabricante de medidores Elster, outro fornecedor da Light, foram homologados apenas em 2012. Nesse cenário, a efetividade do plano da Light ficou bastante prejudicada, pois, devido à obrigatoriedade de manter o faturamento através do medidor convencional, o combate ao furto de energia não pôde ser realizado de forma eficaz nos primeiros anos.

Não obstante, eliminadas as barreiras trazidas pela homologação dos equipamentos pelo Inmetro, a Light seguiu com o plano de instalação dos SMC, tendo instalado, até 2012, 341 mil medidores em suas redes.

Essas ações, depois de implantadas, apresentaram grande impacto de redução de perdas e de ganho de mercado para a empresa. Porém, com o passar do tempo, o número de registros de ligações irregulares encontrados nessas áreas começou a crescer, mesmo com a rede blindada. Diante desse cenário, a empresa precisou adotar novas metodologias para o efetivo combate do problema. Neste momento foi criado o projeto Light Legal, descrito mais adiante.

Ciente de seu compromisso com o desenvolvimento da sua área de concessão, desde 2008 a Light mantém parceria com o Governo do Estado e a Prefeitura do Rio, atuando nas áreas de baixa renda, prioritariamente em comunidades onde foram instaladas UPPs, tendo seu acesso facilitado e permitindo um novo relacionamento com os clientes. Nesse processo, a empresa contribui na transformação da comuni-

dade, na formalização e na mudança de hábitos, sendo reconhecida como uma das principais parceiras do Estado nesse importante processo de resgate da cidadania.

Importante ressaltar que o desafio da concessionária nessas áreas é enorme, pois o consumo médio das residências é altíssimo, 390 kWh/mês em média (incluindo a energia furtada). Com isso, conforme será descrito a seguir, a concessionária precisa atuar em várias frentes, incluindo ações que levem, gradualmente, à redução do custo da energia elétrica. O objetivo é fazer, no médio prazo, a fatura de energia caber no bolso dos moradores.

Dois grandes projetos, realizados no âmbito do Programa de Eficiência Energética, se destacam: Comunidade Eficiente, que tem como principal viés a educação para o consumo racional de energia e a troca de equipamentos ineficientes por outros energeticamente eficientes, assim como a modernização da rede interna do cliente; e Light Recicla, que converte lixo reciclável em créditos na conta de energia elétrica.

Aliado às ações do Comunidade Eficiente, em 2012, a Light investiu R\$ 12 milhões em melhorias no sistema elétrico das comunidades pacificadas. Investimentos em blindagem e telemedição totalizaram, até 2012, o montante de R\$ 140 milhões.

Adicionalmente, a Light implementa nas UPPs em que atua um mecanismo de faturamento diferenciado, com descontos escalonados (custeados pelos acionistas da companhia). Esse mecanismo visa proporcionar que esses clientes, que até então viviam na informalidade, comecem a se acostumar com o valor e o pagamento de suas faturas. Dessa forma, em conjunto com as ações de eficiência energética, que minimizam o desperdício de energia e enquadram o consumo em faixas acessíveis à renda, as faturas têm um desconto inicial de 50% e vão aumentando progressivamente de dois pontos percentuais por mês até a normalização do faturamento, após 24 meses. Todo o desconto concedido é arcado pela Light, sem qualquer repasse aos demais consumidores.

## Retomada de direitos e deveres no consumo de energia elétrica

A atuação da Light nas UPPs ocorre em quatro frentes: (i) parceria com o Governo do Estado e a Prefeitura; (ii) programas de eficiência energética; (iii) modernização das redes; e (iv) relacionamento diferenciado com o cliente. Dessa forma, a Light busca estabelecer um pacto com o consumidor, oferecendo um serviço seguro e de qualidade. O cliente, por sua vez, se compromete em usar a energia de forma correta, zelar pelo bem público e honrar o pagamento desse serviço. É um processo de retomada não só de direitos, mas também de deveres. A presença da Light vem fortalecendo seu papel como parceira em uma transformação cultural e econômica, com reflexos não só na própria comunidade, mas em toda sociedade carioca.

Outro ponto de destaque foi o lançamento, no segundo semestre de 2012, do Programa Light Legal, com a parceria do Sebrae. O referido programa é aplicado em pequenas áreas (Áreas de Perda Zero —APZs), de aproximadamente 10 a 20



mil clientes, com elevados índices de perdas comerciais e inadimplência. A atuação em cada área é realizada por uma empresa contratada, focada na melhoria dos indicadores. Equipes com técnicos eletricitas e agentes de atendimento comercial, com dedicação exclusiva e estrutura montada na região, recebem remuneração fixa acima do mercado e parte variável agressiva, dispensando a fiscalização e garantindo um maior comprometimento com o resultado. Os agentes visitam os clientes para negociar o parcelamento de débitos, realizar atualização cadastral, fornecer dicas de consumo de energia eficiente e explicar sobre os direitos e deveres do consumidor.

Em 2012, o Light Legal trabalhou em um total de 14 áreas, atendendo mais de 200 mil clientes. Nessas áreas foram realizados investimentos em blindagem da rede (R\$ 52 milhões em CAPEX) e medição eletrônica (R\$ 102 milhões em CAPEX), bem como foi implementado o Light Legal (R\$ 2,7 milhões em OPEX). Como resultado, a perdas comerciais, que antes eram de 45,8%, teve redução de 20%.

## **Tarifa social de energia e outras políticas como forma de redução de furto e fraude de energia**

Outro importante ponto para auxiliar a Light no combate ao furto e à fraude no consumo de energia está associado à ampliação dos beneficiados pela Tarifa Social. Conforme determina a Lei nº 12.212/10, o benefício da Tarifa Social, além de incluir descontos significativos nas faturas de energia, reduzindo a propensão ao furto, permite a inclusão dos consumidores nos programas de eficiência energética, que reduzem o consumo e, conseqüentemente, o incentivo à irregularidade. Para receber o benefício, entretanto, a mesma lei exige que o consumidor esteja inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Atualmente, a Light, em cuja concessão estão presentes 31 municípios, possui cerca de 150 mil clientes cadastrados na Tarifa Social. Desde 2011, a Light vem atuando ativamente na conscientização da população carente para ampliar a base de cadastro de clientes elegíveis ao benefício, ampliando também as ações de eficiência energética nas comunidades de baixa renda. Os resultados dos esforços da Light demonstram um aumento significativo no número de beneficiados, tendo os números dobrado entre dezembro de 2011 e agosto de 2013.

Dentre as ações implementadas pela Light destacam-se parcerias e convênios com as prefeituras de sua concessão, a fim de confrontar o cadastro destas com o da Light, identificando (por meio do CPF) os consumidores inscritos no Cadastro Único.

Os convênios com as prefeituras têm se mostrado eficazes, pois a Light tem obtido a ampliação da sua base de beneficiados de forma significativa em alguns municípios. Em Seropédica, Nilópolis, Barra Mansa e Volta Redonda, por exemplo, o número de beneficiários da Tarifa Social aumentou mais de 100% após os convênios firmados com as prefeituras locais.

Contudo, apesar dos esforços realizados pela Light, a concessionária ainda encontra dificuldades que impedem uma ampliação mais significativa do benefício.

Em primeiro lugar, ressalta-se que não é possível aproveitar a totalidade da base cadastral das prefeituras, pois nas residências, com frequência, o titular da fatura de energia elétrica é diferente do beneficiário do Cadastro Único, fazendo com que o cruzamento dos CPFs não possa ser realizado. Esse fato cria para a empresa a necessidade de ir a campo para averiguar a veracidade das informações, tornando o processo moroso. Em segundo lugar, o cadastramento de novos clientes no Cadastro Único é bastante lento em decorrência dos processos internos das partes envolvidas. Cabe observar que esse cadastro não pode ser realizado pela Light, mas sim pelos governos locais, após solicitação do consumidor.

Outra política importante foi o Projeto Comunidade Eficiente, que vem desenvolvendo ações integradas em diversas comunidades e bairros do Rio de Janeiro, abrangendo desde a substituição de lâmpadas e geladeiras por modelos mais eficientes até a realização de palestras, visitas domiciliares e plantões locais, que fornecem orientação sobre o consumo eficiente da energia elétrica. Adicionalmente, em 2012, a Light iniciou a instalação de recuperadores de calor e controladores de temperatura, que atuam na redução do consumo com o chuveiro elétrico.

Apesar dos impactos positivos com todas essas iniciativas, persiste ainda um eixo preocupante que parece alimentar os conflitos de consumo: a insegurança jurídica decorrente da aplicação dos procedimentos previstos nas normas do setor elétrico.

## III. Termo de Ocorrência e Inspeção

### Obrigações regulatórias

O Termo de Ocorrência e Inspeção (TOI) é um dos principais instrumentos previstos no art. 129, I<sup>5</sup> da Resolução nº 414/10 da ANEEL (art. 72, I da Resolução nº 456/00 da ANEEL) para a distribuidora cumprir com as determinações regulatórias.

Expresso no art. 129 da referida Resolução, a ocorrência de indício de procedimento irregular exige da concessionária do serviço público a adoção de medidas para resguardar o interesse público da sociedade. Deve “adotar as providências necessárias para sua fiel caracterização e apuração do consumo não faturado ou faturado a menor”.

A fiel caracterização, nos termos do procedimento editado pela ANEEL, conforme previsão do próprio art. 129, § 1º será com a composição de um conjunto de evidências para caracterização das irregularidades, sendo eles:

- Termo de Ocorrência e Inspeção —TOI;
- perícia técnica, utilizada a critério da concessionária ou a pedido do consumidor;
- relatório de avaliação técnica, exceto quando houver perícia;
- avaliação do histórico de consumo e grandezas elétricas;
- medição fiscalizadora;
- recursos visuais, como fotografias e vídeos.

Houve uma importante modificação da norma regulatória em relação à disciplina estabelecida anteriormente pela Resolução nº 456/00. Na Resolução anterior, significativa parcela do ato era transferida para concessionária, inclusive a descrição da irregularidade. Na norma atual, a esfera de liberdade da concessionária é bastante reduzida e está circunscrita ao dever de lançar as informações requeridas pelo regulador e submetidas ao controle do próprio consumidor e da sociedade. Importante registrar que a Resolução nº 414/10 define o modelo do TOI a ser preenchido, conforme o Anexo V da referida norma.

Em relação ao controle do consumidor, usuário e cliente ocorre quando a resolução estabelece a transparência na relação e a possibilidade de acompanhamento e eventual contradita do fato informado pela concessionária, o que afasta a alegação de que não há contraditório e ampla defesa. Basta para isso observar o previsto nos arts. 129, 132 e 133 da Resolução nº 414/10 para verificarmos que todos

---

<sup>5</sup> “Art. 129 Na ocorrência de indício de procedimento irregular, a distribuidora deve adotar as providências necessárias para sua fiel caracterização e apuração do consumo não faturado ou faturado a menor.” I —emitir o Termo de Ocorrência e Inspeção —TOI, em formulário próprio, elaborado conforme Anexo V desta Resolução;



os procedimentos, quer de detecção da irregularidade e da perícia ou avaliação técnica e da cobrança, cumprem prazos e o consumidor pode estar presente.

Há assim transparência quando se assegura ao consumidor uma cópia do TOI, sendo possível a ele acompanhar todos os lançamentos realizados, inclusive as constatações que representam indícios de irregularidades. Outro dado importante está nas informações de selagem e o lançamento de informações como encontrado/retirado ou ainda instalado no que se refere ao medidor.

Os mecanismos de controle do consumidor também estão presentes quando há informação de que os equipamentos de medição serão retirados e substituídos. Trata-se de um recibo que identifica até mesmo o lacre utilizado na sacola de transporte ou identificação dos selos utilizados.

Outro dado importante é o *check-list* que o representante da empresa deve fazer com o consumidor, como se ele solicitará ou não perícia técnica, se autorizou ou não o levantamento da carga, se houve suspensão de fornecimento de energia à unidade consumidora, se a ocorrência foi ou não fotografada, se houve normalização no ato da inspeção e, por último, se o consumidor se recusou ou não a receber o termo.

É possível afirmar que houve um aprimoramento da norma regulatória com o objetivo de retirar do ato a unilateralidade e assim procurar assegurar aos consumidores, usuários e clientes um maior equilíbrio da relação, sobretudo em um ponto nevrálgico que poderá implicar a suspensão do serviço.

Procurou-se endereçar uma preocupação dos Tribunais e da Corte Superior de Justiça, na exata medida em que se reconhece como ilegal e insuficiente o ato unilateral para caracterização do inadimplemento e todos os seus respectivos efeitos.

## O conceito do Termo de Ocorrência e Inspeção

Importante descrever de modo sintético os principais elementos e procedimentos que compõem o Termo de Ocorrência e Inspeção. Trata-se de um formulário padrão, disponibilizado no Anexo V da Resolução supracitada, e de preenchimento obrigatório pela distribuidora de energia elétrica na ocorrência de indícios de irregularidade. Deve ser ressaltado que na Resolução nº 456/00 da ANEEL o TOI é denominado Termo de Ocorrência de Irregularidade, e apenas era lavrado quando constatada a ocorrência de procedimentos irregulares.

Hoje, disciplinado pela Resolução nº 414/10 da ANEEL, deixa de ser uma constatação de irregularidade, mas passa a ser um documento de preenchimento e procedimento obrigatório, com o máximo de informações previstas no modelo disponibilizado pela ANEEL, como:

- identificação completa do usuário;
- endereço da unidade consumidora;
- número da unidade consumidora;
- classe de consumo;



- tipo e tensão de fornecimento;
- dados da transformação;
- dados da medição;
- leitura atual constante no aparelho medidor e sua localização;
- rompimento ou não dos lacres;
- possíveis danos causados ao medidor;
- descrição minuciosa do ilícito detectado;
- levantamento da carga instalada;
- identificação e assinatura do técnico responsável pelo preenchimento do TOI;
- pessoa responsável pela prestação das informações solicitadas;
- data e assinatura do cliente (se possível; em caso negativo, deixar registrado que o cliente se recusou a assinar o documento).

## Os procedimentos vinculados da concessionária nos casos de indícios de procedimentos irregulares

Como um documento vinculado e realizado nos termos e procedimentos previstos na regulação, uma cópia da ocorrência e inspeção deve ser entregue ao consumidor, usuário ou à pessoa que acompanhou a inspeção em cumprimento ao § 2º do artigo ora em estudo.<sup>6</sup>

No caso de recusa do recebimento da cópia do TOI, no § 3º<sup>7</sup> está previsto que as distribuidoras devem enviá-la em até 15 dias por qualquer meio que confirme a comprovação do recebimento. Registre-se que na resolução anterior não existia essa previsão.

A medida assegura a transparência do ato e, portanto, do acesso substantivo ao controle, que poderá ser realizado pelo consumidor, usuário e cliente nos atendimentos da concessionária, ou outros meios extrajudiciais e até judiciais, se for o caso.

## Assinatura de recebimento do TOI pelo consumidor

A assinatura do referido TOI pelo cliente, por sua vez, não significa necessariamente que foi constatada e reconhecida alguma ilicitude, mas sim que foram verificados indícios de procedimento irregular na unidade consumidora e que o consumidor tomou ciência do trabalho ali realizado pelo técnico da concessionária.

---

<sup>6</sup> “§ 2º Uma cópia do TOI deve ser entregue ao consumidor ou àquele que acompanhar a inspeção, no ato da sua emissão, mediante recibo.”

<sup>7</sup> “§ 3º Quando da recusa do consumidor em receber a cópia do TOI esta deve ser enviada em até 15 (quinze) dias por qualquer modalidade que permita a comprovação do recebimento.”

Embora não fique claro na Resolução da ANEEL, a assinatura do consumidor não implica confissão de culpa; nem poderia. Trata-se, simplesmente, da declaração de recebimento do documento preenchido e entregue pela concessionária.

Nesse ponto, conforme será possível acompanhar mais adiante, a presente preocupação foi endereçada no Projeto de Lei apresentado ao final do trabalho. Para além das características técnicas, a tutela do consumidor assume natureza de garantia constitucional<sup>8</sup> e precisa estar presente nos atos realizados pelo Estado, por si ou por suas empresas, concessionárias ou permissionárias de serviços de natureza pública. Assim, assegurar por lei que o procedimento de recebimento do consumidor não pode ser utilizado como uma confissão de descumprimento, expressa como uma materialização do Estado legislador ao preceito previsto na Carta da República para tutela e proteção dos consumidores.

## Outros procedimentos

Cumpra esclarecer que, conforme o art. 129, § 1º, II,<sup>9</sup> a perícia técnica poderá ser realizada a critério da distribuidora ou quando solicitada pelo consumidor ou usuário. Na Resolução anterior, a perícia apenas poderia ser realizada mediante solicitação do consumidor (Resolução nº 456/00 da ANEEL, art. 72, II).<sup>10</sup>

A distribuidora, a partir da nova resolução, deve também elaborar relatório de avaliação técnica quando constatada a violação do medidor ou demais equipamentos de medição (inciso III),<sup>11</sup> exceto quando for solicitado, por ela própria ou mediante requerimento do consumidor. A elaboração de avaliação do histórico de consumo e grandezas elétricas (inciso IV)<sup>12</sup> passa a ser obrigatória, independentemente de perícia técnica.

A exemplo do que ocorre na aferição de medidor, dispõe o art. 129, § 6º,<sup>13</sup> que o relatório de avaliação técnica pode ser ainda realizado pela rede de labo-

---

<sup>8</sup> Art. 5º, XXXII: “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;”.

<sup>9</sup> Art. 129, § 1º: “A distribuidora deve compor conjunto de evidências para a caracterização de eventual irregularidade por meio dos seguintes procedimentos: II —solicitar perícia técnica, a seu critério, ou quando requerida pelo consumidor ou por seu representante legal;”.

<sup>10</sup> “Art. 72 Constatada a ocorrência de qualquer procedimento irregular cuja responsabilidade não lhe seja atribuível e que tenha provocado faturamento inferior ao correto, ou no caso de não ter havido qualquer faturamento, a concessionária adotará as seguintes providências: [...] II —promover a perícia técnica, a ser realizada por terceiro legalmente habilitado, quando requerida pelo consumidor.”

<sup>11</sup> “III —elaborar relatório de avaliação técnica, quando constatada a violação do medidor ou demais equipamentos de medição.”

<sup>12</sup> “IV — efetuar a avaliação do histórico de consumo e grandezas elétricas.”

<sup>13</sup> “§ 6º O relatório de avaliação técnica dos equipamentos de medição pode ser elaborado pelo laboratório da distribuidora ou de terceiros, desde que certificado como posto de ensaio autorizado pelo órgão metrológico ou entidade por ele delegada, preservado o direito de o consumidor requerer a perícia técnica de que trata o inciso II do § 1º.”



ratórios acreditados ou o laboratório da própria distribuidora, desde que com o pessoal tecnicamente habilitado e os equipamentos calibrados, conforme padrões do órgão metrológico, e o processo apresentar certificação na norma ABNT, NBR, ISO 9001, sem prejuízo do pedido do consumidor pela realização de perícia técnica.

De acordo com o § 7º,<sup>14</sup> a distribuidora deve comunicar ao consumidor, usuário ou cliente, por escrito e com dez dias de antecedência, data, hora e local da realização da avaliação técnica para que ele possa acompanhar ou enviar representante.

O cliente poderá ainda, apenas uma única vez, reagendar a data da avaliação técnica. Se porventura o usuário não comparecer na data agendada, faculta-se à distribuidora seguir cronograma próprio (art. 129, §§ 8º e 9º).<sup>15,16</sup>

Uma vez comprovada a irregularidade nos equipamentos de medição, os custos de frete da perícia técnica serão arcados pelo usuário, limitados aos custos cobrados pelos Correios na modalidade PAC, caso tenha optado por ela, devendo a distribuidora informá-lo previamente, vedada a cobrança de demais custos.

## A natureza jurídica do TOI

Como mencionado, o TOI não é um laudo pericial, mas é elaborado por funcionários capacitados e qualificados para a identificação das mais diversas irregularidades passíveis de cometimento nos medidores de consumo.

Trata-se de uma informação prestada de forma obrigatória pela distribuidora, nos termos determinados pelo órgão regulador e asseguram, com outros elementos e de acordo com os princípios do contraditório, o processo e a ampla defesa ao consumidor e usuário, e a caracterização e apuração do consumo não faturado ou faturado a menor, suficiente para administrativamente ensejar providências determinadas pela regulação para realizar os deveres e valores ali representados.

Embora seja possível discutir a natureza jurídica do TOI, o procedimento para caracterização da irregularidade e a recuperação da receita podem ser considerados atos administrativos. Celso Antônio Bandeira de Mello entende que ato administrativo é a:

---

<sup>14</sup> “§ 7º Na hipótese do § 6º, a distribuidora deve comunicar ao consumidor, por escrito, mediante comprovação, com pelo menos 10 (dez) dias de antecedência, o local, data e hora da realização da avaliação técnica, para que ele possa, caso deseje, acompanhá-la pessoalmente ou por meio de representante nomeado.”

<sup>15</sup> “§ 8º O consumidor pode solicitar, antes da data previamente informada pela distribuidora, uma única vez, novo agendamento para realização da avaliação técnica do equipamento.”

<sup>16</sup> “§ 9º Caso o consumidor não compareça à data previamente informada, faculta-se à distribuidora seguir cronograma próprio para realização da avaliação técnica do equipamento, desde que observado o disposto no § 7º.”

[...] **declaração do Estado (ou de quem lhe faça às vezes — como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas**, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.

Verifica-se, portanto, que o ato administrativo é a manifestação de vontade do Estado ou de quem lhe faça às vezes, no exercício de prerrogativas públicas, que no caso sob análise vem a ser as concessionárias prestadoras de serviço público.

## Procedimentos para caracterização da irregularidade e recuperação da receita

Portanto, os procedimentos para caracterização da irregularidade e recuperação da receita previstos na norma da ANEEL podem ser considerados como atos administrativos e, como tal, gozam de determinados atributos peculiares, de forma que há ali (i) imperatividade, diante da possibilidade de sua execução; (ii) autoexecutoriedade, por ser passível de execução quando preciso, mesmo que inexistente consentimento de seu destinatário, como nos casos que envolvam a saúde e a segurança do consumidor; e (iii) presunção relativa de legitimidade,<sup>17</sup> uma vez que em decorrência do princípio da legalidade presume-se como legal a atividade administrativa, até seu questionamento, judicial ou mesmo administrativo.

Importante registrar que o interesse maior a ser atingido é o de toda coletividade, seja ela de consumidores, fornecedores e do próprio Estado. Outro importante registro está na necessidade de observar-se que a doutrina de direitos fundamentais na qual está fundado o estado constitucional em que vivemos. Como decorrência, os procedimentos para caracterização da irregularidade e recuperação de receita devem buscar a realização primeira do interesse público e evidentemente não podem violar, restringir

---

<sup>17</sup> A legitimidade do ato refere-se à conformidade relativa deste com a lei que, nas palavras de Celso Ribeiro Bastos, entende-se por: “[...] qualidade de se presumirem válidos os atos administrativos até prova em contrário, é dizer, enquanto não seja declarada a sua nulidade por autoridade competente. Há, pois, uma presunção *juris tantum* de que o ato foi editado conforme o direito, ou seja, com observância das normas que regulam a sua produção”. MO-RAES, Alexandre. *Direito Constitucional Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 117, citando o doutrinador argentino DROMI, Roberto. *Derecho administrativo*. 6ª ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997, p. 243, entende que esse princípio está caracterizado pela presunção *juris tantum* (relativa) de veracidade e legalidade de todos os atos praticados pela Administração, senão veja: “A presunção de legitimidade importa, em substância, uma presunção de regularidade do ato, também chamada presunção de legalidade, de validade, de juridicidade, ou pretensão de legalidade. O vocábulo legitimidade não deve ser entendido como sinônimo de perfeição.” ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia. In: DROMI, Roberto. *Derecho administrativo*. 6ª ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997, p. 243, por sua vez, entende que a presunção de legitimidade não enseja a inversão do ônus da prova efetivamente, por tratar do confronto entre o ato e a lei, enquanto a presunção de veracidade realmente a produz.



ou descumprir os direitos e interesses reconhecidos aos consumidores e ao estado constitucional que tutela de modo fundamental o cidadão e o administrado.

Mas, agindo em conformidade com o estado constitucional e consoante a proteção dos direitos e interesses dos consumidores, deverá, nos termos da regulação existente e nas normas de proteção ao consumidor, realizar os procedimentos para caracterização das irregularidades e recuperar a receita, pois esses dois outros elementos não são estranhos ou opostos aos seus interesses. Ao contrário, são formas de realização do interesse de toda coletividade, garantindo-se a melhor alocação das receitas para a prestação eficiente dos serviços públicos de energia.

O tema da unilateralidade se concentrou por um bom período no antigo Termo de Ocorrência de Irregularidade, previsto na Resolução nº 456/00 da ANEEL. Recente julgado<sup>18</sup> do Superior Tribunal de Justiça, em 7/10/2014, reconheceu e manteve a jurisprudência no sentido de entender ilegítima a interrupção do fornecimento de energia elétrica quando o débito decorrer de suposta fraude no medidor apurado unilateralmente pela concessionária.

Outro julgado interessante teve a relatoria do Desembargador D'Angelo, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo,<sup>19</sup> que afirma que o TOI (repita-se, sob a égide da Resolução nº 456/00 da ANEEL, cujo entendimento podemos aplicar ao TOI atual), até pode ser unilateral, mas é dele que se verifica a irregularidade e esta não seria denunciada pelo usuário ou por aquele que dela se aproveita; isto é, o beneficiário da irregularidade não participaria de ato administrativo que o denunciasse e certamente não faria prova contra si.

## Produção de provas mediante análise pericial

No Rio de Janeiro, peritos do Instituto de Criminalística Carlos Éboli (ICCE) ou peritos da Delegacia de Defesa dos Serviços Delegados (DDSD) têm sido os responsáveis pela elaboração dos laudos periciais em muitos dos casos envolvendo irregularidades de energia elétrica. Já no Rio Grande do Sul, por exemplo, é o Inmetro que muitas vezes assume a responsabilidade pela elaboração da perícia técnica.

No entanto, o volume mensal de fiscalizações de uma concessionária ultrapassa por diversas vezes a capacidade dos órgãos e institutos credenciados para realização de perícias. Daí a importância da segurança jurídica dos procedimentos para caracterização e recuperação de receita estabelecida pelo regulador.

Tem-se apresentado como elemento importante para a caracterização da irregularidade e recuperação da receita o relatório de avaliação técnica (Resolução

---

<sup>18</sup> AREsp nº 345130/PE. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 2013/0144521-0.

<sup>19</sup> Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Apelação com Revisão nº 992.05.085234-4. 25ª Câmara de Direito Público.

nº 414 da ANEEL, art. 129, § 1º, III),<sup>20</sup> tendo em vista o entendimento de parte do Judiciário de que o TOI é uma prova unilateral e não pode ser admitida como eficaz para adoção dos procedimentos.

A Light, nota-se, vem trabalhando no maior detalhamento de fraude ou furto verificado, de forma a minimizar o número de condenações na Justiça. Para tanto, com base em fotografias e no TOI realizado quando da inspeção e constatação da irregularidade, técnicos da concessionária têm elaborado relatórios de avaliação que coligem provas e descrição de circunstâncias objetivas que têm lastreado a defesa da empresa no caso de contestação judicial.

Na exata medida em que outros elementos passam a compor a caracterização da irregularidade, nominado pela empresa concessionária como Dossiê de Inspeção Light, foi possível observar um posicionamento do Juizado Especial Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro convergente com as regras estabelecidas pelo regulador do setor de energia elétrica:

Dispensado o relatório na forma do art. 38 da Lei nº 9.099/95. Decido. Alega a parte autora que foi surpreendido com a lavratura do TOI, com posterior interrupção do fornecimento de energia. Requer ao final cancelamento do TOI; restabelecimento do fornecimento de energia e indenização por danos morais. O réu alega em contestação preliminar de INCOMPETÊNCIA PELA NECESSIDADE DE PERÍCIA, que REJEITO, podendo a causa ser julgada com as provas produzidas; que agiu lícitamente; e que não há danos a serem indenizados. A autora informa que no período do laudo o consumo permanecia zerado, que o laudo não foi emitido por órgão capaz. A autora reconhece o medidor da foto que instruiu o laudo como o de sua residência. Reiteradamente, este Juízo tem cancelado as multas impostas em TOI, por não haver nos autos nenhuma prova de qualquer irregularidade, tampouco informar o réu a forma como se chegou ao valor da multa, em evidente falha no dever de informação. **No presente caso, entretanto, o réu trouxe aos autos DOSSIÊ DE INSPEÇÃO, que informa detalhadamente o modo como é efetuado o cálculo da multa com base na média do autor. Traz ainda laudo da irregularidade com foto do medidor indicando a irregularidade que se torna evidente até mesmo para os leigos.** Diante deste fato, deixo de acolher a pretensão autoral. **Isto posto, JULGO IMPROCEDENTE o pedido com resolução do mérito, na forma do art. 269, I, do CPC. OFICIE-SE O MINISTÉRIO PÚBLICO COM CÓPIA**

---

<sup>20</sup> “III —elaborar relatório de avaliação técnica, quando constatada a violação do medidor ou demais equipamentos de medição.”



**INTEGRAL DA INICIAL, DA CONTESTAÇÃO E DAS PEÇAS QUE INSTRUÍRAM ESTES AUTOS, EM ESPECIAL O DOSSIÊ DE INSPEÇÃO –PARECER TÉCNICO, para que tome as medidas que entender legais. CONDENO O AUTOR POR LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ à multa de 1% sobre o valor da causa, nos termos do artigo 17 do CPC, bem como em honorários advocatícios em 10% sobre o valor da causa, nos termos do Aviso nº 23/2008 do TJ/RJ. [...]”** (Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. I Juizado Especial Cível de Nova Iguaçu. Juiz Richard Robert Fairclough. Processo nº 0022887-44.2009.8.19.0038, grifou-se.)



## IV. Regulação e jurisprudência

Pelo demonstrado, existem normas da ANEEL que disciplinam a atuação da concessionária no combate às perdas comerciais (Resolução nº 414/10), mas o setor ainda parece carecer de uma lei federal que trate da matéria.

Prova disso é que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro publicou o Enunciado nº 51/11 e a Súmula nº 256/12, entendendo em ambos que “o Termo de Ocorrência e Irregularidade, emanado de concessionária, não ostenta o atributo da presunção de legitimidade, ainda que subscrito pelo usuário”.

Para embasar esse entendimento, o TJ/RJ usou como precedentes dois julgados, a saber: Apelação Cível nº 0022909-44.2005.8.19.0038 —3ª Câmara Cível, publicado em 19/11/2010— e Apelação Cível nº 0014480-59.2006.8.19.0004 —18ª Câmara Cível, publicado em 10/1/2011. Esses julgados refletem o entendimento do tribunal de que o TOI é unilateral e falta contraditório e ampla defesa ao consumidor.

É possível constatar que há uma convergência das decisões judiciais em relação ao processo regulatório, mas ele é lento e nem sempre pacífico, ficando sujeito ao legítimo processo de contestação, na exata medida da acentuada complexidade do tema da suspensão dos serviços de energia elétrica. Para enfrentar essa acentuada complexidade seria fundamental que houvesse uma inovação normativa que estabelecesse seu alcance com segurança e solucionasse as antinomias que o caso apresenta. Assim, poderia se conquistar a necessária segurança jurídica e legitimidade exigida do processo regulatório de energia nos casos de demandas de massas.

O posicionamento do Superior Tribunal de Justiça através do REsp. nº 363.943/04, que reflete as disposições contidas na Lei nº 8.987/95, é emblemático. Na época, a despeito de haver uma discussão sobre a possibilidade ou não da interrupção de serviços em razão do inadimplemento, lastreado nos arts. 22, 42 e 71 do Código de Defesa do Consumidor, ela foi encerrada de forma substantiva quando houve a edição da referida lei e foi estabelecido no seu art. 6º, § 3º, que não se caracteriza como descontinuidade do serviço sua interrupção após o prévio aviso quando ocorresse o inadimplemento do usuário e considerado o interesse da coletividade. A decisão legislativa foi decisiva para encerrar o conflito e estabelecer a segurança jurídica do tema.

## V. O fraudador e a relação de consumo

A fraude e a ilegalidade não estão amparadas no Código de Defesa do Consumidor, nem no ordenamento jurídico como um todo.

Previsto expressamente no art. 4º, III do Código de Defesa do Consumidor, o princípio da boa-fé é uma norma estruturante e irradia seus efeitos por toda a relação jurídica de consumo. Considerada também uma norma-objetivo,<sup>21</sup> acaba por estabelecer uma interpretação e aplicação prioritária de seus valores, a ponto de constituir premissa lógica e valorativa, que não pode ser afastada na exegese dos artigos do microsistema de proteção dos consumidores. Portanto, parece razoável e correto afirmar que a ofensa ao princípio da boa-fé impede a própria invocação dos dispositivos da norma protetiva. Por exemplo, se a pessoa jurídica, ou mesmo o próprio consumidor, pessoa física, expressarem uma conduta de má-fé, violarão um princípio estruturante da norma de defesa do consumidor, a boa-fé, e como consequência, estarão imediatamente impedidos de suscitar sua aplicação, em função da necessidade de preservação da coerência e consistência do Código de Defesa do Consumidor.

Outra hipótese a ser considerada está no âmbito da própria aplicação do Código de Defesa do Consumidor. Quando tratamos com uma pessoa jurídica, pode não haver relação jurídica de consumo e assim estará imediatamente afastada a aplicação da norma de proteção. É necessário verificar a incidência da relação jurídica de consumo, isto é, se seus elementos se subsumem às hipóteses legais. Em outras palavras, a relação precisa ser entre um consumidor e um fornecedor, tendo como objeto um produto ou um serviço, todos eles, conceitos veiculados expressamente na lei.

A própria lei protetiva admite que uma pessoa jurídica seja consumidora, mas é necessário que ela preencha determinados requisitos, sob pena de se ampliar demasiadamente o alcance do Código de Defesa do Consumidor e banalizar as ferramentas de intervenção, podendo, ao final, prejudicar o principal destinatário da norma, o consumidor vulnerável que, na maioria dos casos, é o próprio consumidor pessoa física.

É necessário que a pessoa jurídica seja considerada, no caso concreto, destinatária final do serviço, isto é, que (i) seja destinatária fática do serviço, não o revenda ou transfira para terceiro; (ii) tenha presente a vulnerabilidade e; (iii) detenha *expertise* diversa daquela utilizada pelo serviço.

Como regra geral, parece razoável que reste demonstrado inequivocamente pelos interessados a existência dos elementos caracterizadores da relação jurídica de consumo.

---

<sup>21</sup> GRAU, Eros Roberto. Interpretando o Código de Defesa do Consumidor: algumas notas. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 5. São Paulo: Ed. RT, 1993.

## VI. Efeitos do furto e da fraude de energia para toda a sociedade

O comportamento inadequado de alguns usuários acarreta não apenas tarifas maiores para os demais, como também representa uma perda substantiva de qualidade, sem qualquer possibilidade de prevenção por parte da empresa.

A redução das perdas decorrentes de fraude e furto de energia representaria para os usuários e consumidores adimplentes, além de uma queda nos valores tarifários, os seguintes benefícios: (i) melhor qualidade de serviços; (ii) redução do número de interrupções de energia provocada pelo manuseio da rede elétrica por pessoas não qualificadas e; (iii) ausência de sobrecarga no sistema.

A fraude e o furto podem lesar os consumidores e usuários adimplentes e é possível perceber um nítido esforço da sociedade, do Estado e da empresa para combatê-los e avançar em equilíbrio e satisfação em relação aos serviços prestados.

Entretanto, quando uma empresa de grande ou médio porte, por exemplo, deixa de pagar a fatura de energia que corresponde ao real consumo e realiza ligações clandestinas e ainda recebe um amparo legal, há um efeito moral devastador para toda sociedade. Trata-se de uma terrível inversão, podendo o usuário e consumidor de boa-fé ser confrontados apenas por cumprir suas obrigações, por atender aos ditames da lei.

O risco detectado pela doutrina no exame do *free rider*<sup>22</sup> é bastante ilustrativo para o tema de furto e fraude de energia. Normalmente, as pessoas rejeitam o “caronista”, e a cooperação e construção de soluções coletivas fluem sem a necessidade de normas coercitivas. Nesses casos, a ausência de cooperação e contribuição é vista como um egoísmo, sendo reprovada socialmente. Todavia, o aumento do número de “caronistas” provoca um efeito bastante negativo nas relações sociais e acaba por destruir a cooperação e a contribuição.

Como exemplo, podemos citar o caso da fila em um cinema. Se a administração do estabelecimento se omitir em reprovar pessoas que “furam a fila”, o sentimento daqueles que cumpriram a regra será de lesão. A má ação de uma pessoa se reflete no grupo, que passa a conviver com a nova regra e a adotar o mesmo comportamento. Trata-se de um jogo em que todos perdem.

---

<sup>22</sup> SUNSTEIN, Cass R. *Free Markets and Social Justice*. New York: Oxford University Press, 1997.



Ao longo de quase duas décadas de regulação setorial, os problemas relacionados a fraudes e furtos de energia têm se mantido ano a ano, a despeito de todo o esforço, tecnologia e compromisso dos atores envolvidos.

Há uma sensação do trabalho de Sísifo, que, na abordagem de Camus,<sup>23</sup> era obrigado a rolar uma pedra morro acima para, ao final do dia, soltá-la, deixando que retornasse à base da montanha. Assim, era obrigado a retomar tal trabalho no dia seguinte. Ainda assim, Camus dizia que havia um momento em que Sísifo era maior que seu destino e mais forte do que a pedra. Quando descia a montanha, Sísifo tinha a consciência do seu dever e, com coragem, o enfrentava.

O furto e a fraude serão inexoráveis, mas é libertador compreender que há o dever de combatê-los, assim como de prestigiar o usuário e o consumidor de boa-fé, este sim protegido pelo Código de Defesa do Consumidor. Não se trata de um problema apenas individual, mas de toda a sociedade, que tem o direito de conviver e sentir-se confortável com o cumprimento das normas existentes.

Por fim, é óbvio que, quanto maior o nível de perdas comerciais, maior a necessidade de recursos em prol de seu combate. Existe um alto custo associado à manutenção dos níveis de perdas comerciais, já que essas irregularidades tendem a crescer. Esse crescimento é proporcional ao nível de perdas comerciais da concessionária, uma vez que as irregularidades no consumo de energia elétrica podem incentivar outros a cometê-las.

---

<sup>23</sup> CAMUS, Albert. *The Myth of Sisyphus and Other Essays*. Tradução de Justin O'Brien. New York: Vintage, 1991.

## **VII. O Projeto de Lei integrante de P&D —necessidade de lei federal para o combate ao furto e à fraude no consumo de energia elétrica**

A caracterização de irregularidades e a recuperação de receitas, a despeito de serem um tema da maior importância para a sociedade e também para o processo de concessão e distribuição de energia, se inserem em um contexto cercado de inúmeros conflitos.

Se não restam mais dúvidas acerca da possibilidade de suspensão do serviço de fornecimento de energia para o consumidor inadimplente mediante prévia notificação, o mesmo não se pode dizer daqueles que de forma grave promovem o furto e a fraude no consumo de energia.

Como foi possível observar ao longo deste capítulo, inúmeras são as decisões dos tribunais e da Corte Superior de Justiça no sentido de reconhecer a ilegalidade dos procedimentos de caracterização de irregularidades realizadas pelas concessionárias de serviços públicos de energia. Evidentemente há que se reconhecer os casos em que realmente houve excesso, omissão ou abuso por parte da concessionária e que corretamente foram reparados pela tutela jurisdicional. Mas há casos em que o procedimento estabelecido pelo regulador de serviços foi observado e, mesmo assim, não houve o reconhecimento da validade e efetividade da norma regulada.

A alteração e o aperfeiçoamento da Resolução nº 456/00 pela Resolução nº 414/10 representou um passo importante na readequação dos institutos que instrumentalizam a caracterização das irregularidades no consumo de energia elétrica e permitem a recuperação de energia. No entanto, não resta claro sua deferência ante o Poder Judiciário, como também não se sabe quanto tempo durará até que possa ser efetivamente reconhecida e possa produzir seus plenos efeitos.

A insegurança jurídica é um verdadeiro manancial para o surgimento de conflitos que comprometem o equilíbrio e o interesse de toda a sociedade. Para enfrentá-lo é necessário um verdadeiro mosaico de ações e medidas que precisam ser consideradas. A principal delas, que surgiu ao longo do desenvolvimento deste projeto de P&D, está relacionada com uma inovação legislativa que preencha as lacunas existentes e apresente uma solução para as eventuais antinomias. Trata-se da apresentação de uma minuta de Projeto de Lei.

Dividido em cinco capítulos, o projeto veicula novos e importantes conceitos para tornar mais clara, precisa e, sobretudo, legítima a aplicação da regra aos inúmeros conflitos de energia e consumo de nossa sociedade. Trata-se também de dialogar de forma direta com a sociedade e suas preocupações materializadas nas inúmeras ações e decisões judiciais.

No primeiro capítulo, que trata das disposições gerais, re colocamos o eixo do interesse público de forma direta e explícita para evitar todo e qualquer tipo de dúvida ou equívocos sobre a natureza e o interesse no processo de caracterização de irregularidades e recuperação de receitas. O projeto deixa claro o



propósito de estabelecer os direitos e os deveres das concessionárias e também dos usuários desses serviços. Consigna também expresso interesse de toda a sociedade na apuração e no tratamento de irregularidade de consumo de energia elétrica.

De outro lado, ainda na parte inicial, cuidou-se de definir o que seria considerado como irregularidade para que houvesse uma conexão direta e imediata com o interesse tutelado. A irregularidade, para fins de consumo de energia elétrica, é a ingerência humana na unidade consumidora, quando ela ocorre na própria residência do consumidor ou mesmo na rede elétrica, nos equipamentos de medição ou sistemas de energia elétrica, provocando, de forma objetiva, a supressão total ou parcial do registro da energia consumida.

A supressão total ou parcial do registro da energia consumida é o principal objetivo a ser combatido quando se disciplina o regime jurídico da caracterização da irregularidade. Não pagar ou pagar menos do que fora efetivamente consumido é aproveitar-se de uma vantagem econômica indevida, que pode lesar outros consumidores, seja do ponto de vista econômico (pois terão de arcar com o não pagamento da energia consumida), ou, ainda, com a perda da qualidade do serviço de energia com sobrecargas ou, na pior das hipóteses, com a produção de riscos à segurança e saúde dos consumidores submetidos ou expostos à ingerência nos sistemas elétricos, conforme o caso de cada fraude ou furto.

Ainda na parte geral, diante de uma temática tão complexa e técnica, entendeu-se oportuno disciplinar todo um conjunto principiológico que pudesse orientar o aplicador da norma ante o caso concreto. Procurou-se preservar a própria unidade da disciplina, na exata medida em que houve um alinhamento valorativo dado pelo conjunto de princípios ali veiculados.

Nos capítulos II, III e IV estão as principais disciplinas normativas da minuta do Projeto de Lei. Pode-se assim afirmar que a parte substantiva da minuta tem início com o estabelecimento do principal bem jurídico a ser afetado pelas irregularidades decorrentes de furto ou fraude de energia no âmbito da sociedade de massas e de consumo: a saúde e a segurança dos consumidores.

Na exata medida em que uma eventual fraude no sistema elétrico poderia colocar em risco toda uma coletividade de consumidores, nos pareceu imperativo reiterar a necessidade e a obrigação da concessionária em afastar ou fazer cessar o risco ou perigo para sociedade. A existência de risco iminente de danos a pessoas, bens ou ao funcionamento do sistema elétrico exige a imediata suspensão do fornecimento de energia elétrica.

Como o serviço de energia elétrica tem natureza essencial, a adoção da medida interventiva que suspende o serviço é tratada como uma medida extrema. Para essa tomada de decisão, deve-se avaliar a possibilidade de sua regularização aos padrões técnicos e de segurança antes de se proceder à suspensão do serviço. Outra medida importante foi assegurar que mesmo que tenha ocorrido a suspensão, uma vez cessado o risco, é dever religar a unidade consumidora, nos termos dos regulamentos existentes e expedidos pelo regulador de energia (ANEEL).

No capítulo III da minuta do Projeto de Lei está disciplinado o processo de apuração e tratamento das irregularidades. Ele tem início com a declaração de princípios que deverá ser observado ao longo de todo o processo. É estabelecido um diálogo com as fontes constitucionais da Administração Pública, como também, os direitos fundamentais do cidadão e consumidor. Cuida-se também de estabelecer quais diretrizes serão consideradas essenciais para realização do ato, permitindo um controle mais completo dos atos a serem praticados pelo administrado, diante da própria administração ou concessionária, ou mesmo por meio da tutela jurisdicional.

Outro ponto relevante da minuta do Projeto de Lei está no reconhecimento de que o combate às irregularidades é interesse e dever de toda a sociedade, em que se procura estabelecer um padrão ético de compromisso com toda a coletividade de consumidores.

Demarca-se também, de forma inédita no plano da legislação ordinária, uma disciplina mínima para o processo de apuração e tratamento das irregularidades, que tem início com a lavratura do termo de visita e informações. Ele deve, todavia, ser disciplinado pelo órgão regulador que poderá adotar, conforme previsto na Resolução nº 414/10, o mesmo formulário utilizado pelo Termo de Ocorrência e Inspeção.

Se a concessionária não observar os procedimentos previstos, isto é, se o termo não estiver devidamente preenchido e contiver a fiel descrição da irregularidade a ser investigada e seu nexos com a unidade de consumidores, o ato será considerado nulo de pleno direito, não podendo produzir efeitos.

No capítulo seguinte, que cuida da constatação da irregularidade, o objetivo é estabelecer que no procedimento que será utilizado para a constatação de irregularidade seja assegurada a oportunidade de ampla defesa do consumidor. Outra medida também importante está nas irregularidades praticadas por estabelecimento comercial, industrial ou empresarial ou ainda de entidades de utilidade pública declaradas na forma da lei. Nesses casos, fraude ou furto de energia é mais grave e parece adequado e necessário se estabelecer incentivos negativos suficientes para coibir tais condutas, tais como o pagamento em dobro dos valores e, no caso de reincidência, o quádruplo, sendo que os valores não serão recolhidos pela concessionária, mas para um Fundo de Direitos Difusos, previsto no art. 57 do Código de Defesa do Consumidor.

Em linhas gerais, o propósito da minuta do Projeto de Lei foi inovar, no âmbito jurídico, e propor um debate que pudesse aprimorar a normatização, enfrentando as lacunas e antinomias existentes nas normas em vigor. Foi também um modo de estabelecer opções concretas para contribuir com a necessária construção da segurança jurídica para todos os atores envolvidos nos conflitos de consumo e massa dos serviços de distribuição de energia.



MINUTA —NOVA VERSÃO PL

PROJETO DE LEI Nº \_\_\_\_\_ /2013

(Do Sr. XXXXXXXXXXXX)

Dispõe sobre os procedimentos para apuração das irregularidades no consumo de energia elétrica, estabelece medidas de cobrança e dá outras providências.

## **CAPÍTULO I**

### **DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º Esta Lei estabelece direitos e deveres das concessionárias e dos usuários do serviço de distribuição de energia elétrica, e institui normas de interesse social para apuração e tratamento de irregularidades no consumo de energia elétrica.

Parágrafo único. Considera-se irregularidade a ingerência humana, sob qualquer forma, na unidade consumidora, na rede de energia elétrica, nos equipamentos de medição ou nos sistemas de energia elétrica, causando supressão total ou parcial no registro da energia consumida.

Art. 2º Compete às concessionárias garantir a continuidade, a modicidade tarifária e a segurança da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica, mediante combate às irregularidades no seu consumo e medidas de fomento à sua redução.

## **CAPÍTULO II**

### **DAS SITUAÇÕES DE RISCO À SEGURANÇA**

Art. 3º O risco iminente de danos a pessoas, bens ou ao funcionamento do sistema elétrico decorrente da prática de irregularidades acarretará a imediata suspensão do fornecimento de energia elétrica.

§ 1º O serviço não será suspenso quando for possível a regularização imediata do padrão técnico e o restabelecimento da segurança das instalações elétricas.

§ 2º O disposto no *caput* não afasta o dever de a concessionária dar início ao procedimento de apuração e tratamento de irregularidades a que se referem o art. 6º e seguintes desta lei.

§ 3º Cessada a situação de risco, a unidade consumidora deverá ser religada, no menor prazo estabelecido em regulamento específico da Agência Nacional de Energia Elétrica —ANEEL.



## CAPÍTULO III

### DA APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES

Art. 4º A apuração e o tratamento das irregularidades de que tratam os artigos anteriores obedecerá, dentre outros, aos princípios do atendimento ao interesse público, transparência, legalidade, igualdade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, eficiência, celeridade, publicidade, participação, proteção da confiança legítima e atualidade.

Parágrafo único. Nos procedimentos previstos nesta lei serão observadas, entre outras, as seguintes diretrizes:

I —atuação conforme a lei e o Direito;

II —atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

III —adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse da coletividade;

IV —observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos usuários;

V —segurança das instalações de energia elétrica, bem como de pessoas e bens; e

VI —observância às normas da ANEEL.

Art. 5º O combate às irregularidades é interesse e dever da sociedade, sendo compulsória sua comunicação por parte de qualquer usuário que tenha conhecimento dessa averiguação pela concessionária, sem prejuízo das demais providências a serem adotadas pelo Poder Público.

Art. 6º O procedimento de apuração e tratamento de irregularidades tem início com a lavratura do Termo de Visita e Informação —TVI.

Art. 7º O Termo de Visita e Informação deverá ser lavrado conforme formulário padrão previsto e regulamentado pela ANEEL.

Parágrafo único. Será nulo de pleno direito o termo que não contenha a fiel descrição da irregularidade a ser investigada e a correspondente unidade consumidora.

## CAPÍTULO IV

### DA CONSTATAÇÃO DA IRREGULARIDADE

Art. 8º Presentes os elementos da irregularidade nos termos desta lei, a concessionária, após ampla oportunidade de defesa, procederá ao cálculo do valor não faturado e notificará o usuário acerca do resultado do procedimento e o respectivo valor, de acordo com as normas regulamentares da ANEEL.

Art. 9º A concessionária deverá suspender o fornecimento dos serviços de energia elétrica da unidade consumidora, após prévio aviso, nos casos de não pagamento, sem prejuízo das demais medidas legais referentes à recuperação de receita.

Art. 10 Nas irregularidades praticadas por estabelecimento comercial, industrial ou empresarial, assim como por entidades de utilidade pública declaradas na forma da lei, os valores devidos serão imputados em dobro ou, no caso de reincidência, em quádruplo.



§ 1º O valores excedentes à recuperação de consumo pela concessionária serão depositados no fundo de que trata o parágrafo único do art. 57 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

§ 2º Os créditos destinados ao fundo de que trata o parágrafo anterior, de interesse público, obedecerão ao regime de execução da Fazenda Pública.

## **CAPÍTULO V**

### **DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 11 No exercício das suas competências regulatórias, a ANEEL poderá editar atos normativos complementares ao disposto nesta lei.

Art. 12 Esta lei entrará em vigor 180 dias da data de sua publicação.

PROJETO DE LEI Nº \_\_\_\_\_/2011

(Do Sr. XXXXXXXXXXXX)

Dispõe sobre os procedimentos para apuração das irregularidades no consumo de energia elétrica, estabelece medidas de cobrança e dá outras providências.

## **CAPÍTULO I**

### **DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º Esta lei estabelece direitos e deveres das concessionárias ou permissionárias e dos usuários do serviço de distribuição de energia elétrica, e institui normas de interesse social para apuração e tratamento de irregularidades no consumo de energia elétrica.

Parágrafo único. Considera-se irregularidade a ingerência humana, sob qualquer forma, na unidade consumidora, na rede de energia elétrica, nos equipamentos de medição ou nos sistemas de energia elétrica, causando supressão total ou parcial no registro da energia consumida.

Art. 2º Compete às concessionárias ou permissionárias garantir a continuidade, a modicidade tarifária e a segurança da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica, mediante combate às irregularidades no seu consumo e medidas de fomento à sua redução.

## **CAPÍTULO II**

### **DAS SITUAÇÕES DE RISCO À SEGURANÇA**

Art. 3º O risco iminente de danos a pessoas, bens ou ao funcionamento do sistema elétrico decorrente da prática de irregularidades acarretará a imediata suspensão do fornecimento de energia elétrica.

§ 1º O serviço não será suspenso quando for possível a regularização imediata do padrão técnico e o restabelecimento da segurança das instalações elétricas.

§ 2º O disposto no *caput* não afasta o dever de a concessionária ou permissionária dar início ao procedimento de apuração e tratamento de irregularidades a que se referem o art. 6º e seguintes desta lei.

§ 3º Cessada a situação de risco, a unidade consumidora deverá ser religada, no menor prazo estabelecido em regulamento específico da Agência Nacional de Energia Elétrica —ANEEL.



## CAPÍTULO III

### DA APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES

#### SEÇÃO I

##### DOS PROCEDIMENTOS

Art. 4º A apuração e o tratamento das irregularidades de que tratam os artigos anteriores obedecerá, dentre outros, aos princípios do atendimento ao interesse público, transparência, legalidade, igualdade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, eficiência, celeridade, publicidade, participação, proteção da confiança legítima e atualidade.

Parágrafo único. Nos procedimentos previstos nesta lei serão observadas, entre outras, as seguintes diretrizes:

I —atuação conforme a lei e o Direito;

II —atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

III —adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse da coletividade;

IV —observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos usuários;

V —segurança das instalações de energia elétrica, bem como de pessoas e bens; e

VI —observância às normas da ANEEL.

Art. 5º O combate às irregularidades é interesse e dever da sociedade, sendo compulsória sua comunicação por parte do usuário e averiguação pela concessionária ou permissionária, sem prejuízo das demais providências a serem adotadas pelo Poder Público.

Art. 6º O procedimento de apuração e tratamento de irregularidades será válido quando observar integralmente o regulamento específico da ANEEL.

Parágrafo único. Será nulo de pleno direito o procedimento que não contenha a fiel descrição da irregularidade a ser investigada e a correspondente unidade consumidora.

#### SEÇÃO II

##### DAS PROVAS

Art. 7º As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os elementos caracterizadores da irregularidade serão realizadas pela concessionária ou permissionária, no interesse social.

Art. 8º A irregularidade somente será caracterizada mediante relatório de avaliação técnica ou perícia e avaliação do histórico de consumo, bem como outros elementos que a concessionária ou permissionária considerar necessários e outros que estejam ou venham a ser previstos em regulamento específico da ANEEL, tais como

fotografias e vídeos, garantido ao usuário o acesso às provas, a fim de que possa exercer o direito ao contraditório e a ampla defesa.

Art. 9º O usuário poderá requerer a realização de perícia técnica, visita e requisição de cópia do procedimento em curso na concessionária ou permissionária, conforme estabelecido em regulamento específico da ANEEL.

## **CAPÍTULO IV**

### **DA DEFESA E DA COMPROVAÇÃO DA IRREGULARIDADE**

Art. 10 Presentes os elementos da irregularidade nos termos desta lei, a concessionária ou permissionária procederá ao cálculo do valor não faturado e notificará o usuário acerca do resultado do procedimento e o respectivo valor, de acordo com as normas regulamentares da ANEEL.

Art. 11 A concessionária ou permissionária deverá suspender o fornecimento dos serviços de energia elétrica da unidade consumidora, após prévio aviso, nos casos de não pagamento de valores incontroversos, sem prejuízo das demais medidas legais referentes à recuperação de receita.

Art. 12 Nas irregularidades praticadas por estabelecimento comercial, industrial ou empresarial, assim como por entidades de utilidade pública declaradas na forma da lei, os valores devidos serão imputados em dobro ou, no caso de reincidência, em quádruplo.

§ 1º O valores excedentes à recuperação de consumo pela concessionária ou permissionária serão depositados no fundo de que trata o parágrafo único do art. 57 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

§ 2º Os créditos destinados ao fundo de que trata o parágrafo anterior, de interesse público, obedecerão ao regime de execução da Fazenda Pública.

## **CAPÍTULO V**

### **DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 13 No exercício das suas competências regulatórias, a ANEEL poderá editar atos normativos complementares ao disposto nesta lei.

Art. 14 Esta lei entrará em vigor 180 dias da data de sua publicação.

# PARTE IV

## Análise da regulação e direito do consumidor



1.

CONVERGÊNCIAS  
DA TUTELA DO  
CONSUMIDOR  
NO DIREITO  
DE ENERGIA  
ELÉTRICA





## Introdução

Com o permissivo constitucional disposto no art. 175 da Constituição Federal,<sup>1</sup> se tornou possível a concessão da exploração dos serviços públicos pelo Estado. Assim, as concessionárias passaram a explorar o fornecimento de energia elétrica, inicialmente sob a égide do art. 6º da Lei nº 8.987/95.<sup>2</sup>

Em seguida, sob a fiscalização e regulamentação das agências reguladoras, no presente caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), que foi instituída pela Lei nº 9.427/96, passamos a observar um novo paradigma no setor energético.

Esse cenário tem como pano de fundo a busca incessante pelo desenvolvimento contínuo do setor, por meio da fixação de metas e resultados, com investimento em novas tecnologias, aprimoramento de gestão, preocupação constante com a melhoria na qualidade do serviço de distribuição e sua devida e justa contraprestação.

Com esse novo formato de gestão, as concessionárias, agora muito mais preocupadas com os resultados, passaram a enfrentar o desafio do combate às perdas

---

\* Advogado na Light Serviços de Eletricidade S.A.; pós-graduado em Direito Público e Privado pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (FEMPERJ); pós-graduado pela FGV em Direito Empresarial.

<sup>1</sup> “Art. 175 Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I —o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II —os direitos dos usuários;

III —política tarifária;

IV —a obrigação de manter serviço adequado.”

<sup>2</sup> “Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

I —motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,

II —por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.”

não técnicas, mais precisamente do furto de energia elétrica, seja ele simples ou qualificado mediante fraude, ambos tipificados no art. 155 do Código Penal.<sup>3</sup>

Nesse compasso, poderemos constatar diversas causas externas para essas perdas não técnicas. Não apenas o baixo nível de renda da população, situação econômica do país, elevada carga tributária, ocupação desordenada das cidades, taxa de desemprego, elevação dos índices de criminalidade, falta de estrutura do Estado, mas também a cultura da impunidade e a percepção generalizada da população de que o furto de energia elétrica não é crime, como muito bem explica a antropóloga Hilaine Yaccoub no artigo: *O “gato” de energia elétrica — status, controvérsias e moralidades*:<sup>4</sup>

Quando perguntei o motivo, responderam simplesmente que sempre fizeram, que consideravam a tarifa da concessionária alta demais, e que não queriam deixar de se beneficiar do conforto que “lutaram” para conquistar. Dormir no ar-condicionado, por exemplo, é um reflexo dessa conquista, e ao instituir um novo hábito de consumo era árduo não dar continuidade a ele: não conseguiam dormir no calor. Outro ponto levantado constantemente é que não consideravam justo o valor cobrado, e diziam que com o dinheiro que “poupavam” com a conta de energia, “preferiam” gastar comprando outros bens, como roupas, ingressos para shows; trocando de carro, eletrodomésticos etc.

[...]

Outro ponto que corrobora para esse entendimento é a própria noção de crime e sua representação. O fato de o “gato” ser considerado um ato criminoso no âmbito jurídico não significa que as pessoas assim o considerem e pratiquem em suas vidas. Para muitos interlocutores, o “gato” é a expressão de uma espécie de arte da viração e os limites entre o informal, o ilegal e o ilícito, segundo Telles e Hirata (2007), se fundem e confundem. Os interlocutores negam estar matando ou roubando, o que nos remete à conclusão de que a noção deles — e de muitos de seus semelhantes — de “crime” envolve a ideia de vítima —seja ela um corpo caído sem vida ou uma pessoa sen-

---

<sup>3</sup> Art. 155 Subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel:

Penal —reclusão, de um a quatro anos, e multa. [...]

§ 3º —Equipara-se à coisa móvel a energia elétrica ou qualquer outra que tenha valor econômico. Furto qualificado

§ 4º —A pena é de reclusão de dois a oito anos, e multa, se o crime é cometido:

II —com abuso de confiança, ou mediante fraude, escalada ou destreza;”

<sup>4</sup> *Temas relevantes no Direito de Energia Elétrica*, Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 423-424.



do agredida em um assalto. A noção de crime está diretamente relacionada ao de vitimização para esse grupo. O Estado, anteriormente, e a concessionária, atualmente, são atores sem rosto. Para o senso comum, não há vítimas, portanto, também não há crime.

Os resultados dessa percepção são os números do relatório divulgado pela Light no Rio de Janeiro, disponível no site: <<http://light.infoinvest.com.br/ptb/s-2-ptb-2014.html>>. É possível constatar que até 2012 o total de perdas não técnicas em baixa tensão chegou a 45,4% (Tabela 1.1).

**Tabela 1.1**

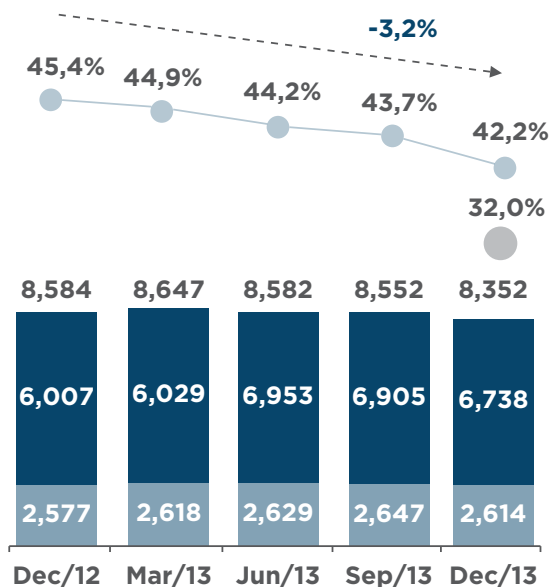
Evolução das perdas de energia

	2008	2009	2010	2011	2012
Perdas/Carga Fio	20,4%	21,8%	21,3%	21,7%	23,6%
Perdas/Carga própria	27,0%	27,5%	27,8%	27,7%	30,0%
Perdas/Mercado BT	41,7%	42,5%	41,8%	40,4%	45,4%

Em um cenário mais atual, em dezembro de 2013, o índice de perdas não técnicas na baixa tensão chegou a 42,2%, o que representa a consequência dos investimentos em novas tecnologias de medição e projetos feitos nas áreas com maiores índices de furto de energia dentro de sua área de concessão (Figura 1.1).

**Gráfico 1.1**

Perdas (12 meses)



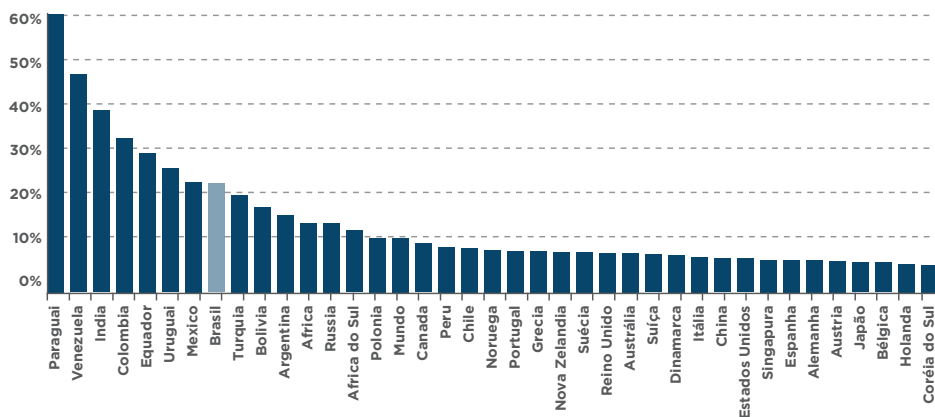
- Non-technical losses GWH**
- Technical losses GWH**
- % Non-technical losses/LV Market**
- % Non-technical losses/LV Market-Regulatory**

Esses números, como resultado de causas sociais, culturais, econômicas e sensação de impunidade, colocam o Brasil como o oitavo país com maior índice de perdas não técnicas do mundo, atrás de países como Turquia, Bolívia, Chile, Argentina e Peru (Gráfico 1.1).



### Gráfico 1.1

Índice de perdas não técnicas —Mundo



Fonte: U.S. Energy Information Administration, 2011

Em relatório da Deloitte publicado em setembro de 2010, o Brasil teve R\$ 8,1 bilhões subtraídos da receita anual das distribuidoras; só a Light deixou de arrecadar cerca de R\$ 1 bilhão no mesmo período.

As consequências diretas para a população são:

- risco de acidentes. Na maioria das vezes o fraudador não tem conhecimento técnico adequado, material de qualidade nem tem compromisso com os procedimentos de segurança;
- evasão de tributos como ICMS, COFINS, PIS, IRPJ e CSSL, o que majora a falta de recursos para sua destinação em educação, saúde, segurança pública, transporte etc.;
- concorrência desleal no caso de clientes comerciais, na medida em que o fraudador pode vender seus produtos com preços inferiores dos de seus concorrentes;
- elevação da tarifa;
- redução do faturamento das concessionárias, e conseqüentemente da arrecadação, o que implica diminuição de recursos a serem investidos na melhoria da qualidade do serviço de distribuição e na manutenção e melhoria do parque elétrico;
- comprometimento do resultado das concessionárias de energia elétrica.

Como veremos no decorrer deste capítulo, o legislador resolveu proteger os atores que são prejudicados neste cenário com um ordenamento jurídico específico.

- Código de Defesa do Consumidor (CDC): a preocupação com saúde e segurança fica ainda mais evidente, em especial nos arts. 8º, 9º e 10.
- Setor regulado (ANEEL): Lei nº 8.987/95 —seu principal escopo é a regulação e fiscalização da produção, transmissão, distribuição e comercialização da energia elétrica. As concessionárias de energia elétrica seguem a Resolução nº 414/10 como parâmetro no combate às perdas não técnicas.
- Código Penal:
  - a) Furto de energia simples e qualificado mediante fraude. Art. 155, §3º —a preocupação do legislador foi de tal monta que optou por proteger essa relação, tipificando o furto de energia elétrica como crime ao estabelecer pena que pode chegar, quando classificado como furto simples, a quatro anos de detenção, e quando qualificado mediante fraude, oitoanos de reclusão.
  - b) Saúde e segurança. Art. 1.32<sup>5</sup> e 2.65<sup>6</sup> —são dispositivos da parte especial que vão estabelecer penas para aqueles que expuserem a vida ou a saúde da população a perigo direto e iminente ou ainda colocarem em risco a segurança da prestação do serviço.

Observa-se ainda que existem diversas disparidades entre os números do setor e as decisões do Judiciário, que em alguns casos, acabam por incentivar a prática do furto de energia elétrica e a estrutura do Estado no combate a esse crime.

A falta de estrutura do Estado fica evidenciada, por exemplo, quando em 2013, na área de concessão da Light, das 19.104 fraudes constatadas, a Delegacia de Defesa dos Serviços Delegados (DDSD) atendeu a apenas 82 casos, realizando 41 prisões em flagrante.<sup>7</sup>

Como comparativo, considerando os últimos cinco anos, a DDSD reduziu drasticamente a quantidade de registros de ocorrência (RO) para os casos envolvendo o furto de energia elétrica da Light.

Diversas foram as causas para a redução desses números, desde definições estratégicas, até a redução de estrutura da própria delegacia, que apesar dos esforços de seus inspetores, peritos e delegados, não consegue suportar a demanda de todas as concessionárias (água, luz, telefonia, gás, combustível etc.). Esse cenário representa a falta de estrutura da delegacia especializada, que apenas no fim de

---

<sup>5</sup> “Art. 132 Expor a vida ou a saúde de outrem a perigo direto e iminente.”

<sup>6</sup> “Art. 265 Atentado contra a segurança de serviço de utilidade pública.”

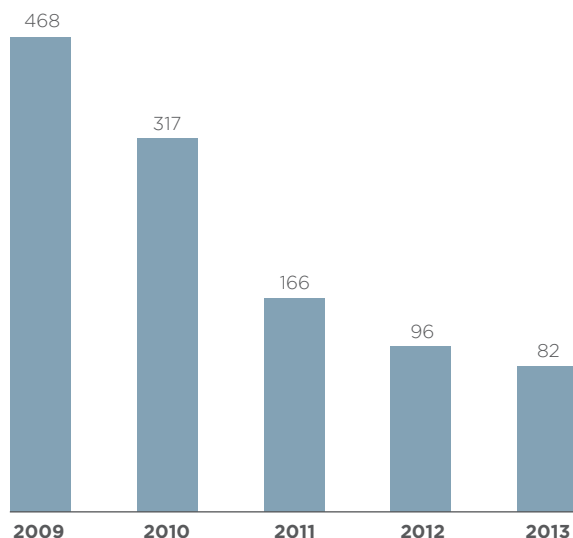
<sup>7</sup> Dados fornecidos pelo corpo jurídico criminal da concessionária Light Serviços de Eletricidade S.A.



2013 passou por reestruturações e passou a ser uma Delegacia Legal, o que deve, no futuro próximo, promover maior eficiência e melhores resultados.

### Gráfico 1.2

Redução de atendimento da DDSD por ano. Demonstrativo de que houve uma queda brusca de casos de 2009 até 2013.



Fonte: dados fornecidos pelo corpo jurídico criminal da concessionária Light Serviços de Eletricidade S.A.

Como resultado prático dessa problemática está o crescimento desordenado, a falta de segurança da população e da própria economia e a segurança jurídica em um âmbito maior.

Com a abordagem da tutela penal relacionada às perdas não técnicas, o furto de energia elétrica, seja simples ou qualificado mediante fraude, além de toda a proteção individual, será também feita uma abordagem transindividual (coletiva e difusa), uma vez que a tutela pessoal e patrimonial do consumidor é valorada respeitando a unidade de cada cidadão, mas também fornecendo elementos para a proteção do bem mais importante para qualquer pessoa: a vida.

Podemos então reconhecer o papel das concessionárias de energia elétrica, que, com a população e o Estado, devem buscar a construção de um pacto social.



## Tutela pessoal no crime de furto de energia elétrica simples e qualificado mediante fraude

### Sob a ótica do Código de Defesa do Consumidor

O Código de Defesa do Consumidor (CDC) surgiu nos anos 1990 como o instrumento adequado para tratar as relações de consumo, e tem como principal função equilibrar relações outrora desiguais. Por ser um dispositivo com forte comando constitucional, idealizado no art. 5º, XXXII,<sup>8</sup> está em sua essência, eivado de valores constitucionais.

Seu surgimento foi celebrado como um dos dispositivos protecionistas mais avançados no mundo. A busca por uma relação mais justa e equilibrada trouxe uma nova realidade para toda a sociedade e suas normas têm como desafio proteger o consumidor, na tentativa de alcançar uma realidade social mais justa, em consonância com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, um dos pilares de sustentação do CDC.

Por se enquadrar no conceito de fornecedor, as concessionárias distribuidoras de energia elétrica devem respeitar e se valer das normas dispostas, uma vez que elas também se aplicam às regras que vão reger as relações de consumo.

Nesse passo, nos arts. 4º<sup>9</sup> e 6º<sup>10</sup> do CDC, o legislador incluiu como proteção fundamental, entre outras, saúde, segurança e proteção dos interesses econômicos dos consumidores. Diante desse cenário, podemos então concluir que qualquer prática que exponha a população a risco está administrada por este *codex*.

O cuidado do legislador foi tamanho que estabeleceu direitos e obrigações a todos os agentes regulados pela relação de consumo. Como consequência lógica, os consumidores também estão sujeitos às obrigações e contraprestações. Afinal os contratos que regem a relação jurídica entre concessionária e consumidores são regulados pelo direito privado e impõem direitos e obrigações recíprocas. Se assim não fossem, novamente haveria um desequilíbrio na relação de consumo.

---

<sup>8</sup> “Art. 5º [...] XXXII —O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor.”

<sup>9</sup> “Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos [...]”

<sup>10</sup> “Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

I —a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos.”



Nos arts. 8º,<sup>11</sup> 9º<sup>12</sup> e 10º, § 3º,<sup>13</sup> são impostas às concessionárias medidas protetivas, uma vez que a energia elétrica pode causar danos irreparáveis (inclusive morte por eletroplessão) caso manuseada de forma irregular.

Assim, quando detectado o furto de energia, nos casos de exposição de risco do interesse público ou, em casos extremos, a vida e a integridade física de todos que passem próximos às instalações onde se cometeu a irregularidade e, até mesmo, do próprio consumidor, a atitude mais sensata a ser empreendida é a imediata comunicação do fato às autoridades competentes e a suspensão do fornecimento de energia elétrica até que a situação seja regularizada, conforme disposto nos arts. 6º e 140, § 3º, da Lei nº 8.987/95, buscando-se preservar a necessária segurança das redes de distribuição.

Para exemplificar, podemos destacar casos como os das Figura 1.2 a e b, com casos comuns de fios que atravessam unidades consumidoras ou um emaranhado de fios que se subdividem para atender a diversas residências, com possibilidade de ocorrência de curto-circuito.

### Figura 1.2 a e b

Flagrantes de furto de energia



Local: Rio das Pedras (RJ)



Local: Centro (RJ)

Fonte: Desconhecido

<sup>11</sup> “Art. 8º Os produtos e serviços colocados no mercado de consumo não acarretarão riscos à saúde ou segurança dos consumidores [...]”

<sup>12</sup> “Art. 9º O fornecedor de produtos e serviços potencialmente nocivos ou perigosos à saúde ou segurança deverá informar, de maneira ostensiva e adequada, a respeito da sua nocividade ou periculosidade, sem prejuízo da adoção de outras medidas cabíveis em cada caso concreto.”

<sup>13</sup> “Art. 10 O fornecedor não poderá colocar no mercado de consumo produto ou serviço que sabe ou deveria saber apresentar alto grau de nocividade ou periculosidade à saúde ou segurança.

§ 1º O fornecedor de produtos e serviços que, posteriormente à sua introdução no mercado de consumo, tiver conhecimento da periculosidade que apresentem, deverá comunicar o fato imediatamente às autoridades competentes e aos consumidores [...].

§ 3º Sempre que tiverem conhecimento de periculosidade de produtos ou serviços à saúde ou segurança dos consumidores, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão informá-los a respeito.”

Deveria o Estado estabelecer mais claramente políticas criminais eficientes, se não punindo com a ineficaz pena de reclusão, ao menos aplicando penas restritivas de direito e fiscalizando sua execução.

Aqueles que executam as fraudes, massificando sua prática, utilizando-a como atividade comercial, deveriam ter uma classificação própria, uma vez que são eles os verdadeiros propagadores do tipo penal disposto no art. 155 do Código Penal.

Ultrapassada a análise legal, a principal tutela protegida pelo ordenamento consumerista é a saúde, a segurança e a ordem econômica.

Inobstante todo o arcabouço legal, em estados como o Rio de Janeiro, o Poder Público, diante da alta complexidade geográfica e demográfica e mesmo apesar de todos os esforços e investimentos, tem tido dificuldades no combate à prática do furto de energia. Diversas são as causas apontadas para tal. Em 2002, por meio de um projeto de P&D promovido pela então Cerj, atual Ampla, junto com a UFF e a FGV, foi feita a avaliação sobre as correlações socioculturais e os furtos de energia realizados. Da conclusão desse projeto, foi produzido um parecer intitulado “Desenvolvimento de novas tecnologias para redução de inadimplência e perdas comerciais em regiões socialmente desfavorecidas”. Dentre outros argumentos, destacamos o seguinte trecho:

A perda de energia elétrica causada por ligações clandestinas no Estado do Rio de Janeiro é uma das mais elevadas do Brasil. A combinação de fatores sociais e culturais mostra que o Estado do Rio abriga condições mais do que propícias para que este fenômeno ocorra.

Outro dado ainda mais preocupante é que, segundo a ABRADDEE (Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica), além do prejuízo financeiro, desde 2002, mais de 400 pessoas morreram tentando furtar energia. Só em 2011 foram 60 óbitos decorrentes de acidentes nas redes de energia elétrica do país.

O impacto na saúde com a utilização dos hospitais públicos para o atendimento à população também é afetado com tais acidentes.

Para exemplificar, em 29/12/2012, ao tentar efetuar uma ligação clandestina, na Rua Teresina v/v ao nº 259, no bairro Ouro Verde, em Comendador Soares, Rio de Janeiro, uma pessoa morreu após sofrer descarga elétrica em rede de baixa tensão no braço esquerdo e na barriga. O caso foi registrado na 56ª Delegacia Policial sob o RO nº 7.108/12.

**Figura 1.3 a e b**

Eletroplessão em decorrência da tentativa de furto de energia



Fonte: Light

Além da consequência no patrimônio e do desgaste da imagem das distribuidoras na qualidade do serviço, a saúde e a segurança dos consumidores também é posta em risco, como observado pelo Dr. Ricardo Wada Morishita no artigo *Quando todos podem ganhar*:

No mais, uma rede sobrecarregada representa um risco à segurança de toda a coletividade, uma vez que pode provocar incêndio e outros acidentes mais graves, principalmente nos casos de ligações clandestinas, dada a precariedade de certas instalações.

Em outro caso, que pode ser observado na Figura 1.4, um homem foi flagrado no momento em que realizava a fraude, em plena luz do dia, a 19 metros do chão, colocando em risco sua vida e a de todos os que passam no local.

### Figura 1.4

Flagrante de furto de energia a 19 metros do solo



Fonte: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2013/03/05surfista-de-poste-em-nova-iguacu>>, no dia 05/03/2013

Este é um tema que transcende qualquer discussão acerca de sua permissibilidade legal, tendo em vista que o impacto tem cunho patrimonial e pessoal, o que influi diretamente na qualidade do serviço e na segurança de toda a população.

## A ótica do Poder Judiciário

Inobstante o cenário que foi explorado até aqui, podemos encontrar decisões de juízes nos tribunais de todo o país que, talvez por não ter conhecimento dos riscos atinentes à prática desse crime, condenam as concessionárias de energia elétrica sob o fundamento de que estas não teriam poder de polícia e, em razão disso, a presunção de legitimidade do ato administrativo não daria a elas a presunção de veracidade. Como exemplo, verifica-se trecho do acórdão do Desembargador Adolpho Andrade Mello:<sup>14</sup>

Assim, a simples alegação de irregularidade na unidade consumidora não é meio idôneo para se inferir pela ocorrência de desvio, pois como bem ressaltou o Ilustre Juízo, a atuação da concessionária ré não tem presunção de veracidade ou de legitimidade.

<sup>14</sup> Terceira Câmara Cível da Comarca do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 0022909-44.2005.8.19.0038. Relator Desembargador Adolpho Andrade Mello. Publicado em 19/11/2010.



Para exemplificar melhor o tema, em 2009, quando era advogado da Light atuando no contencioso cível, separei quatro casos envolvendo processos judiciais de furto de energia em trâmite nos juizados especiais. Fui pessoalmente às residências na Baixada Fluminense junto com uma equipe de técnicos eletricitas. Para minha surpresa, as residências dos quatro consumidores permaneciam com a fraude. Registrei todos os casos com fotos e vídeos e os reproduzi em sala de audiência, juntando CDs com as filmagens e explicando aos juizes o ocorrido.

Apesar do esforço, dos quatro casos apenas um foi julgado extinto (Processo nº 0276332-41.2008.8.19.0001).

A seguir, é possível analisar as sentenças dos outros três casos que foram, apesar de todos os esforços, mantidos em sede das Turmas Recursais.

Ante o exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido para: (a) declarar a nulidade do TOI como do débito a ele relativo na quantia de R\$ 758,56 (setecentos e cinquenta e oito reais e cinquenta e seis centavos); (b) condenar o réu a pagar à parte autora a quantia de R\$ 1.000,00 (hum mil reais), acrescida de correção monetária e juros legais de 1% a partir da publicação da sentença, a título de compensação por danos morais; (c) manter os efeitos da tutela deferida; JULGO IMPROCEDENTE o pedido de indenização pelos danos materiais (Processo nº 0275023-82.2008.8.19.0001).

Pelo exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO, com base no artigo 269, I do CPC, para: (a) condenar a ré ao pagamento à parte autora o valor de R\$ 1.860,00 (hum mil oitocentos e sessenta reais), acrescido de correção monetária, contados desde a leitura da presente, e juros de 1% ao mês, contados desde a citação, a título de dano moral e (b) condenar a ré a cancelar o débito referente ao TOI nº 1094631, conforme informado às fls. 15 e torno definitiva a Tutela Antecipada deferida às fls. 19. ID DEPÓSITO R\$ 1.860,00 (Processo nº 0012342-52.2008.8.19.0036).

Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido, para DESCONSTITUIR a cobrança decorrente de consumo irregular constatado através do termo de ocorrência de irregularidade. Em consequência, JULGO PROCEDENTE o pedido de obrigação de fazer, tornando definitiva a decisão liminar de fl. 23. Por fim, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido de compensação por danos morais, para CONDENAR a Ré a pagar à Autora a quantia de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) à Autora, corrigidos monetariamente e com juros de 1% ao mês a contar da publicação da sentença (Processo nº 0013457-95.2008.8.19.0008).

Tal posição do tribunal fluminense era e continua sendo um grande desafio para a sociedade, uma vez que, nesses casos, como em centenas de outros, foi validada a ação dos fraudadores. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ/RJ) editou a Súmula nº 256, em que define: “O Termo de Ocorrência de Irregularidade, emanado de concessionária, não ostenta o atributo da presunção de legitimidade, ainda que subscrito pelo usuário.” A justificativa apontada foi: “[...] a relação entre usuário e concessionária é de consumo. Não se atribui àquela qualquer prerrogativa de direito público, dentre as quais o exercício do poder de polícia e, em razão disso, a presunção de legitimidade do ato administrativo do que decorre que aquele termo de ocorrência não enseja a presunção de veracidade de seu conteúdo.”<sup>15</sup>

Como consequência, diversas sentenças passaram a dar guarida à prática do furto de energia, contribuindo diretamente para a multiplicação desse tipo penal.

De toda sorte, tal entendimento não é unânime no país, uma vez que, como muito bem nos esclarece o Desembargador Marcondes D’Angelo, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ/SP), na Apelação com Revisão nº 992.05.085234-4, 25ª Câmara de Direito Público.

O TOI até pode ser unilateral, mas é dele que se verifica a irregularidade e esta não seria denunciada pelo usuário ou por aquele que dela se aproveita; isto é, o beneficiário da irregularidade não participaria de ato administrativo que o denunciasse e certamente não faria prova contra si.

Ora, o TOI é sempre unilateral, e não tem como deixar de ser, afinal registram em flagrante a conduta ilícita do fraudador. Além disso, a execução dos procedimentos (lavratura do TOI, eventual suspensão e cobrança do valor da lesão) é exercício lícito do direito da concessionária e goza sim de presunção de veracidade e legalidade de todos os atos praticados pela Administração Pública. O poder de polícia é decorrente das prerrogativas do regime administrativo do serviço público delegado, razão pela qual os atos perpetrados pelas concessionárias gozam de legitimidade e legalidade.

Assim, o TOI é dotado de atributos próprios ao ato administrativo, quais sejam: (i) imperatividade, diante da possibilidade de ser executado; (ii) autoexecutoriedade, por ser passível de execução quando preciso, mesmo que inexistente consentimento de seu destinatário; e (iii) presunção de legitimidade, uma vez que em decorrência do princípio da legalidade presume-se como legal a atividade administrativa.

O posicionamento do TJ/RJ não parece razoável, pois pune a própria população por via transversa, condenando as concessionárias não apenas em casos pon-

---

<sup>15</sup> Processo Administrativo nº 0032040-50.2011.8.19.0000. Julgamento em 16/1/2012. Relatora Desembargadora Letícia Sardas. Votação unânime.



tuais, mas massificando um entendimento que certamente irá prejudicar toda a coletividade.

Acredito que uma das alternativas no combate à massificação das fraudes poderia vir do próprio Judiciário, que como principal interessado na proteção do consumidor, deveria ratificar a conduta das concessionárias, apoiando o combate ao furto de energia elétrica, além de acompanhar e estimular as concessionárias na troca de experiências bem-sucedidas para a melhoria de sua gestão interna. Tal prática iria estimular ações conjuntas entre as concessionárias e o Poder Judiciário (PJ), levando para a população aquilo de que ela é mais carente: a informação.

## A ótica do setor regulado

O art. 175 da Constituição autorizou a promulgação da Lei de Concessões (Lei nº 8.987/95), e criou preceitos respeitados pelas concessionárias. Como principal premissa da lei de concessões, toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado, conforme disposto no art. 6º.<sup>16</sup>

As agências reguladoras são instituições criadas pela Lei nº 9.427/96, normalmente sob a forma de autarquia em regime especial, que têm como objetivo regular e fiscalizar serviços concedidos pelo Poder Público para a defesa dos interesses do consumidor a fim de que receba serviços adequados, eficazes e com preço justo.

Podemos então observar sua harmonia com o CDC. Evidenciam-se alguns dos limites a que está submetido o ente privado delegatário do serviço público: segurança, generalidade, cortesia, eficiência etc. Nesse sentido, será ilegal qualquer ato praticado pelo concessionário que não se coadune com as condições de prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários.

A Lei de Concessões acabou por determinar aos consumidores o dever de cooperar com a fiscalização da atividade concedida, impondo-lhes obrigações como a de observância às normas do poder concedente e a de

---

<sup>16</sup> “Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.”



contribuir para a preservação dos bens delegados, conforme disposto no art. 7º,<sup>17</sup> o que está em perfeita harmonia com os artigos 8º, 9º e 10º do CDC.

A concessionária, seguindo o preconizado no art. 6º da Lei nº 8.987/95, deve prestar serviço adequado, disponibilizar informações aos usuários e responsabilizar-se por possíveis danos causados. Por sua vez, aos consumidores cabe a obrigação de utilização adequada dos serviços, pagamento da contraprestação (fatura), bem como ajudar no combate ao furto de energia.

Na prática, a indiferença da população se evidencia quando, para essa população, o prejuízo causado pelas fraudes é somente das concessionárias. Nesse caso, a falta de informação é um importante elemento, já que a grande maioria das pessoas não sabe que quando alguém paga por “menos” energia do que consome, o custo é repassado a todos os demais consumidores que arcam com suas obrigações honestamente.

Uma das principais preocupações do legislador foi destacar o cuidado que as concessionárias deveriam ter com a adequação do serviço e em especial sua segurança, garantindo, inclusive, o direito da interrupção do fornecimento de energia elétrica quando se identificar qualquer situação que coloque em risco a população e/ou a segurança do fornecimento de energia elétrica.

Assim, devemos então esclarecer o papel dos agentes regulatórios e sua hierarquia.

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) é vinculada ao Ministério de Minas e Energia e foi criada pela Lei nº 9.427/96 e tem, entre outras atribuições, conforme disposto no art. 2º:

- regular e fiscalizar geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, dando atenção especial ao interesse do consumidor;
- mediar os conflitos de interesses entre os agentes do setor elétrico e entre estes e os consumidores;
- conceder, permitir e autorizar instalações e serviços de energia;
- garantir tarifas adequadas e justas;
- zelar pela qualidade dos serviços;
- adequar os investimentos necessários ao setor;
- assegurar a universalização dos serviços.

---

<sup>17</sup> “Art. 7º Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários: [...]”

IV —levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado; [...]

VI —contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços.”



Por sua vez, a agência reguladora edita resoluções que vão balizar esse ordenamento. Atualmente está em vigência a Resolução nº 414/2010, que dá atenção especial ao tema nos seguintes artigos:

Art. 2º A Agência Nacional de Energia Elétrica —ANEEL, tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do Governo Federal. [...] Para os fins e efeitos desta Resolução, são adotadas as seguintes definições: [...]

XL —inspeção: fiscalização da unidade consumidora, posteriormente à ligação, com vistas a verificar sua adequação aos padrões técnicos e de segurança da distribuidora, o funcionamento do sistema de medição e a confirmação dos dados cadastrais; [...]

Art. 138 A distribuidora é obrigada a fornecer energia elétrica aos interessados cujas unidades consumidoras, localizadas na área concedida ou permitida, sejam de caráter permanente e desde que suas instalações elétricas satisfaçam às condições técnicas de segurança, proteção e operação adequadas, ressalvadas as exceções previstas na legislação aplicável.

Art. 140 [...]

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. [...]

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço, observado o disposto no Capítulo XIV, a sua interrupção:

I —em situação emergencial, assim caracterizada a deficiência técnica ou de segurança em instalações de unidade consumidora que ofereçam risco iminente de danos a pessoas, bens ou ao funcionamento do sistema elétrico ou, ainda, o caso fortuito ou de força maior; ou

II —após prévia notificação, por razões de ordem técnica ou de segurança em instalações de unidade consumidora, ou pelo inadimplemento do consumidor, considerado o interesse da coletividade. [...]

Art. 142 A distribuidora deve comunicar ao consumidor, de forma escrita, específica e com entrega comprovada, a necessidade de proceder às correções pertinentes, quando constatar deficiência não emergencial na unidade consumidora, em especial no padrão de entrada de energia elétrica, informando-lhe o prazo para regularização e o disposto no § 1º. [...]

§ 1º A inexecução das correções pertinentes no prazo informado pela distribuidora enseja a suspensão do fornecimento, conforme disposto no inciso II do art. 171. [...]

Art. 166 É de responsabilidade do consumidor, após o ponto de entrega, manter a adequação técnica e a segurança das instalações internas da unidade consumidora. [...]

Art. 170 A distribuidora deve suspender imediatamente o fornecimento quando for constatada deficiência técnica ou de segurança na unidade consumidora que caracterize risco iminente de danos a pessoas, bens ou ao funcionamento do sistema elétrico.

Os contratos de concessão e de fornecimento de energia elétrica que regem as relações jurídicas entre poder concedente, concessionária e consumidores, são contratos administrativos como bem assinala Antonio Carlos Cintra do Amaral:<sup>18</sup>

A eles se aplicam, portanto, noções da **teoria geral dos contratos**, que têm sido mais desenvolvidas, por motivos históricos, pela doutrina jurídica civilista, e não pela administrativista. Nesse sentido, pode-se dizer que é com acerto que a Lei nº 8.666/93, em seu artigo 54,<sup>19</sup> dispõe que aos contratos administrativos por ela disciplinados aplicam-se os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

[...] Diversamente da situação de consumo, a relação contratual entre concessionária e usuário, mediante a qual uma parte se obriga a prestar um serviço, recebendo em pagamento um preço público (tarifa), tem como pressuposto outra, entre a concessionária e o poder concedente. Em situações semelhantes a essa, a doutrina civilista italiana aponta a existência de dois contratos **coligados**, um, **principal**, o outro, **accessório**.

[...] Para Messineo, por exemplo, há relação de acessoriedade quando um contrato **“depende logicamente e juridicamente de outro, como de uma premissa indispensável”**. Diz ele que **“o contrato acessório segue a sorte do principal [...] especialmente com respeito à nulidade, à possibilidade de resolução**

---

<sup>18</sup> AMARAL, Antonio Carlos Cintra do. Distinção entre usuário de serviço público e consumidor. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n. 6, mai./jun./jul. de 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>.

<sup>19</sup> “Art. 54 Os contratos administrativos de que trata esta lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.”



e a outros efeitos similares [...]”. Por sua vez, entre nós, **Orlando Gomes** (*Contratos*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, pp. 112-113) escreve que a dependência pode ser recíproca ou não. Na união com dependência **unilateral**, um só dos contratos depende do outro, permanecendo, porém, os contratos individualizados. Dizendo que seria mais correto qualificar os contratos que dependem da existência de outros como **contratos dependentes**, **Orlando Gomes** ressalva que “o uso consagrou a expressão **contratos acessórios**”.

Por força do contrato **principal** —o de concessão— a concessionária obriga-se a prestar, ao usuário, “*serviço adequado*”, definido pela Lei nº 8.987/95 (art. 6ª) como “*o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas*”. Na hipótese de descumprimento do contrato de concessão, a concessionária está sujeita, conforme o caso: **a)** à aplicação de penalidades regulamentares e contratuais, inclusive multas; **b)** à intervenção na prestação de serviços; **c)** à extinção da concessão (caducidade).

A relação jurídica entre concessionária e usuário não pode ser equiparada à existente entre duas pessoas privadas, que atuam na defesa de seus interesses específicos. O serviço público, cujo **exercício** é atribuído à concessionária, continua na **titularidade** e sob a responsabilidade do poder concedente. Perante a relação de consumo, diversamente, o Poder Público atua como “*protetor*” da parte considerada hipossuficiente, que, em regra, é o consumidor.

No que se diz respeito aos contratos de fornecimento de energia elétrica, eles também são regidos pelo direito privado, são de adesão e sinalagmáticos, uma vez que impõem obrigações recíprocas como bem assinalou Fábio Amorim da Rocha.<sup>20</sup>

Para os clientes de baixa tensão —grupo B, o contrato é de adesão, como disposto no artigo 60 da Resolução ANEEL nº 414/2010, cujo modelo consta no anexo IV da nova resolução. Este contrato é de aplicação obrigatória conforme transcrito no próprio art. 60, supracitado e abaixo transcrito.

---

<sup>20</sup> ROCHA, Fábio Amorim da. *As irregularidades no consumo de energia elétrica*. Rio de Janeiro: Synergia, 2011. p. 208.

Art. 60 O contrato de adesão, conforme modelo constante do Anexo IV desta Resolução, destinado a formalizar as relações entre a distribuidora e o responsável por unidade consumidora do grupo B, deve ser encaminhado ao consumidor até a data de apresentação da primeira fatura subsequente à solicitação de fornecimento.

Parágrafo único. O contrato de adesão deve ser entregue no momento da solicitação do fornecimento, quando se tratar de fornecimento de energia elétrica por prazo inferior a 30 (trinta) dias.

Importante destacar que, mesmo autorizadas, as autorizadas devem cumprir diversos critérios para que o ato de inspeção tenha validade, tendo o consumidor direito a ampla defesa e ao contraditório.

Ao ser constatada a fraude, a concessionária deve chamar a polícia especializada para que seja lavrado o competente Registro de Ocorrência. Tal procedimento, apesar de ser importante, diante de diversos fatores de estrutura do Estado, nem sempre é possível, razão pela qual as concessionárias se adaptam à realidade. Após a constatação da fraude e a formatação do processo administrativo de consumo não registrado, o consumidor é informado acerca da existência do referido processo, tendo então a possibilidade de apresentar defesa administrativa (recurso) junto à concessionária. Ele ainda pode recorrer à própria ANEEL.

Após o resultado, caso não concorde com a aferição realizada pela concessionária em seu medidor, poderá ainda solicitar aferição feita pelo órgão metrológico oficial.

Resta claro que os preceitos seguidos pelas concessionárias e pelo consumidor, estão assegurados, por meio do procedimento administrativo, resguardando direitos e garantias individuais. Nessa esteira de pensamento, é inverossímil a alegação de falta de legalidade ou veracidade na constatação do furto de energia e de todos os demais procedimentos administrativos, eis que são provenientes de uma estrutura planejada para combater, em sua integralidade, o furto de energia, que em todas as instâncias, vai proteger o próprio consumidor em sua saúde, segurança e em seu patrimônio.

## A ótica do Código Penal

O crime é a última *ratio* do direito. Ele é aplicado apenas para situações gravíssimas, que comprometem toda a coletividade. O direito penal é a ferramenta do Estado e da sociedade na tutela do interesse maior, ou seja, da coletividade, pois no fim é ela quem paga.

O furto de energia pode ser classificado como a subtração para si ou para terceiros de coisa alheia móvel, sem que ocorra a devida contraprestação; em outras palavras, o furto de energia ocorre sempre que a energia consumida não passar



pelo relógio medidor, configurando-se assim o ilícito penal, já tendo Nelson Hungria<sup>21</sup> destacado que “como espécies de ilícito penal que ofendem ou expõem a perigo de ofensa qualquer bem, interesse ou direito economicamente relevante, privado ou público”.

Assim o legislador equiparou a coisa móvel à energia elétrica, cenário que mereceu destaque de Vicente Greco Filho:<sup>22</sup> “[...] qualquer energia que tenha valor econômico poderá ser objeto de subtração, nos moldes preconizados pelo mencionado parágrafo, a exemplo de energia genética (sêmen) dos reprodutores.”

A exposição de motivos da parte especial do Código Penal é clara ao equiparar à coisa móvel a energia, em todas as suas facetas, como bem fundamentou em sua obra, Pinto *et al.*:<sup>23</sup>

Para afastar qualquer dúvida, é expressamente equiparada à coisa móvel e, conseqüentemente, reconhecida como possível objeto de furto a “energia elétrica ou qualquer outra que tenha valor econômico.”

Podemos concluir que o furto de energia começa no momento em que o primeiro quilowatt consumido deixa de passar pelo relógio medidor e somente tem seu fim quando, após a descoberta da ligação clandestina, toda a energia consumida passa a ser medida. Para que ocorra a justa causa no direito penal, devem estar presentes a prova da autoria delitativa e a materialidade, como muito bem tratou o Desembargador Marcus Quaresma Ferraz da 8ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

A materialidade do furto de energia mediante fraude está positivada pelo laudo técnico e prova oral, não sendo exigível a comprovação do montante do dano, forçando salientar que se tratava de loja comercial em plena atividade. [...] não poderia deixar os clientes que se encontravam no interior da loja (*sic*), resolveu “dar um jeito”. [...] Conforme se vê, a autoria é incontestável. Apelo ministerial provido, para condenar o réu, por violação ao artigo 155, §§ 3º e 4º, inciso II, c/c artigo 65, inciso III, alínea d, do Código Penal.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao Código Penal*. v. 1, tomo 2. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

<sup>22</sup> GRECO, Rogério. *Código Penal Comentado*. Niterói: Impetus, 2011. p. 417.

<sup>23</sup> PINTO, Antônio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Livia. *Códigos: Penal, Processo Penal e Constituição Federal*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 268.

<sup>24</sup> Desembargador Marcus Quaresma Ferraz. Oitava Câmara Criminal. Julgamento: 17/1/2013. Processo nº 0003070-40.2005.8.19.0068.

Com a comprovação da materialidade, uma questão probatória, e da autoria, também fazendo parte dessa classificação àquele que se beneficia com a redução do consumo, restam evidentes os elementos para a justa causa e condenação criminal.

Devemos ainda elucidar a diferença entre os dois tipos penais do furto de energia, quais sejam o furto simples e o furto qualificado mediante fraude.

O primeiro exemplo está disposto no art. 155, § 3º<sup>25</sup> do Código Penal e ocorre quando existe a subtração da energia com a manipulação externa ao medidor, e que possa ser identificada sem dificuldades (Figura 1.5).

### Figura 1.5

Unidade inativa sem medidor



Fonte: Escelsa

O furto qualificado ou furto mediante fraude está previsto no art. 155, § 3º c/c § 4º, inciso II<sup>26</sup> do Código Penal. Ocorre quando existe a subtração da energia com manipulação no medidor, e que para sua identificação seja necessários exames detalhados por parte dos inspetores (Figura 1.6 a e b).

<sup>25</sup> “Art. 155 Subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel: [...]”

§ 3º Equipara-se à coisa móvel a energia elétrica ou qualquer outra que tenha valor econômico.

<sup>26</sup> “Art. 155 [...] § 4º A pena é de reclusão de dois a oito anos, e multa, se o crime é cometido: [...] II —com abuso de confiança, ou mediante fraude, escalada ou destreza; [...]”

**Figura 1.6**

(a) desvio dentro da alvenaria; (b) resistores fraudando medidor eletrônico



Fonte: Escelsa

Resta claro que a conduta daquele que se beneficia de forma fraudulenta da redução do consumo de energia elétrica é a mesma daquele que efetivamente realiza a manipulação do relógio medidor e seu comando normativo é tão forte que, quando aplicável sua qualificadora e identificado o flagrante com a prisão dos responsáveis, esse passa a ser um crime inafiançável.

Importante esclarecer que o furto qualificado, além do ilícito penal, constitui também uma infração contratual e afronta os deveres impostos ao usuário, uma vez que implica utilização inadequada do serviço e falta de pagamento da contraprestação devida por ele. Ademais, não se está apenas reduzindo o próprio consumo, mas também contribuindo para a formação de um contexto muito maior, eis que além do dano patrimonial, ao qual trataremos em seguida, resta também evidenciado o risco à saúde e à segurança de toda a coletividade.

Todo o sistema de fornecimento de energia do país sofre impacto quando o consumo é superior àquele anteriormente planejado, a população passa a não ser atendida de forma adequada, uma vez que as distribuidoras dimensionam quantidade suficiente de energia para atender determinada demanda do consumo.

Além da fraude, outro ponto que também tem causado riscos à sociedade é o furto de cabo de cobre e cordoalhas; em virtude de seu valor econômico e sua exposição é alvo fácil de profissionais especializados em sua subtração. Além do prejuízo material, resta existente ainda o de acidentes na rede de distribuição, como bem lembrado por Fábio Amorim da Rocha:<sup>27</sup>

<sup>27</sup> ROCHA, Fábio Amorim da. *As irregularidades no consumo de energia elétrica*. Rio de Janeiro: Synergia, 2011. p. 93.



Não há rede elétrica que suporte tal sobrecarga inesperada — decorrente das irregularidades no consumo de energia elétrica —, posto que não é registrada pelos equipamentos de medição, deteriorando, conseqüentemente, a qualidade do serviço prestado pela concessionária, problema que é enfrentado por todas as distribuidoras de energia elétrica do País.

O julgado no HC 116.414 que tramitou no Superior Tribunal Federal (STF), registrou a ação daquele que deveria ser o principal responsável pelo combate, o Estado, senão vejamos: “Acusado que, valendo-se da função de Secretário de Serviços Urbanos do Município, determinou a realização de ‘gatos’, mesmo afirmando que agiu no intuito de ajudar pessoas carentes, acabou incidindo na conduta prevista no art. 155, § 3<sup>a</sup>, configurando furto de energia elétrica.”<sup>28</sup> Tal registro chega ao STF e demonstra a evidente falta de zelo daquele que deveria ser exemplo para a população.

Em que se pese a exposição da população a riscos provenientes das ligações clandestinas e do furto de cabos e cordoalhas, o Código Penal tem dois dispositivos que vão delimitar suas responsabilidades, assegurando à população a penalização de todos aqueles que atentarem contra a segurança ou o funcionamento do sistema de distribuição de energia.

No art. 132 do Código Penal,<sup>29</sup> o legislador decidiu proteger o bem maior, a vida, quando existe perigo direto e iminente. Nesse passo, pode-se entender que estão expostos a perigo direto e iminente todos aqueles que transitam ao redor de onde a fraude foi feita, sejam moradores, pedestres etc. Já o art. 265<sup>30</sup> do mesmo *codex* tipifica a conduta daqueles que exponham a risco o próprio sistema de distribuição da energia elétrica.

Dante Alighieri<sup>31</sup> registrou:

O Direito é uma proporção real e pessoal, de homem para homem, que, conservada, conserva a sociedade; corrompida, corrompe-a e diante da tutela do legislador no momento em que a fraude ocorre e é em seguida descoberta, resta então configurada a desproporção entre iguais, e que deve o operador do direito fazer tudo que estiver ao seu alcance para conservar a sociedade evitando ao máximo sua contaminação.

---

<sup>28</sup> Habeas Corpus 116414. Ministro Dias Toffoli. Acórdão publicado em 7/2/2013.

<sup>29</sup> “Art. 132 Expor a vida ou a saúde de outrem a perigo direto e iminente.”

<sup>30</sup> “Art. 265 Atentar contra a segurança ou o funcionamento de serviço de água, luz, força ou calor, ou qualquer outro de utilidade pública.”

<sup>31</sup> Alighieri, Dante. *De Monarchia, Livro Segundo*.



Conceitualmente, as concessionárias distribuidoras de energia elétrica deveriam repudiar a utilização de nomes como gato (Sudeste) ou mico (Nordeste) como forma de comparação a um ilícito penal. Assim o fazendo, inclusive por meio da mídia, contribuem para materializar a transgressão, mitigando a rigidez e a formalidade do tipo penal, gerando assim sua banalização, que, no fim da linha, contribui para o baixo desenvolvimento econômico do país.

Diante desse cenário, é preciso estabelecer parcerias em prol do desenvolvimento do setor elétrico e da economia, o que só será possível com o apoio e envolvimento de cada um. Estabelecemos então a tutela pessoal, em que foi esclarecido que quando trabalhamos com responsabilidade, trabalhamos o capítulo da prevenção, e toda a legislação acerca do tema é expressa quanto aos riscos à saúde e à segurança. Logo, se o furto de energia coloca em risco a saúde e a segurança do consumidor, ele está violando o CDC, o contrato de concessão, a Resolução nº 414/10, o contrato de prestação de serviço público de energia elétrica para consumidores titulares de unidades consumidoras do grupo b e, finalmente, o tipo penal.

O comando normativo é tão forte que cria uma obrigação com a própria concessionária, mas certamente isso produz efeito com toda aquela coletividade.

Quanto maior o interesse público, e quanto mais a concessionária o realiza, maior deve ser a credibilidade da concessionária, para todos os atos, inclusive os acessórios —como a identificação das fraudes, sua regularização e sua punição—, coibindo assim sua prática.

Na esfera penal, o interesse público está na proteção da tutela da pessoa. É preciso estar claras as consequências em tais conflitos de natureza pública e que o objetivo principal é garantir que a população não se machuque, nem no bolso, nem na saúde. O bem maior ora tutelado não é o patrimônio, e sim a vida e o bem-estar social. Em última análise, apesar do furto ser um crime de cunho patrimonial, apesar de todos os efeitos que veremos a seguir, o bem tutelado é a proteção da saúde e segurança.

## Conclusão

Desenhado todo esse cenário, resta claro que a primeira tutela do consumidor e da coletividade (a mais importante) é a vida.

As concessionárias de energia são empresas demarcadas pelo interesse público. Os problemas são, portanto, de natureza pública e suas alternativas também o são.

Trata-se de um conceito simples e direto, em que todos os agentes devem participar de forma ativa, inovando com a criação de um verdadeiro pacto social, e que todos sejam beneficiados: população, Estado e concessionária.

No caso do Rio de Janeiro, destacamos o furto de energia em três diferentes classes da população: (i) população que vive em área de risco, (ii) população que vive fora da área de risco, pequenos comércios, padarias, lojas etc., e (iii) grandes

comércios, indústrias, fábricas de gelo, grandes condomínios em áreas nobres da cidade, clubes etc.

No primeiro e no segundo caso, o problema é social, cultural e financeiro. Já no terceiro, pode-se identificar que o furto de energia é uma questão unicamente social. Assim, no primeiro caso, o Estado deve dar segurança para a população e para as concessionárias, permitindo que elas prestem um serviço adequado, levando à população energia de qualidade com um preço justo.

No segundo caso, em que a informalidade é a regra, parece que o mais adequado seria o apoio do Estado com sua polícia especializada e um judiciário consciente de seu real papel. À concessionária caberia fiscalizar e regularizar a fraude, informando o Estado sobre cada caso. Com relação à população, esta deveria ajudar a fiscalizar e denunciar em canais abertos com as concessionárias, polícia, disque denúncia etc.

Por fim, no terceiro caso, a proposta seria de, além da utilização dos remédios já prescritos nos demais casos, punição exemplar.

Traçado esse mapa, está em estudo Projeto de Lei que tem como objetivo uma solução tripartite, propondo mudanças de cunho (i) social, (ii) tecnológico e (iii) legal. Nesse projeto, a intenção é promover bem-estar social, modicidade tarifária, benefícios aos usuários honestos, arrecadação dos tributos devidos, qualidade e segurança da prestação do serviço, uso racional da energia elétrica, proporcionar um cenário de legalidade e também concorrência saudável.

Com a aprovação desse projeto, será dado mais um passo em direção à proteção de um bem maior, seja na saúde, na segurança ou na proteção econômica. Existirão incentivos positivos e negativos. Todos evitados de procedimentos eficientes e garantidores do interesse público.

Portanto, podemos constatar que dois fatores interferem diretamente para o aumento da criminalidade. Esses fatores são a certeza da impunidade e a falta de sinergia entre os diversos órgãos responsáveis pela fiscalização, pela justiça e pela segurança pública.

Quando deparamos com a tutela patrimonial protegida por todo o ordenamento, podemos afirmar que se a concessão é pública e a remuneração é feita com dinheiro público, logo o patrimônio aqui protegido não é apenas da empresa. Estamos diante da proteção de um patrimônio público que está sendo dilapidado. Impostos deixaram de ser recolhidos, impactando também no desenvolvimento de outros setores do país.

Estamos vivendo em um cenário em que o custo é repassado para os próprios consumidores, sejam eles fraudadores ou não. Também é possível afirmar que milhões de reais deixam de ser investidos na melhoria da qualidade da distribuição, segurança, saúde etc. No fim, a população é a maior prejudicada, pois tem sua tarifa majorada em decorrência do furto de energia.

A perda não é só do acionista, que também investe e deve ter seus dividendos, mas também é da população, que espera uma concessionária que proteja o interesse público e um Estado que dê o suporte necessário.



Diante de tudo isso é possível afirmar a necessidade de um pacto social, no qual a população fique indignada e seja parceira das concessionárias no combate ao furto de energia, e mais, que apoie o Estado e exija que seus representantes políticos estejam atentos a esse tema tão importante ao desenvolvimento nacional.



# 2.

PROTEÇÃO DO  
CONSUMIDOR  
NO CONTRATO  
DE ADESÃO À  
LUZ DO CÓDIGO  
DE DEFESA DO  
CONSUMIDOR E  
DA RESOLUÇÃO  
Nº 414/2010



## Contexto histórico

Com o advento de mudanças tecnológicas, econômicas e sociais as quais geraram profundo impacto no processo produtivo das manufaturas, em meados do século XVIII, surgia a Revolução Industrial e com ela uma sociedade de massa. A partir daí, o capitalismo tornou-se o sistema econômico vigente, a era da agricultura foi superada e a máquina ultrapassou o trabalho do homem, iniciando-se uma busca incansável pelo lucro. Com a evolução desse processo, cumpre mencionar o que acertadamente ressaltou Marcos Mendes Lyra, “se no século XIX as relações de consumo se tratavam entre minorias, pois a população rural era preponderante e autossuficiente, na sociedade do século XX, em especial na segunda metade, estas passaram a se dar em larga escala e marcadas pelo anonimato dos sujeitos”.<sup>1</sup>

Diante das referidas mudanças, fez-se necessário alterar a concepção tradicional do contrato, antes concebido após tratativas demoradas, para dinamizar as relações consumeristas. A concepção tradicional, que defendia a discussão de cláusula por cláusula, precisou dar espaço a um mecanismo mais adequado, rápido, seguro e dinâmico. Os contratos de adesão apareceram com o intuito de facilitar o funcionamento de uma economia massificada de mercado que surgia e se firmava nessa época.

Indispensável entender que o direito precisa se adequar às necessidades de seu tempo. Para Cláudia Lima Marques, a predisposição de cláusulas e o fechamento de contratos de adesão “tornaram-se inerentes à sociedade industrializada”, e já são a “maneira normal de concluir contratos” em diversos quadrantes da vida social, notadamente aqueles em que “há superioridade econômica ou técnica entre os contratantes, seja com seus fornecedores, seja com seus assalariados”.<sup>2</sup>

Dessa maneira, o presente capítulo irá discorrer sobre as peculiaridades do contrato de adesão, especificamente aqueles que regulam direitos e deveres entre concessionárias e usuários do setor elétrico, tanto à luz do Código de Defesa do Consumidor como das Resoluções Normativas da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), autarquia reguladora e fiscalizadora do serviço de energia elétrica.

---

\* Advogada Sênior da Gerência de Consultoria Empresarial da Light.

<sup>1</sup> LYRA, Marcos Mendes. *Controle das cláusulas abusivas nos contratos de consumo*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p. 2.

<sup>2</sup> MARQUES, op. cit. p. 54.



## Conceito, natureza jurídica, características, elementos, vantagens e desvantagens do contrato de adesão

De forma ampla e genérica, o termo contrato é um acordo de vontades. Para a ilustre doutrinadora Maria Helena Diniz, “contrato é o acordo de duas ou mais vontades, na conformidade da ordem jurídica, destinado a estabelecer uma regulamentação de interesses entre as partes, com o escopo de adquirir, modificar ou extinguir relações jurídicas de natureza patrimonial”.<sup>3</sup>

A espécie adesão, da qual o contrato é gênero, consiste em um termo de conteúdo homogêneo elaborado pela empresa, objetivando a praticidade, a economia e a segurança da relação contratada. Geralmente, esse tipo de contrato está relacionado com as relações de consumo. Sua natureza jurídica é contratual, haja vista que todo contrato de adesão é necessariamente um negócio jurídico. Em geral, quem estabelece as regras é o fornecedor do serviço. Para Orlando Gomes, “no contrato de adesão, uma parte tem que aceitar, em bloco, as cláusulas estabelecidas pela outra, aderindo a uma situação contratual que se encontra definida em todos os seus termos. O consentimento manifesta-se por simples adesão a conteúdo preestabelecido da relação jurídica”.<sup>4</sup> Caio Mário da Silva Pereira define que “os contratos de adesão geralmente são utilizados em casos de oferta permanente de um produto ou serviço a um público numeroso”.<sup>5</sup> Serpa Lopes o qualifica como um sinal dos tempos atuais, em que as relações entre a massa popular e os centros comerciais se travam por meio de condições impressas antecipadamente, sujeitando-se os compradores interessados a simplesmente aceitar as exigências, fora de qualquer discussão.<sup>6</sup> Trata-se, para Cláudia Lima Marques, de “técnica de pré-elaboração do conteúdo de futuros contratos”.<sup>7</sup>

Nesse contexto, essa modalidade de contrato encontrou regulamentação pela primeira vez no Direito brasileiro no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), que o conceituou da seguinte forma no art. 54:

Contrato de adesão é aquele cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente o seu conteúdo.

---

<sup>3</sup> DINIZ, Maria Helena, *Código Civil anotado*. São Paulo: Saraiva 2005. p. 410.

<sup>4</sup> GOMES, op. cit. p. 109.

<sup>5</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil: contratos*. 12. ed., ver. e atual. Por Regis Fichtner. Rio de Janeiro: Forense, 2007. V. III. p. 73.

<sup>6</sup> LOPES, op. cit., vol. III, p. 224.

<sup>7</sup> MARQUES, op. cit. p. 67.



Os elementos desses contratos podem ser essenciais, ou diretos e acidentais, ou indiretos. Os primeiros são imprescindíveis à existência do negócio jurídico e consistem em consentimento por adesão, cláusulas contratuais gerais e dificuldade de discussão ou modificação substancial. Os segundos, que não são essenciais, haja vista que sua inexistência não implica descaracterização do negócio jurídico, consistem em superioridade econômica do proponente, identificação do proponente como pessoa jurídica, identificação do aderente como consumidor e forma escrita do contrato. Já as características essenciais a esses contratos são as seguintes: predisposição, uniformidade, abstração e rigidez. A predisposição consiste na elaboração prévia com pouca discussão dos itens previstos no contrato; a uniformidade é necessária visto que são indeterminados os sujeitos alcançados por esses termos; a abstração, diferentemente da concretude, abrange relações futuras ainda não existentes; e, por fim, a rigidez corresponde à imutabilidade das cláusulas listadas.

Muito embora essa imutabilidade esteja presente nos contratos de adesão, no que se refere exclusivamente ao contrato de prestação do serviço de energia elétrica, como será visto adiante, existem mais direitos do que deveres previstos para o consumidor, configurando, por conseguinte, um desequilíbrio contratual em benefício do usuário.

Em decorrência do dinamismo das relações comerciais, a principal vantagem da necessidade de se defender o contrato de adesão é a agilidade nas negociações, uma vez que as cláusulas, por já estarem preestabelecidas, evitam a deliberação morosa, tornando dispensável a negociação prévia, portanto, economiza tempo. Contudo, isso não representa uma situação desfavorável ao consumidor, haja vista que, por exemplo, o art. 423 do Código Civil dispõe o procedimento a ser seguido no caso de cláusulas ambíguas ou contraditórias, senão vejamos:

Art 423 Quando houver no contrato de adesão cláusulas ambíguas ou contraditórias, dever-se-á anotar a interpretação mais favorável ao aderente.

Além disso, com a publicação da Lei nº 8.078/90, responsável pela implementação do Código de Defesa do Consumidor, o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo, a harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo, a compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico foram defendidos e preservados.

O art. 46 da referida lei dispõe sobre a proteção contratual quando reza o seguinte:

Art 46 Os contratos que regulam as relações de consumo não obrigarão os consumidores, se não lhes for dada a oportunidade de tomar conhecimento prévio de seu conteúdo, ou se os respectivos instrumentos forem redigidos de modo a dificultar a compreensão de seu sentido e alcance.

O conhecimento prévio do conteúdo da tipologia do contrato em questão não significa a necessidade de debate incansável e antecipado das cláusulas para adesão ao termo. Por outro lado, o comando normativo desse artigo representa a necessidade de conhecimento prévio do seu conteúdo.

Além disso, a padronização dos contratos para a aplicação em situações idênticas fez-se necessária. Ora, não seria razoável que o Poder Público defendesse incessantes discussões entre, por exemplo, o consumidor e as concessionárias, retardando em demasiado o início da prestação do serviço, bem como contribuindo para a existência de diversos tipos de contratos.

É claro que há correntes doutrinárias que defendem a existência de desvantagens ao se utilizar esse tipo de documento. A principal delas gira em torno da existência de cláusulas consideradas abusivas.

No entanto, especificamente no contrato de adesão ao fornecimento de energia elétrica, imposto pelo Poder Público e regulado pela ANEEL, ao apresentar, repita-se, de forma desequilibrada, mais direitos do que deveres para o consumidor, resguarda o interesse público e ainda beneficia o usuário do serviço.

## **Contrato de adesão, CDC e regulamentação**

No que se refere ao caso da distribuidora preponderante do Rio de Janeiro, a Light, cabe mencionar que existem em torno de 4 milhões de clientes, dentre os quais a maioria é atendida pelo sistema de baixa tensão,<sup>8</sup> em que se faz necessária a adesão a somente um tipo de contrato.

Em decorrência disso, não obstante a adesão, sem discussão, dos itens contratuais, a fim de dinamizar a contratação, bem como evitar minutas distintas entre os clientes, a ANEEL, o Poder Público e as associações de consumidores discutiram e finalizaram uma minuta a ser utilizada nos casos envolvendo esse tipo de clientela.

Portanto, após recebidas inúmeras contribuições de associações de agentes do serviço público, bem como órgãos de defesa do consumidor, em 7 de novembro de 2002, foi publicada a Resolução nº 615 da ANEEL, que aprovou o modelo do contrato de prestação do serviço público de energia elétrica para unidades atendidas em baixa tensão, frise-se, em conformidade com a Lei nº 8.078/90, responsável pela implementação do Código de Defesa do Consumidor. Essa resolução possibilitou um melhor relacionamento entre concessionária e seus consumidores. Ressalta-se que a adesão aqui expressa o interesse público devidamente regulado pela ANEEL, já que o Estado estabeleceu as cláusulas previamente ao consentimento.

---

<sup>8</sup> De acordo com o art. 2º, XXXVIII, da Resolução nº 414/10 da ANEEL, o grupo B (baixa tensão) corresponde ao grupamento composto de unidades consumidoras em tensão inferior a 2,3 kV, caracterizado pela tarifa monômnia e subdividido nos seguintes subgrupos: subgrupo B1 (residencial), subgrupo B2 (rural), subgrupo B3 (demais classes) e subgrupo B4 (iluminação pública).



Insta salientar que esse termo apresenta os principais direitos e deveres do consumidor. Ao todo, em 2002, eram 20 direitos e, de outro lado, oito deveres, por isso, ficava clara a natureza pró-consumerista que havia nesse modelo de contrato, razão pela qual falar-se na existência de cláusulas abusivas e na imutabilidade do termo como prejudiciais ao consumidor restava inadequado. Vale citar o injusto desequilíbrio para a concessionária de energia elétrica.

Essa minuta foi utilizada pela Resolução nº 456/00 da ANEEL, que, à época, servia para regular as condições gerais de fornecimento de energia elétrica de forma atualizada e consolidada.

Em 2010, com o advento da Resolução nº 414/10 da ANEEL, mais alguns direitos foram incluídos à minuta, totalizando 24, em vez de 20, e o aludido termo incorporado a ela. Essa minuta, chamada de contrato de prestação de serviço público de energia elétrica para consumidores titulares de unidades consumidoras do grupo B, tem, além das definições lá adotadas, mais sete cláusulas.

A primeira delas regula o objeto do contrato, isto é, as principais condições da prestação e utilização do serviço público de energia elétrica entre a concessionária e o consumidor de acordo com as condições gerais de fornecimento de energia elétrica e demais regulamentos expedidos pela ANEEL. As condições básicas da prestação do serviço são listadas da cláusula segunda à cláusula sétima do referido termo. A cláusula segunda regulamenta os principais direitos do consumidor, totalizando 24 direitos, e a terceira trata dos principais deveres do consumidor, que totalizam nove deveres.

Vale dizer que o art. 4º do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) dispõe acerca da Política Nacional das Relações de Consumo e, no inciso IV, menciona a necessidade de educação e informação, o que, de fato, é feito nesse contrato, senão vejamos:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: [...]

IV —educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus *direitos e deveres*, com vistas à melhoria do mercado de consumo (grifo dos autores)

Primeiramente, o consumidor tem direito de receber energia elétrica em sua unidade consumidora, nos padrões de tensão e de índices de continuidade estabelecidos. Fornecer energia elétrica é o principal dever da concessionária de distribuição. Esse item merece destaque, visto que esse fornecimento de energia deve estar dentro de padrões de tensão e de índices de continuidade estabelecidos. Vale dispensar atenção a esse último item, haja vista que a ANEEL determina parâme-

tros e limites que correspondem aos índices de continuidade a serem observados e que, tão somente quando violados, a compensação financeira na fatura dos clientes é devida. Por isso, *a continuidade do serviço não quer dizer que ele não possa nunca ser interrompido, ou seja, livre de falhas, até porque isso seria técnica e economicamente impossível*. Resta mencionar que, segundo o ilustre administrativista Marçal Justen Filho, serviço público adequado “é aquele que preenche os requisitos e exigências consagrados pelas regras técnicas pertinentes e as determinações estabelecidas previamente pela autoridade titular da competência regulatória correspondente”.<sup>9</sup> O que significa dizer, em outras palavras, que “a concepção do serviço adequado não significa a imposição do melhor serviço imaginável”.<sup>10</sup>

O segundo direito corresponde à orientação sobre o uso eficiente da energia elétrica, de modo a reduzir desperdícios e garantir a segurança na sua utilização. Uma das ações para promover o uso racional e eficiente da energia é a intervenção nas próprias instalações das unidades consumidoras. Por meio de condutas que melhoram o uso da energia elétrica é viável reduzir o consumo, sem que isso comprometa a prestação eficaz do serviço. O mais relevante na utilização eficiente da energia é retardar a necessidade de expansão do parque elétrico.

O terceiro, escolher uma entre pelo menos seis datas disponibilizadas pela concessionária para o vencimento da fatura, está também disposto no art. 124, § 2º, da Resolução nº 414/10 da ANEEL.

Receber a fatura com antecedência mínima de cinco dias úteis da data do vencimento e dez dias da mesma data, quando tratar-se de unidade consumidora classificada como Poder Público ou Serviço Público, é o quarto direito que possui o consumidor da prestação de energia elétrica e que está no art. 124, *caput* e § 1º, da Resolução nº 414/10 da ANEEL.

No que tange ao quinto direito, responder apenas por débitos relativos à fatura de energia elétrica de sua responsabilidade, é importante ressaltar que o art. 128 da Resolução nº 414/2010 da ANEEL dispõe o seguinte:

Quando houver débitos decorrentes da prestação do serviço público de energia elétrica, a distribuidora pode condicionar à quitação dos referidos débitos:

I —a ligação ou alteração da titularidade solicitadas por quem tenha débitos no mesmo ou em outro local de sua área de concessão; e

II —a religação, aumento de carga, a contratação de fornecimentos especiais ou de serviços, quando solicitados por

---

<sup>9</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Parecer sobre o descabimento de responsabilização civil do concessionário de distribuição de energia elétrica por interrupção não voluntária do serviço. p. 8.

<sup>10</sup> JUSTEN FILHO, op. cit. p. 6.



consumidor que possua débito com a distribuidora na unidade consumidora para a qual está sendo solicitado o serviço.

A distribuidora não pode condicionar os atendimentos previstos nos referidos incisos ao pagamento de débito não autorizado pelo consumidor ou de débito pendente em nome de terceiros, exceto quando ocorrerem, cumulativamente, as seguintes situações:

- a distribuidora comprovar a aquisição por parte de pessoa jurídica, à exceção das pessoas jurídicas de direito público e demais excludentes definidas na legislação aplicável, por qualquer título, de fundo de comércio ou estabelecimento comercial, industrial ou profissional;
- continuidade na exploração da mesma atividade econômica, sob a mesma ou outra razão social, firma ou nome individual, independentemente da classificação da unidade consumidora.

Quanto ao serviço de atendimento gratuito disponível 24 horas por dia e sete dias por semana para a solução de problemas emergenciais, o art. 183 da Resolução nº 414/10 da ANEEL dispõe que a distribuidora deve disponibilizar atendimento telefônico gratuito para o solicitante, independentemente de a ligação provir de operadora de serviço telefônico fixo ou móvel.

Ser atendido em suas solicitações e reclamações feitas à concessionária sem ter de se deslocar do município onde está a unidade consumidora corresponde ao item 7 do referido contrato.

Importante informar que o art. 177 da Resolução nº 414/10 da ANEEL dispõe que toda distribuidora deve ter uma estrutura de atendimento adequada às necessidades de seu mercado, acessível a todos os consumidores da sua área de concessão e que possibilite a apresentação das solicitações e reclamações, assim como o pagamento da fatura de energia elétrica, sem ter o consumidor que se deslocar de seu município. Para tanto, os postos de atendimento presencial devem dispor, para consulta do público em geral, em local de fácil visualização e acesso, formulário padrão ou terminal eletrônico para que o interessado manifeste e protocole por escrito suas sugestões, solicitações ou reclamações.

Além do item 7, o item 8 determina que o consumidor deve ser informado claramente sobre as providências adotadas quanto às suas solicitações e reclamações, de acordo com condições e prazos de execução de cada situação, sempre que previstos em normas e regulamentos.

O combate à inadimplência está expresso no direito nono, haja vista que é direito do consumidor ser informado na fatura sobre a existência de faturas não pagas. Portanto, em caso de não pagamento, cumprido o requisito de prévio aviso, a nota de corte deverá ser criada.

A informação quanto ao percentual de reajuste da tarifa está contido no item 10, além da data do início de sua vigência. Vale dizer que o reajuste tarifário ocorre anualmente, ao contrário da revisão tarifária, que ocorre a cada quatro anos.

Destaca-se no item 11 o ressarcimento por valores cobrados e pagos indevidamente, acrescidos de atualização monetária e juros de acordo com o que dispõe o art. 42 do Código de Defesa Consumidor, o qual dispõe o seguinte:

Na cobrança de débitos, o consumidor inadimplente não será exposto a ridículo, nem será submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça.

Parágrafo único. O consumidor cobrado em quantia indevida tem direito à repetição do indébito, por valor igual ao dobro do que pagou em excesso, acrescido de correção monetária e juros legais, salvo hipótese de engano justificável.

Resta demonstrado que a regulamentação da ANEEL está de acordo com a referida disposição normativa quando determina, no art. 113, § 2º, da Resolução nº 414/10 da ANEEL, que a distribuidora deve providenciar a devolução das quantias recebidas indevidamente acrescidas de atualização monetária com base na variação do IGP-M e juros de mora de 1% ao mês calculados *pro rata die*, em valor igual ao dobro do que foi pago em excesso, salvo hipótese de engano justificável.

O cumprimento do que prega o art. 172, I, da Resolução nº 414/10, é demonstrado no item 12, quando dispõe que o consumidor deve ser informado, por escrito, com antecedência mínima de 15 dias, sobre a possibilidade de suspensão do fornecimento por falta de pagamento, com vistas ao combate à inadimplência.

No caso de suspensão indevida, o consumidor deve ter a energia elétrica religada no prazo máximo de quatro horas como muito bem dispõe o direito 13º.

No item 14, o consumidor tem o direito de receber, em caso de suspensão indevida do fornecimento, o crédito estabelecido na regulamentação específica. O art. 152 da Resolução nº 414/10 da ANEEL reza que nos casos de suspensão indevida do fornecimento a distribuidora deve calcular e efetuar crédito ao consumidor em sua fatura de energia elétrica em até dois meses após o mês de apuração.

Dispõe o art. 176 da Resolução nº 414/2010 da ANEEL que a distribuidora deve restabelecer o fornecimento nos seguintes prazos contados ininterruptamente 24 horas para religação normal de unidade consumidora localizada em área urbana e 48 horas para religação normal de unidade consumidora localizada em área rural. Esse direito é demonstrado no item 15.

O item 16 trata de ressarcimento de danos. É direito do consumidor ser ressarcido, quando couber, por meio de pagamento em moeda corrente no prazo máximo de 45 dias, a partir da respectiva data de solicitação, ou ainda aceitar o conserto ou a substituição do equipamento danificado em função da prestação do serviço inadequado do fornecimento de energia elétrica.

Receber importância monetária, por meio da fatura de energia elétrica, se houver descumprimento por parte da distribuidora dos padrões de atendimento



técnicos e comerciais estabelecidos pela ANEEL. O determinado no art. 151 da Resolução nº 414/10 da ANEEL obriga a distribuidora a calcular e efetuar crédito ao consumidor.

As interrupções programadas estão previstas no módulo 8 do Procedimento de Distribuição de Energia Elétrica no Sistema Elétrico Nacional (PRODIST), transcrito a seguir:

A distribuidora deverá avisar a todos os consumidores da respectiva área de concessão ou permissão sobre as interrupções programadas, informando a data da interrupção e o horário de início e término, observando os seguintes procedimentos:

(a) unidades consumidoras atendidas em tensão superior a 1 kV e inferior a 230 kV, com demanda contratada igual ou superior a 500 kW: os consumidores deverão receber o aviso por meio de documento escrito e personalizado, com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis em relação à data da interrupção;

(b) unidades consumidoras atendidas em tensão inferior a 69 kV que prestem serviço essencial: os consumidores deverão receber o aviso por meio de documento escrito e personalizado, com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis em relação à data da interrupção;

(c) unidades consumidoras atendidas em tensão superior a 1 kV e inferior a 230 kV com demanda contratada inferior a 500 kW e unidades consumidoras atendidas em tensão igual ou inferior a 1 kV e que exerçam atividade comercial ou industrial: os consumidores deverão receber o aviso por meio de documento escrito e personalizado, com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis em relação à data da interrupção, desde que providenciem o cadastro da unidade consumidora na distribuidora para receberem esse tipo de serviço;

(d) outras unidades consumidoras: os consumidores deverão ser avisados por meios eficazes de comunicação de massa, informando a abrangência geográfica ou, a critério da distribuidora, por meio de documento escrito e personalizado, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas em relação ao horário de início da interrupção.

Os itens 18 e 19 tratam desse tipo de interrupção, dispondo que o consumidor deve ser informado sobre a ocorrência de interrupções programadas, por meio de jornais, revistas, rádio, televisão ou outro meio de comunicação com antecedência mínima de 72 horas, bem como por documento escrito e individual sobre as interrupções programadas com antecedência mínima de cinco dias úteis quando existir



na unidade consumidora pessoa que dependa de equipamentos elétricos indispensáveis à vida.

Quanto ao item 20, trata-se de atendimento dos órgãos de defesa do consumidor, quando dispõe que o consumidor deve ter para fins de consulta, nos locais de atendimento, acesso às normas e padrões da distribuidora e às condições gerais de fornecimento de energia elétrica.

O art. 70 da Resolução nº 414/10 da ANEEL lista quais hipóteses devem ocorrer para o encerramento contratual. O inciso primeiro dispõe que mediante solicitação do consumidor para encerramento contratual deve a distribuidora assim proceder. Por ação da distribuidora quando houver solicitação de fornecimento formulado por novo interessado à mesma unidade consumidora é disposto no inciso segundo. O item 21 reza que, quando da suspensão do fornecimento, o consumidor deve ser informado das condições para encerramento contratual.

O item 22, em razão de inovação trazida pela Resolução nº 479/12, incorporada pela Resolução nº 414/10 da ANEEL, alerta para a necessidade de cancelar a qualquer tempo a cobrança na fatura de contribuições e doações para entidades ou outros serviços executados por terceiros por ele autorizada.

O direito à tarifa social de energia elétrica deve ser informado ao consumidor. Por isso, o item 23 estabelece critérios e procedimentos para sua obtenção, os quais devem ser necessariamente passados ao consumidor.

Por fim, a declaração de quitação anual de débitos referentes ao consumo de energia elétrica, instituída pela Lei nº 12.007/09,<sup>11</sup> deve ser enviada ao consumidor até o mês de maio do ano corrente, e consta no item 24 do referido contrato.

Por sua vez, no que se referem aos deveres do consumidor, sua quantidade é ínfima se comparada com os direitos, isto é, é pouco nove deveres para 24 direitos. Em um contrato, obrigações e direitos têm de estar presentes. No contrato de adesão para o fornecimento de energia elétrica não poderia ser diferente.

O item 1 diz que cabe ao consumidor manter a adequação técnica e a segurança das instalações elétricas da unidade consumidora, de acordo com as normas oficiais brasileiras. O art. 166 da Resolução nº 414/10 da ANEEL dispõe que é de responsabilidade do consumidor, após o ponto de entrega, manter a adequação técnica e a segurança das instalações internas da unidade consumidora.

De acordo com o art. 167 da Resolução nº 414/10 da ANEEL, o consumidor é responsável pela custódia dos equipamentos de medição ou do Terminal de Consulta ao Consumo Individual (TCCI) da distribuidora, na qualidade de depositário a título gratuito, quando instalados no interior de sua propriedade, ou se, por solicitação formal do consumidor, o equipamento for instalado em área exterior à propriedade. Esse comando está previsto no item 2 dos principais deveres do consumidor.

Faculta-se à distribuidora suspender o fornecimento por razões de ordem técnica ou de segurança na unidade consumidora, precedida da notificação prevista no art. 173 da Resolução nº 414/10 da ANEEL, em razão do impedimento de acesso

---

<sup>11</sup> Esta lei dispõe sobre a emissão de declaração de quitação anual de débitos pelas pessoas jurídicas prestadoras de serviços públicos ou privados.



para fins de inspeções e leitura, devendo a distribuidora notificar o consumidor até o terceiro ciclo de faturamento seguinte ao início do impedimento.

Por esse motivo, necessário se fez estar presente no item 3 da referida cláusula o dever do consumidor de manter livre, aos empregados e representantes da distribuidora, para fins de inspeção e leitura, o acesso às instalações da unidade consumidora relacionadas com a medição e proteção.

O fornecimento de energia elétrica pressupõe uma contraprestação, razão pela qual é dever do consumidor pagar a fatura de energia elétrica até a data do vencimento, sujeitando-se às penalidades cabíveis em caso de descumprimento, conforme previsto no item 4.

É também dever do consumidor informar à distribuidora sobre a existência de pessoa residente que use equipamentos elétricos indispensáveis à vida na unidade consumidora para que a concessionária possa conceder tratamento diferenciado, como determina a regulamentação. A notificação ao consumidor, titular de unidade consumidora, devidamente cadastrada junto à distribuidora, onde existam pessoas usuárias de equipamentos de autonomia limitada, vitais à preservação da vida humana e dependentes de energia elétrica, deve ser feita de forma escrita, específica e com entrega comprovada. Vale dizer que isso não significa a impossibilidade constante de suspensão do serviço.

A confirmação dos dados cadastrais pode ser feita por meio de inspeção consistente durante fiscalização da unidade consumidora, posteriormente à ligação, com vistas a verificar a adequação aos padrões técnicos e de segurança da distribuidora, o funcionamento do sistema de medição e a própria confirmação dos dados cadastrais. Portanto, cabe ao consumidor manter os dados cadastrais da unidade consumidora atualizados, especialmente quando da mudança do titular, solicitando a alteração da titularidade ou o encerramento da relação contratual, se for o caso.

Segundo o art. 4º da Resolução nº 414/10 da ANEEL, a distribuidora deve classificar a unidade consumidora de acordo com a atividade nela exercida e a finalidade da utilização da energia elétrica, ressalvadas as exceções previstas na referida Resolução. A distribuidora deve analisar todos os elementos de caracterização da unidade consumidora para a aplicação da tarifa a que o consumidor tiver direito. Por isso, o consumidor deve sempre informar as alterações da atividade exercida na unidade consumidora.

O consumidor deve submeter previamente à apreciação da distribuidora o aumento da carga instalada que exigir a elevação da potência disponibilizada, com vistas à verificação da necessidade de adequação do sistema elétrico, observados os procedimentos dispostos na Resolução nº 414/10 da ANEEL. Caso o aumento de carga à revelia prejudique o atendimento a outras unidades consumidoras, a distribuidora deve suspender imediatamente o fornecimento de energia elétrica sem necessidade de prévio aviso. Assim, é dever do consumidor consultar a distribuidora nos casos de aumento de carga. Essa obrigação está contida no item 8 do contrato de prestação de serviço público.

Por fim, deve o cliente ressarcir a distribuidora, no caso de investimentos realizados para o fornecimento da unidade consumidora e não amortizados, excetuando-se aqueles realizados em conformidade com os programas de universalização dos serviços.

A cláusula quarta trata da suspensão do fornecimento, presente no capítulo XIV da Resolução nº 414/10 da ANEEL, bem como inspirada na Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal e dá outras providências. Essa cláusula informa que não se trata de descontinuidade do serviço as hipóteses de interrupção ali listadas, senão vejamos:

#### CLÁUSULA QUARTA: DA SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO

Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção imediata, pelas razões descritas nos itens 1 e 2 seguintes, ou após prévio aviso, pelas razões descritas nos itens 3 a 5:

1. deficiência técnica ou de segurança em instalações da unidade consumidora que ofereçam risco iminente de danos a pessoas, bens ou ao sistema elétrico;
2. fornecimento de energia elétrica a terceiros;
3. impedimento do acesso de empregados e representantes da distribuidora para leitura, substituição de medidor e inspeções necessárias;
4. razões de ordem técnica; e
5. falta de pagamento da fatura de energia elétrica.

O capítulo II da referida lei discorre acerca do serviço adequado, e dispõe o seguinte:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

*I —motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,*

*II —por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade (grifo do autor).*



A cláusula quinta trata da execução de serviços e contribuições de caráter social. Dispõe que é faculdade da distribuidora executar serviços vinculados à prestação do serviço público ou à utilização da energia elétrica, observadas as restrições constantes do contrato de concessão e que o consumidor, por sua livre escolha, opte por contratar e ainda incluir na fatura, de forma discriminada, contribuições de caráter social, desde que autorizadas antecipada e expressamente pelo consumidor.

Determina o art. 102 da Resolução nº 414/10 da ANEEL sobre os serviços cobráveis realizados mediante solicitação do consumidor e que são, portanto, vinculados à prestação do serviço público, senão vejamos:

Art. 102 Os serviços cobráveis, realizados mediante solicitação do consumidor, são os seguintes:

- I—vistoria de unidade consumidora;
- II— aferição de medidor;
- III—verificação de nível de tensão;
- IV—religação normal;
- V—religação de urgência;
- VI—emissão de segunda via de fatura;
- VII—emissão de segunda via da declaração de quitação anual de débitos;
- VIII—disponibilização dos dados de medição armazenados em memória de massa;
- IX—desligamento programado;
- X—religação programada;
- XI—fornecimento de pulsos de potência e sincronismo para unidade consumidora do grupo A;
- XII—comissionamento de obra;
- XIII—deslocamento ou remoção de poste; e
- XIV—deslocamento ou remoção de rede.

É claro que as restrições constantes do contrato de concessão são baseadas no processo de desverticalização que estabeleceu a separação da distribuição das demais atividades —geração, transmissão e comercialização de energia.

Consta na seção II do capítulo IX, “Da fatura”, o tratamento acerca das informações e contribuições de caráter social, transcrito a seguir:

Art. 120 Além das informações relacionadas no art. 119, facultase à distribuidora incluir na fatura outras informações de interesse dos consumidores, desde que não interfiram nas informações obrigatórias, vedadas, em qualquer hipótese, a veiculação de propagandas comerciais e mensagens político-partidárias.

Art. 121 Faculta-se a inclusão, sem ônus ao consumidor, de forma discriminada na fatura, de contribuições ou doações para entida-

des, legalmente reconhecidas, com fins de interesse social, desde que comprovadamente autorizados mediante manifestação voluntária do titular da unidade consumidora, que pode, a qualquer tempo, solicitar sua exclusão diretamente à distribuidora.

O encerramento contratual, disposto no art. 70 da Resolução nº 414/10 da ANEEL prevê duas hipóteses de encerramento obrigatório, quais sejam:

I –solicitação do consumidor para encerramento da relação contratual; e

II –ação da distribuidora, quando houver solicitação de fornecimento formulado por novo interessado referente à mesma unidade consumidora, observados os requisitos previstos no art. 27.<sup>12</sup>

E, ainda, uma previsão facultativa, qual seja, o encerramento da relação contratual pela distribuidora quando ocorrer no decurso do prazo de dois ciclos completos de faturamento após a suspensão regular e ininterrupta do fornecimento à unidade consumidora, desde que o consumidor seja notificado com antecedência mínima de 15 dias. O equivalente a essas previsões está contido na cláusula sexta do aludido contrato.

---

<sup>12</sup> “Art. 27 Efetivada a solicitação de fornecimento, a distribuidora deve cientificar o interessado quanto à:

I—obrigatoriedade de:

a) observância, na unidade consumidora, das normas e padrões disponibilizados pela distribuidora, assim como daquelas expedidas pelos órgãos oficiais competentes, naquilo que couber e não dispuser contrariamente à regulamentação da ANEEL;

b) instalação, pelo interessado, quando exigido pela distribuidora, em locais apropriados de livre e fácil acesso, de caixas, quadros, painéis ou cubículos destinados à instalação de medidores, transformadores de medição e outros aparelhos da distribuidora necessários à medição de consumo de energia elétrica e demanda de potência, quando houver, e à proteção destas instalações;

c) declaração descritiva da carga instalada na unidade consumidora;

d) celebração prévia dos contratos pertinentes;

e) aceitação dos termos do contrato de adesão pelo interessado;

f) fornecimento de informações referentes à natureza da atividade desenvolvida na unidade consumidora, à finalidade da utilização da energia elétrica, da necessidade de comunicar eventuais alterações supervenientes e o local de entrega da fatura;

g) apresentação dos documentos relativos à sua constituição, ao seu registro e do(s) seu(s) representante(s) legal(is), quando pessoa jurídica; e

h) apresentação do Cadastro de Pessoa Física — CPF, desde que não esteja em situação cadastral cancelada ou anulada de acordo com Instrução Normativa da Receita Federal, e Carteira de Identidade ou, na inexistência desta, de outro documento de identificação oficial com foto, e apenas o Registro Administrativo de Nascimento Indígena — RANI no caso de indígenas..

(Redação dada pela Resolução ANEEL nº 479, de 03.04.2012.)

II—necessidade eventual de:

a) execução de obras, serviços nas redes, instalação de equipamentos da distribuidora ou do interessado, conforme a tensão de fornecimento e a carga instalada a ser atendida;



Por fim, a cláusula sétima estabelece quais os recursos e as respectivas competências nos casos de solicitações e reclamações feitas à distribuidora. A regulamentação da ANEEL dispõe que, vencido o prazo para o atendimento de uma solicitação ou reclamação feita para a distribuidora, ou se houver discordância em relação às providências adotadas, o consumidor pode contatar a ouvidoria da distribuidora, quando houver, a qual deve instaurar processo para sua apuração. Além disso, a ouvidoria da distribuidora deve comunicar ao consumidor, em até 30 dias, as providências adotadas quanto às solicitações e reclamações recebidas, cientificando-o sobre a possibilidade de contatar diretamente a agência estadual conveniada ou, na inexistência desta, a ANEEL, caso persista discordância. Quando não for oferecido o serviço de ouvidoria pela distribuidora, as solicitações e reclamações podem ser apresentadas diretamente à agência estadual conveniada ou, na inexistência desta, diretamente à ANEEL.<sup>13</sup>

Antes de finalizar, faz-se necessário elencar jurisprudência acerca desse assunto.

A primeira afirma não haver ilegalidade nesse tipo de contrato e dispõe que os limites foram livremente negociados, senão vejamos sua transcrição:

**Ementa:** AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. TÍTULO DE CAPITALIZAÇÃO. **CONTRATO DE ADESAÇÃO.** RESGATE DE PARCELAS PAGAS. DESISTÊNCIA DO **CONTRATO.** PERDAS E DANOS NÃO DEMONSTRADOS. REEXAME DE PROVAS E INTERPRETAÇÃO DE CLÁUSULAS CONTRA-

---

b) construção, pelo interessado, em local de livre e fácil acesso, em condições adequadas de iluminação, ventilação e segurança, de compartimento destinado, exclusivamente, à instalação de equipamentos de transformação e proteção da distribuidora ou do interessado, necessários ao atendimento das unidades consumidoras da edificação;

c) obtenção de autorização federal para construção de rede destinada a uso exclusivo do interessado;

d) apresentação de licença ou declaração emitida pelo órgão competente quando a extensão de rede ou a unidade consumidora ocuparem áreas protegidas pela legislação, tais como unidades de conservação, reservas legais, áreas de preservação permanente, territórios indígenas e quilombolas, entre outros.

(Redação dada pela Resolução ANEEL nº 479, de 03.04.2012.)

e) participação financeira do interessado, nos termos desta Resolução;

f) adoção, pelo interessado, de providências necessárias à obtenção de benefícios tarifários previstos em legislação;

g) aprovação do projeto de extensão de rede antes do início das obras;

h) apresentação de documento, com data, que comprove a propriedade ou posse do imóvel;

i) aprovação de projeto das instalações de entrada de energia, de acordo com as normas e padrões da distribuidora, observados os procedimentos e prazos estabelecidos nos incisos III e IV do § 3º do art. 37; e

j) indicação de outro endereço atendido pelo serviço postal para entrega da fatura e demais correspondências, observado o disposto no art. 122.”

<sup>13</sup> No caso específico da Light Serviços de Eletricidade S.A., como não há agência estadual conveniada, o consumidor tem de recorrer diretamente à agência.

TUAIS. SÚMULAS Nºs 5 E 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA. 1. A reforma do julgado que entendeu não haver ilegalidade no *contrato* de **adesão** e que os limites do resgate foram livremente **contratados** pelas partes demandaria o reexame do contexto fático-probatório e a interpretação de cláusulas contratuais, procedimentos vedados na estreita via do recurso especial, a teor das Súmulas nºs 5 e 7/STJ. 2. A divergência jurisprudencial com fundamento na alínea “c” do permissivo constitucional, nos termos do art. 541, parágrafo único, do Código de Processo Civil e do art. 255, § 1º, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, requisita comprovação e demonstração, não se oferecendo como bastante a simples transcrição de ementas sem realizar o necessário cotejo analítico a evidenciar a similitude fática entre os casos apontados e a divergência de interpretações. 3. Agravo regimental não provido. STJ —AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL AgRg no AREsp 236421 SP 2012/0203769-4 (STJ)

A segunda garante que aquele contrato registrado em cartório cumpre a finalidade de dar ampla publicidade e acessibilidade aos clientes, cuja ementa é copiada a seguir:

**Ementa:** APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CAUTELAR DE EXIBIÇÃO DE DOCUMENTOS. NEGÓCIOS JURÍDICOS BANCÁRIOS. CONTRATO DE ADESÃO. O contrato de adesão registrado em cartório e disponibilizado em estabelecimento comercial cumpre a finalidade de dar ampla publicidade e acessibilidade aos clientes, tornando desnecessária a utilização da via judicial para obtenção do documento. APELO DESPROVIDO. (Apelação Cível No 70057552978, Vigésima Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em 18/12/2013). TJ-RS —Apelação Cível AC 70057552978 RS (TJ-RS).

Por fim, a terceira jurisprudência dispõe que o contrato de adesão, por si só, não macula qualquer avença. Ora, como questionar a legalidade dessa forma contratual que, na presente hipótese, ainda passa pelo crivo do Poder Público? Abaixo, segue reprodução da jurisprudência mencionada:

**Ementa:** Ação revisional. Improcedência. **Contratos** de abertura de crédito em conta corrente e empréstimos. **Contrato de adesão** que, por si só, não macula a avença. Revisão contra-



tual. Possibilidade, caso existam cláusulas nulas ou abusivas. Limitação dos juros. Art. 192, § 3º, da CF. Nova redação. Aspectos superados. Capitalização. Possibilidade, a partir de março de 2000. Inocorrência na espécie. Art. 354 do CC. Imputação do pagamento. Recurso desprovido. TJ/SP —Apelação APL 990102769348 SP (TJ/SP).

## Conclusão

Diante do exposto, a evolução histórica iniciada com a Revolução Industrial, que gerou a sociedade de massa, criou a real necessidade de termos contratuais predeterminados, a fim de agilizar a negociação entre o cliente e o fornecedor. Motivo pelo qual não foi diferente na relação entre o usuário do serviço e a concessionária.

Portanto, a criação do contrato de adesão foi uma acertada forma para reger as relações jurídicas da sociedade de consumo. Alegar pura e simplesmente a existência de cláusulas abusivas no contrato de adesão, sem verificar o contexto socioeconômico e as condições existentes no termo não merece prosperar, tendo em vista que, embora de adesão, o referido contrato expressa o interesse público, em razão da sua participação ativa na elaboração dos termos ali presentes.

O Estado estabelece as cláusulas, portanto, assegura em cada uma delas o interesse do consumidor, razão porque se trata o documento de um contrato regulado.

Após exaurir a citação dos itens do tipo contratual para a distribuição de energia elétrica, verifica-se que o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo é respeitado, assim como as condições dispostas no Código de Defesa do Consumidor, conforme se depreende da qualificação do aludido termo.

Ora, não há que se negar a presença dessas condições no referido documento. Assim, entendo que os contratos de adesão refletem a necessidade de adequação a uma nova realidade trazida com a demanda de consumo, como meio de simplificar as relações obtidas com ela. Não devem ser lembradas apenas as desvantagens, mas a constante e incansável força maior de aperfeiçoamento por meio da atuação fiscalizatória do Poder Público com a criação de leis e regulamentos e ainda a criação conjunta de item a item do documento sempre com vistas ao respeito para com o cliente.





# 3.

INTERRUPÇÃO DO  
FORNECIMENTO  
DE ENERGIA  
ELÉTRICA EM  
UNIDADE COM  
APARELHO VITAL

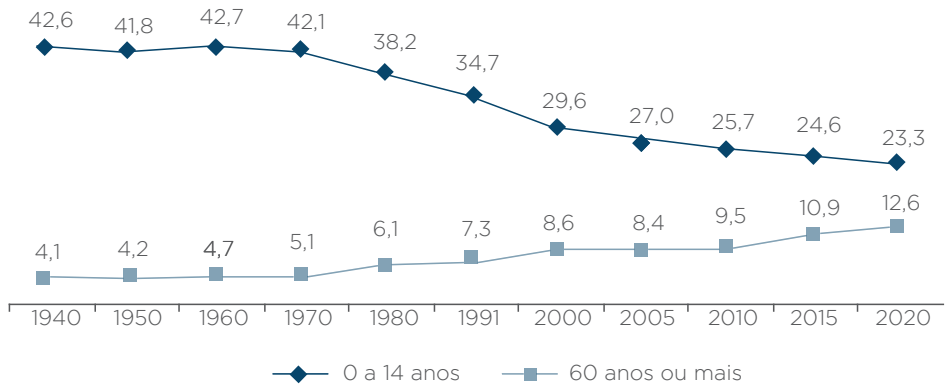


## Introdução

É notório que, com o avanço da medicina, bem como das tecnologias, a expectativa de vida do cidadão brasileiro vem aumentando com o passar dos anos, somado ao fato de que o índice de natalidade vem diminuindo, como se vê no Gráfico 3.1.

**Gráfico 3.1**

Evolução das proporções de crianças/jovens e idosos: Brasil —1940/2020 (%)



**Fontes:** IBGE, Censo Demográfico 1940/2000; Projeto UNFPA/BRASIL (BRA/98/PO8); Sistema Integrado de Projeções e Estimativas Populacionais e Indicadores Sociodemográficos.

Tal fato leva a concluir que a população brasileira está envelhecendo, e para a Organização Mundial de Saúde (OMS) considera-se pessoa idosa aquela que tem no mínimo 60 anos de idade para os países em desenvolvimento, como o caso do Brasil, e de 65 de idade para os países desenvolvidos.

De acordo com o IBGE:<sup>1</sup>

O Brasil está passando por uma transição demográfica profunda, onde a queda da fecundidade teve forte redução durante os últimos 20 anos, em todas as regiões do País e estratos sociais. Paralelamente, houve uma redução da mortalidade infan-

\* Especialista em Processo Civil pela PUC-RIO e Advogado da Light Serviços de Eletricidade S.A.

<sup>1</sup> IBGE. Síntese de indicadores 2002.

til, embora nesse caso ainda existam diferenciais importantes entre áreas espaciais e estratos sociais —e um aumento da esperança de vida ao nascer. O efeito conjunto dessas alterações no quadro demográfico brasileiro vem atuando num progressivo envelhecimento da população, gerando impactos e novas demandas para o sistema de saúde.

O envelhecimento da população ocasiona um aumento nos gastos públicos com a saúde, uma vez que a pessoa idosa está mais suscetível a doenças, consequentemente elevando o risco de internações com maior tempo de permanência na rede hospitalar. Assim, há elevação nos custos inerentes à manutenção da sobrevivência do paciente.

O Ministério da Saúde<sup>2</sup> aponta que no Brasil mais de 85% dos idosos apresentam uma enfermidade crônica e cerca de 15% dos idosos apresentam pelo menos cinco enfermidades crônicas, resultando na procura constante ao atendimento à saúde.

Segundo o IBGE:

Apesar de a proporção de crianças e jovens ser de 29,6% contra 8,5% dos idosos, o gasto com internações entre os idosos chega a ser 60% superior, sendo que no Rio de Janeiro e Distrito Federal sobe para 100%.

Esse quadro tende a se exacerbar em função da tendência crescente de envelhecimento da população brasileira. Se, atualmente, existem no País cerca de 15 milhões de idosos, esse valor subirá para 26 milhões em 2020, enquanto as crianças e jovens continuarão diminuindo em termos absolutos.

Há de se destacar que o aumento dos gastos acontece também para o setor privado —plano de saúde— que não está, assim como o Estado, preparado para suportar o envelhecimento da população, vide a situação do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

Nesse sentido, na busca de se adaptar à nova realidade da sociedade brasileira, bem como de um equilíbrio entre fornecedor (plano de saúde) e consumidor (paciente), e na tentativa de conter o aumento do custo sem a perda na qualidade do tratamento do paciente, os planos de saúde começaram a investir na assistência domiciliar, conhecida como *home care*, para tratar do paciente em casa a um menor custo e com qualidade.

---

<sup>2</sup> IBGE. Síntese de indicadores 2002.



Sem adentrar nos requisitos para classificar se o paciente deve ou não ser atendido pela modalidade *home care*, o número de pacientes enquadrados nesse tipo de tratamento vem aumentando, o que está ocasionando o surgimento de vários outros problemas.

É necessário mencionar que muitos desses pacientes (*home care*) dependem de algum equipamento para se manter vivos, seja um respirador, seja um aparelho de hemodiálise, por exemplo. Contudo, o serviço de fornecimento de energia elétrica não é 100% ininterrupto, pois há a possibilidade de ocorrer a interrupção, ou por questões técnicas ou por casos fortuitos ou força maior, sem configurar um defeito na prestação de serviço.

Dessa forma, quando ocorre uma interrupção no fornecimento de energia elétrica o paciente fica sujeito a não utilizar o equipamento necessário à sua sobrevivência, caso este não tenha um gerador ou *no-break* a fim de permitir o funcionamento do referido equipamento até o restabelecimento do fornecimento de energia elétrica. Assim começa a discussão sobre quem é o responsável pelo fornecimento do gerador ou *no-break*, se o Estado, o plano de saúde ou a concessionária de energia elétrica, e ante a inexistência de uma normatização específica, resta ao Poder Judiciário decidir a responsabilidade, muitas das vezes de forma equivocada, gerando consequências ainda mais graves para a sociedade em geral.

## Conceito

### Diferença entre interrupção e suspensão do fornecimento de energia elétrica

Para elucidar parte do processo de fornecimento de energia elétrica é importante demonstrar a diferença de interrupção e suspensão, eis que são situações diversas, as quais geram consequências distintas.

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), criada pela Lei nº 9.427/96,<sup>3</sup> editou a Resolução nº 414/10, que estabelece as condições gerais de fornecimento de energia elétrica, às quais concessionária (distribuidoras) e consumidor estão vinculados, conceituou nos itens 8 e 12 do anexo IV da referida Resolução, respec-

---

<sup>3</sup> “Art. 2º A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal.

Art. 3º Além das atribuições previstas nos incisos II, III, V, VI, VII, X, XI e XII do art. 2º e no art. 30 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, de outras incumbências expressamente previstas em lei e observado o disposto no § 1º, compete à ANEEL: (Redação dada pela Lei nº 10.848, de 2004.) (Vide Decreto nº 6.802, de 2009.)

tivamente, interrupção e suspensão do fornecimento, demonstrando a diferença entre os dois, *in verbis*:

Suspensão do fornecimento é o desligamento de energia elétrica da unidade consumidora, sempre que o consumidor não cumprir com as suas obrigações.

Interrupção do fornecimento é o desligamento temporário da energia elétrica para a conservação e manutenção da rede elétrica e em situações de casos fortuitos ou de força maior.

É evidente, portanto, a distinção entre interrupção e suspensão, sendo esta ocasionada por culpa exclusiva do consumidor, como, por exemplo, o não pagamento das faturas de energia elétrica e as irregularidades (fraude) no consumo de energia elétrica.

Já a interrupção está relacionada a problemas técnicos, por exemplo, quando ocorre uma sobrecarga do sistema de abastecimento, e por razões de segurança há o desligamento do fornecimento, a fim de preservar o sistema; ou está relacionada com situações de casos fortuitos ou de força maior; por exemplo, devido um forte temporal uma árvore cai sobre a fiação elétrica ocasionando a interrupção do fornecimento.

Feita essa distinção, há de ressaltar que o presente capítulo trata das hipóteses de interrupção do fornecimento de energia.

## Serviço contínuo e interrupção do serviço de fornecimento

Culturalmente, ao longo dos anos, nossa sociedade tem entendido que o serviço de fornecimento de energia elétrica, por ser considerado essencial, deve ser contínuo, não permitindo sua interrupção. Esse entendimento se tornou mais forte após a edição do Código de Defesa do Consumidor (CDC), Lei nº 8.078/90, que em seu art. 22 estabelece:

Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Há uma interpretação equivocada do presente artigo na medida em que conclui que a concessionária tem a obrigação de fornecer energia elétrica de forma ininterrupta, sem levar em consideração qualquer outra circunstância. O que não se pode admitir.



Um dos autores do anteprojeto do CDC, Zelmo Denari,<sup>4</sup> a respeito do correto entendimento do art. 22 do CDC, afirma:

A nosso aviso, essa exigência do art. 22 não pode ser subentendida: os serviços essenciais devem ser contínuos no sentido de que não podem deixar de ser afastadas a todos os usuários, vale dizer, prestados no interesse coletivo. Ao revés, quando estiverem em causa interesses individuais, de determinado usuário, a oferta do serviço pode sofrer solução de continuidade, se não forem absorvidas as normas administrativas que regem a espécie. Tratando-se, por exemplo, de serviços prestados sob o regime de remuneração tarifária ou tributária, o inadimplemento pode determinar o corte do fornecimento do produto ou serviço. A gratuidade não se presume e o poder público não pode ser compelido a prestar serviços públicos ininterruptos, se o usuário deixa de fazer suas obrigações relativas ao pagamento.

De acordo com o art. 6º, I, § 3º da Lei nº 8987/95<sup>5</sup> —lei que regulamenta a concessão e a permissão da prestação de serviços públicos—, não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência, motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações.

Com a demanda cada vez maior de comodidades e utilidades públicas, não só da parte dos administrados, mas também pela falta de recursos para oferecer à coletividade bons serviços, paulatinamente a administração centralizada foi desaparecendo do Estado e surgindo, com ênfase, a administração pública descentralizada.

Na descentralização, o Estado executa suas tarefas indiretamente, ou seja, delega a atividade a outras entidades; por outro lado, a descentralização importa sentido que tem correlação com o exercício das atividades de forma indireta. A descentralização é uma espécie de técnica de descongestionamento administrativo e acontece por meio de lei. No cenário da concessão do serviço público, vislumbra-se facilmente a descentralização da administração pública. De acordo com o art. 175

---

<sup>4</sup> DENARI, Zelmo. *Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. p. 141.

<sup>5</sup> “Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. [...]”

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

I —motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,

II —por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.”



da Constituição Federal: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

Ao delegar a exploração do serviço público ao concessionário, a Administração Pública transfere àquele uma parcela dos poderes inerentes à própria administração, inclusive o de praticar atos administrativos.

De acordo com o ensinamento de Helly Lopes Meirelles, o “serviço concedido é serviço do Poder Público, apenas executado por particular em razão da concessão”.<sup>6</sup> Se o serviço concedido é um serviço do poder público, o ente incumbido de executá-lo pratica atos tipicamente públicos, isto é, atos administrativos.

Celso Antonio Bandeira de Mello confirma que os atos praticados pelo concessionário serão igualmente administrativos e, por conseguinte, autoexecutáveis e presumivelmente legítimos:

[...] declaração do Estado (ou de quem lhe faça às vezes — como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.<sup>7</sup>

Esclarecido esse ponto, no contrato de concessão<sup>8</sup> firmado entre a Light Serviços de Eletricidade S.A. e a União está prevista a possibilidade de interrupção do fornecimento de energia elétrica, *verbis*:

#### CLÁUSULA SEGUNDA. CONDIÇÕES DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS.

Na prestação outorgada por este Contrato, a CONCESSIONÁRIA observará as prescrições deste contrato, da legislação específica, das normas regulamentares e das instruções e determinações do PODER CONCEDENTE para prestar o serviço no cumprimento das normas sobre confiabilidade, regularidade e qualidade do serviço, a CONCESSIONÁRIA terá ampla liberdade na direção de seus negócios, investimentos, pessoal e tecnologia. A execução deste contrato pressupõe regularida-

---

<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais. p. 363.

<sup>7</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros. p. 344.

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/>>. Contrato de Concessão nº 001/96.



de, continuidade, eficiência, segurança, generalidade e cortesia na prestação dos serviços aos usuários. [...]

Segunda Subcláusula —O serviço de distribuição de energia elétrica somente poderá ser interrompido nos casos expressamente previstos nas normas e regulamentos específicos, ou quando ocorrer:

I —motivo de ordem técnica, que possa comprometer a segurança das instalações ou de pessoas;

II —inadimplemento do consumidor na contraprestação devida à CONCESSIONÁRIA.

Nesse mesmo raciocínio, dispõe o art. 140, § 3º, I da Resolução nº 414/10 da ANEEL, *in verbis*:

A distribuidora é responsável, além das obrigações que precedem o início do fornecimento, pela prestação de serviço adequado a todos os seus consumidores, assim como pelas informações necessárias à defesa de interesses individuais, coletivos ou difusos.

[...]

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço, observado o disposto no Capítulo XIV, a sua interrupção:

I —em situação emergencial, assim caracterizada a deficiência técnica ou de segurança em instalações de unidade consumidora que ofereçam risco iminente de danos a pessoas, bens ou ao funcionamento do sistema elétrico ou, ainda, o caso fortuito ou de força maior.

Logo, a interrupção do fornecimento de energia elétrica é inerente ao sistema elétrico, e não caracteriza descontinuidade da prestação do serviço. Até mesmo porque, segundo o doutrinador Fábio Amorim da Rocha,<sup>9</sup> “o artigo 22 do CDC é uma garantia para coletividade de que jamais os serviços qualificados como essenciais deixarão de ser ofertados à comunidade administrativa. É uma obrigação legal de que o Poder Público não poderá se eximir da oferta desses serviços”.

Na busca de um serviço adequado, eficiente, seguro, como preceituam o art. 22 do CDC e o art. 6º, § 3º, I da Lei nº 8987/95, de fornecimento de energia elétrica, há a necessidade, quando caracterizada situação de emergência, da interrupção do fornecimento a fim de preservar o bom funcionamento do sistema elétrico, ou seja,

---

<sup>9</sup> ROCHA, Fábio Amorim da. *Regulação jurídica do setor elétrico*. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 139.

permitir uma preservação dos equipamentos e da unidade consumidora, e claro, a própria vida do consumidor.

Outra não é a posição do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, *in verbis*:

DIREITO DO CONSUMIDOR. AÇÃO INDENIZATÓRIA POR DANOS MORAIS DECORRENTES DE SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. MAGÉ. MULTIPLICIDADE DE DEMANDAS NARRANDO FATO IDÊNTICO. *POSSIBILIDADE DE INTERRUPTÃO DO FORNECIMENTO DE SERVIÇO PÚBLICO EM SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA POR RAZÕES DE ORDEM TÉCNICA OU DE SEGURANÇA DAS INSTALAÇÕES*. ARTIGO 6º, § 3º, I, DA LEI Nº 8.987/95. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA E PEDIDO DE ANULAÇÃO DA SENTENÇA. O JUIZ É O DESTINATÁRIO DAS PROVAS. ARTIGO 130 DO CPC. NÃO CUMPRIMENTO DO DISPOSTO NO ARTIGO 333, I, DO CPC. BREVE INTERRUPTÃO NÃO GERA DANO MORAL. SÚMULA 193 DO TJ. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ NÃO CARACTERIZADA. CONFIRMAÇÃO DA SENTENÇA. SEGUIMENTO QUE SE NEGA AO RECURSO, LIMINARMENTE, NA FORMA DO DISPOSTO NO ARTIGO 557 DO CPC. 0000828-43.2012.8.19.0075 —APELAÇÃO. RELATOR DES. CUSTODIO TOSTES —JULGAMENTO: 14/03/2013 —PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL (grifo do autor).

Frisa-se que o próprio Código de Defesa do Consumidor (CDC), em seu art. 14, § 1º, I estabelece que um serviço seja defeituoso quando não fornece a segurança que o consumidor dele pode esperar, considerando seu modo de fornecimento. Ademais e de acordo com o art. 6º, § 1º da Lei nº 8987/95,<sup>10</sup> o qual define que o serviço é adequado quando satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade da tarifa.

Segundo Clever Campos,<sup>11</sup> “o cumprimento pleno das exigências de adequação, segurança e eficiência na prestação do serviço público de energia elétrica, impostas pelo Código de Defesa do Consumidor, deve-se recorrer ao conceito estabelecido na Lei de Concessões e Permissões da Prestação de Serviços Públicos”.

---

<sup>10</sup> “Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.”

<sup>11</sup> CAMPOS, Clever. *Curso básico de direito de energia elétrica*. Rio de Janeiro: Synergia. p. 96.



E Campos<sup>12</sup> acrescenta:

A imposição de continuidade na prestação do serviço público de energia elétrica não é absoluta; a legislação prevê exceções que autorizam a interrupção no fornecimento de energia elétrica, sem que este fato seja caracterizado como descontinuidade do serviço.

A interrupção da prestação do serviço público de energia elétrica, em situação de emergência ou após prévio aviso, quando motivada por motivos de ordem técnica, de segurança das instalações ou por inadimplemento do usuário, desde que não afete o interesse público, não configura descontinuidade do serviço (§ 3º do artigo 6º da Lei nº 8.987/95).

É compreensível que a interrupção de natureza emergencial seja dispensada de aviso prévio. Porém, nesses casos, o tempo da interrupção deve ser razoável, ou seja, o mínimo possível tendo em vista a magnitude do problema emergencial. Caso contrário, estaremos diante de uma inadequação do serviço público em razão da falta de atualidade, em outras palavras, falta de modernidade das técnicas, de equipamentos e peças de reposição, enfim, de manutenção das instalações.

Outro não é o posicionamento Marçal Justen Filho<sup>13</sup> quando da elaboração de parecer sobre o descabimento de responsabilidade civil do concessionário de distribuição de energia elétrica por interrupção não voluntária do serviço encomendado pela Light, *in verbis*:

Existem hipóteses em que a interrupção se impõe como necessária para o aperfeiçoamento, manutenção ou revisão da infraestrutura necessária à prestação do serviço. Costuma-se aludir, então, à interrupção programada. O prestador do serviço exercita a atividade planejada. Comunica aos usuários a previsão de interrupção em data e horário determinados.

Mas há razões de ordem técnica que não podem ser controladas com antecipação. Imagine-se que um acidente aéreo provoque o rompimento de cabos de transmissão. Isso pode conduzir à sobrecarga de energia em outros equipamentos. A

---

<sup>12</sup> CAMPOS, Clever, op. cit., p. 97.

<sup>13</sup> Doutor em Direito; professor titular da Universidade Federal do Paraná (UFPR) de 1986 a 2006; advogado e parecerista em Direito Público.

manutenção do serviço em situação de sobrecarga pode gerar a destruição dos equipamentos. Isso produziria a interrupção do serviço além de danos à infraestrutura. Logo, seria necessário substituir os equipamentos danificados, o que prolongaria a interrupção.

Anota-se que o sistema elétrico incorpora a solução da interrupção para evitar danos mais intensos em situações anormais. A concepção da infraestrutura se caracteriza por mecanismos destinados a interromper o serviço quando for previsível a ocorrência de danos mais extensos à rede.

Portanto, a interrupção não planejada pode ser indesejável, mas se configura em um risco inerente ao serviço elétrico. Todas as providências podem ser adotadas, sem que isso elimine a possibilidade de sua ocorrência.

Nesse sentido, a interrupção do fornecimento garante a segurança, como já dito, do consumidor e do sistema elétrico, não se caracterizando como uma descontinuidade. Mais, a interrupção no fornecimento de energia elétrica é previsível à luz do art. 8º<sup>14</sup> do CDC e não pode ser responsabilizado o fornecedor, desde que sejam dadas as informações necessárias e adequadas, bem como sejam tomadas as providências necessárias para o restabelecimento do fornecimento de energia elétrica.

Outro fato que corrobora a ausência de responsabilidade das concessionárias de energia elétrica, na ocorrência da interrupção do serviço de fornecimento, é a edição, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ/RJ), da Súmula nº 193, *in verbis*:

Breve interrupção na prestação dos serviços essenciais de água, energia elétrica, telefone e gás por deficiência operacional não constitui dano moral.

Assim, ante a previsibilidade de interrupção no serviço de fornecimento de energia elétrica (art. 8º do CDC), não há que se falar em defeito na prestação do serviço, a fim de gerar responsabilidade do fornecedor.

---

<sup>14</sup> “Art. 8º Os produtos e serviços colocados no mercado de consumo não acarretarão riscos à saúde ou segurança dos consumidores, exceto os considerados normais e previsíveis em decorrência de sua natureza e fruição, obrigando-se os fornecedores, em qualquer hipótese, a dar as informações necessárias e adequadas a seu respeito.”



## Unidade vital

Outro ponto de discussão é o que é considerado como uma unidade vital. A ANEEL, no art. 27, § 7º da Resolução nº 414/10, a define como aquela que tem equipamentos elétricos essenciais à sobrevivência, *in verbis*:

Efetivada a solicitação de fornecimento, a distribuidora deve cientificar o interessado quanto à: [...]

§ 7º A distribuidora deve cadastrar as unidades consumidoras onde pessoas utilizem equipamentos elétricos essenciais à sobrevivência humana, após solicitação expressa do titular da unidade consumidora, mediante comprovação médica.

## Responsabilidade para o fornecimento de gerador ou *no-break*

### Serviço de atendimento domiciliar —home care e o fornecimento de energia elétrica

É notório o crescimento do número de pacientes incluídos no atendimento domiciliar, os quais, em alguns casos, necessitam de equipamentos vitais à sobrevivência. O crescimento é exponencial, o que ocasionou uma intervenção da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) a fim de buscar uma regulamentação do setor, bem como do Ministério da Saúde, no que tange à adequação do Sistema Único de Saúde (SUS).

Cumpre mencionar que o serviço de atendimento domiciliar é utilizado tanto pelo SUS quanto pelo setor privado (planos de saúde), o que aumenta a necessidade de haver um regramento do setor de saúde, a fim de se obter a mínima segurança para o funcionamento dos serviços de atendimento domiciliar.

O Ministério da Saúde, por meio da Portaria nº 2.029/11, instituiu o Serviço de Atenção Domiciliar (SAD) no âmbito do SUS, a qual foi redefinida pela Portaria nº 2527/11. Importante ressaltar que o SAD controla os custos sem prejudicar o tratamento do paciente.

A diretoria colegiada da Anvisa busca propor os requisitos mínimos de segurança para o funcionamento de SAD nas modalidades de Assistência e Internação Domiciliar, bem como que os serviços de saúde que oferecem essa modalidade de atenção sejam responsáveis pelo gerenciamento da estrutura, dos processos e dos resultados por eles obtidos, devendo atender às normas e exigências legais, desde o momento da indicação até a alta ou o óbito, além da necessidade de disponibilizar informações aos serviços de saúde, assim como aos órgãos de vigilância sanitária, sobre as técnicas adequadas de gerenciamento da atenção domiciliar e sua fiscalização.

Nesse caminhar, foi editada a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 11/06 da Anvisa, a fim de regulamentar o funcionamento do serviço que presta atenção domiciliar.

De acordo com o item 4.15 da RDC nº 11/06, o domicílio do paciente precisa atender a determinados requisitos no que tange ao fornecimento de água, energia elétrica, meio de comunicação de fácil acesso etc., *in verbis*:

O SAD deve observar, como critério de inclusão para a internação domiciliar, se o domicílio do paciente conta com suprimento de água potável, fornecimento de energia elétrica, meio de comunicação de fácil acesso, facilidade de acesso para veículos e ambiente com janela, específico para o paciente, com dimensões mínimas para um leito e equipamentos.

Após cinco anos da edição da RDC nº 11/06, e ainda havendo algumas divergências sobre o atendimento domiciliar, a Anvisa emitiu a Nota Técnica nº 02/11, buscando uma harmonização do entendimento da RDC nº 11/06 com a Portaria nº 2029/11 do Ministério da Saúde, e em relação ao item 4.15 da RDC nº 11/06. A Nota estabelece que:

Este item da RDC/Anvisa objetiva garantir que o ambiente/domicílio que abrigará pacientes em internação domiciliar possua condições viáveis para o atendimento do mesmo com qualidade, segurança, conforto e riscos reduzidos, independente das condições socioeconômicas dos pacientes.

A RDC/Anvisa nº 11/2006 não pretende inviabilizar a modalidade de internação domiciliar para pacientes com precárias condições socioeconômicas, situação comum entre pacientes do SUS que necessitam desta modalidade de assistência. No entanto, é importante enfatizar que a avaliação das condições do ambiente/domicílio destes pacientes deve ser feita caso a caso. As especificidades da internação, tais como o diagnóstico do paciente, o plano de atenção domiciliar, os tipos de procedimentos a serem executados, os tipos de tecnologias a serem utilizadas e outros requisitos devem ser observados, incluindo a necessidade do uso de energia elétrica e outras instalações para o funcionamento de equipamentos e a realização de procedimentos.

Frisa-se que o domicílio do paciente deve apresentar um regular fornecimento de energia elétrica, necessário, portanto, esclarecer a responsabilidade da concessionária de energia elétrica e do consumidor.



## Do ponto de entrega

De acordo com o art. 14 da Resolução nº 414/10<sup>15</sup> da ANEEL, a concessionária de energia elétrica é obrigada a fornecer energia até o ponto de entrega. Considera-se ponto de entrega a conexão do sistema elétrico da distribuidora com a unidade consumidora e situa-se no limite da via pública com a propriedade onde esteja localizada a unidade consumidora.

Segundo Walter Tolentino Álvares:<sup>16</sup>

O regulamento dos serviços de energia elétrica especifica que a eletricidade é fornecida aos consumidores em pontos de entrega perfeitamente determinados e compreendidos em três diferentes espécies:

- a) quando os prédios forem contíguos à via pública, o ponto de entrega é o ponto dos respectivos ramis da rede no limite da propriedade particular;
- b) quando os prédios forem afastados das linhas-tronco de transmissão ou de distribuição e se os ramais de alimentação não forem estabelecidos na via pública, o ponto de entrega é o poste que suporta as chaves seccionadas da carga ligada ou o poste mais próximo do perímetro da propriedade particular;
- c) quando se tratar de linha de transmissão ou de distribuição particulares, o ponto de entrega é o poste inicial destas linhas.

Logo, o serviço de energia elétrica especifica que a eletricidade é fornecida aos consumidores no ponto de entrega, perfeitamente determinado. Nesse diapasão, após o ponto de entrega, o consumidor é responsável pela adequação das instalações internas de sua residência, a fim de permitir o fornecimento adequado. Tanto isso é verdade que a ANEEL determina que, após a solicitação do fornecimento de energia elétrica, as concessionárias devam cientificar o consumidor da obrigatoriedade de observar, em sua unidade, normas e padrões disponibilizados pela distribuidora, assim como aquelas expedidas pelos órgãos oficiais competentes, naquilo que couber e não dispuser contrariamente à regulamentação da agência (ver art. 27, I, “a”<sup>17</sup> da Resolução nº 414/10).

---

<sup>15</sup> “Art. 14 O ponto de entrega é a conexão do sistema elétrico da distribuidora com a unidade consumidora e situa-se no limite da via pública com a propriedade onde esteja localizada a unidade consumidora.”

<sup>16</sup> ÁLVARES, Walter Tolentino. *Curso de direito da energia*. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 246.

<sup>17</sup> “Efetivada a solicitação de fornecimento, a distribuidora deve cientificar o interessado quanto à:

I —obrigatoriedade de:



Outra não é a posição dos tribunais de justiça brasileiros, *in verbis*:

ENERGIA ELÉTRICA. INADEQUAÇÃO TÉCNICA DAS INSTALAÇÕES. SUSPENSÃO. DANOS MORAIS. INOVAÇÃO INDEVIDA NA LIDE. 1. Não é de se conhecer do recurso de apelação na parte em que veicula causa de pedir não deduzida na petição inicial por se tratar de inovação indevida na lide. 2. *Incumbe à concessionária viabilizar o fornecimento do serviço até o ponto de entrega. A partir daí, é obrigação do consumidor manter a adequação técnica e a segurança das instalações.* Cabe, portanto, ao usuário construir a entrada em local de fácil acesso e de acordo com as normas técnicas. Artigos 3º, inciso I, letra a, e 10 da Resolução nº 456/2000 da ANEEL. 3. *A suspensão do fornecimento do serviço público de energia elétrica “motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações” constitui exercício regular de direito. A inadequação das instalações de entrada aos padrões exigidos pela concessionária configura hipótese que autoriza a suspensão do fornecimento de energia elétrica.* 4. A lavratura de termo de ocorrência de irregularidade e a notificação para adequação das instalações de unidade consumidora de energia elétrica, sob pena de suspensão do serviço, constituem exercício regular de direito e não causam, por si só, dano moral. Recurso desprovido (Apelação Cível Nº 70051387702, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em 29/11/2012.) (grifo do autor).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO ORDINÁRIA. TUTELA ANTECIPADA. ENERGIA ELÉTRICA. CEMIG. INTERRUÇÃO DO FORNECIMENTO. SUPOSTO CONSUMO IRREGULAR. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE DESCONTINUIDADE DO SERVIÇO. RECURSO NÃO PROVIDO. Diante da comprovada inadimplência do consumidor de energia elétrica está a concessionária do serviço autorizada a interromper o fornecimento consoante lhe faculta o art. 6º, § 3º, II, da Lei nº 8987/95 sem vulneração ao princípio da continuidade de prestação do serviço público concedido. *É de responsabilidade do consumidor, após o ponto de*

---

a) observância, na unidade consumidora, das normas e padrões disponibilizados pela distribuidora, assim como daquelas expedidas pelos órgãos oficiais competentes, naquilo que couber e não dispuser contrariamente à regulamentação da ANEEL;”



*entrega, manter a adequação técnica e a segurança das instalações internas da unidade consumidora. Agravo de Instrumento Cv 1.0024.11.063557-0/001 —Relator Des. Belizário de Lacerda —TJ/MG. (grifo do autor).*

Tal posição vem ao encontro do determinado pelo item 4.15 da RDC nº 11/06 da Anvisa, que determina que o *serviço de atendimento domiciliar verifique se o domicílio do paciente apresente um fornecimento de energia elétrica, bem como, em uma interpretação extensiva, se as instalações internas estão adequadas para receber o serviço de home care, eis que, em muitas das vezes, são instalados equipamentos fundamentais para sobrevivência do paciente.*

Não se pode olvidar que o art. 6º, III do CDC institui como direito dos consumidores a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços.

Para melhorar o conhecimento dos consumidores a respeito do fornecimento de energia elétrica e em cumprimento ao direito da informação, a ANEEL consolidou em uma cartilha os direitos e deveres do consumidor,<sup>18</sup> em que há, por exemplo, o direito de receber o fornecimento de energia até o ponto de entrega dentro padrões de tensão e de índices de continuidade estabelecidos e o dever, após o ponto de entrega, de manter a adequação técnica e a segurança das instalações internas da unidade consumidora.

## Responsabilidade da concessionária de energia elétrica em relação à unidade vital

Como visto, a interrupção do fornecimento de energia elétrica é inerente ao sistema elétrico, portanto, é previsível, não existindo a princípio responsabilidade do fornecedor (concessionária).

Segundo a Resolução nº 414/10 da ANEEL, a concessionária de energia elétrica tem o dever de cadastrar as unidades consumidoras onde pessoas utilizam equipamentos elétricos essenciais à sobrevivência humana, *após a solicitação expressa do titular da unidade consumidora, mediante comprovação médica* (ver art. 27, § 7º da Resolução).

A leitura do referido artigo leva à conclusão de que a concessionária de energia elétrica apenas tem a responsabilidade de cadastrar em seu sistema as unidades que tenham equipamentos vitais.

O cadastro serve para que a concessionária possa saber quais as unidades que precisam ter a prioridade no restabelecimento, nos casos em que ocorram as interrupções, bem como tenham procedimento diferenciado para suspensão do

---

<sup>18</sup> Disponível em: <[http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/folder\\_perguntas%20e%20respostas\\_414\\_final.pdf](http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/folder_perguntas%20e%20respostas_414_final.pdf)>.

fornecimento de energia elétrica e que sejam comunicadas previamente a respeito da interrupção (programada), com fins de manutenção.

A Resolução nº 414/10 da ANEEL está em total sintonia com o CDC, uma vez que determina à concessionária, entre outros, desenvolver e implementar, em caráter rotineiro e de maneira eficaz, campanhas com vistas a informar ao consumidor em particular e ao público em geral sobre a importância do cadastramento da exigência de equipamentos elétricos essenciais à sobrevivência humana (art. 143, V<sup>19</sup> da Resolução), logo, respeitando o princípio da informação (art. 6º, III do CDC).

As concessionárias têm o dever de avisar as unidades consumidoras onde existem pessoas usuárias de equipamentos de autonomia limitada, vitais à preservação da vida humana e dependentes de energia elétrica, sobre a interrupção, nos casos em que há necessidade de interromper o fornecimento de forma programada, a fim de viabilizar reparos necessários, de modo preferencial e obrigatório, por meio de documento escrito, personalizado e com antecedência, desde que os consumidores efetuem o cadastro da unidade consumidora na distribuidora para receberem esse tipo de serviço, senão vejamos o art. 119, VII da Resolução nº 414/10 da ANEEL, *in verbis*:

A fatura de energia elétrica deve conter:

[...]

VII —a mensagem: “UNIDADE CONSUMIDORA CADASTRADA PARA AVISO PREFERENCIAL”, quando se tratar de unidade consumidora devidamente cadastrada junto à distribuidora para recebimento de aviso de forma preferencial e obrigatória, nos casos em que existam pessoas usuárias de equipamentos de autonomia limitada, vitais à preservação da vida humana e dependentes de energia elétrica.

Contudo, a controvérsia existe no fato de que, no momento em que o serviço foi interrompido, o consumidor atendido pelo SAD pode estar com risco de morte, haja vista que o equipamento vital, necessário para manutenção de sua vida, não vai funcionar, ante a ausência de energia elétrica, na hipótese de inexistir um *no-break* ou gerador para o referido equipamento. Assim, ante a ausência de normatização específica, os consumidores acabam recorrendo ao Poder Judiciário em face das

---

<sup>19</sup> “A distribuidora deve desenvolver e implementar, em caráter rotineiro e de maneira eficaz, campanhas com vistas a:

V —informar ao consumidor, em particular e ao público em geral, sobre a importância do cadastramento da existência de equipamentos elétricos essenciais à sobrevivência humana, conforme previsto no § 7º do art. 27.”



concessionárias, com intuito de obrigá-las a fornecer gerador ou *no-break*, bem como indenização por danos morais.

Como demonstrado, o poder de decisão para inclusão do paciente no SAD não é da distribuidora, a qual é responsável por prestar todas as informações aos consumidores e cadastrar em seu sistema, quando requerido e comprovado pelo consumidor, a unidade como vital, logo, não pode ser responsável pelo fornecimento de gerador ou *no-break*. Tal prática gera um desequilíbrio para as distribuidoras, uma vez que quando celebrado o contrato de concessão não havia previsão desse custo, o que impede a concessionária repassar essa despesa para a tarifa.

## Forma de remuneração da concessionária —equilíbrio contratual

A sociedade brasileira estava insatisfeita com o papel do Estado no setor de prestação de serviços públicos, deixando à iniciativa privada tal atividade e reservando para o Estado as atividades que lhe são próprias, como segurança, saúde e educação. A Constituição Federal de 1988, na linha da Emenda Constitucional de 1969 e da Constituição de 1946, permite em seu art. 175 a atribuição ao particular à prestação do serviço público, *in verbis*: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

Portanto, não há dúvida de que a atual configuração da atuação do Estado reserva a diminuição na sua participação direta, mas que as agências reguladoras, que veio a criar, têm forte função reguladora e fiscalizadora, antes cabida a certas autarquias inteiramente subordinadas ao Estado, como, por exemplo, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), *in verbis*:

Sendo inviável manter todas as estruturas para atendimento de todas as funções assumidas pelo Estado Bem-Estar, mas sem pretender retornar ao modelo liberal, substituí-se o Estado-Executor pelo Estado-Regulador. Setores ocupados pelo Estado são transferidos à iniciativa privada, que passa a exercer tais funções sob regulação estatal.<sup>20</sup>

Ao delegar a exploração do serviço público ao concessionário ou permissionário, a Administração Pública se liberta da demanda por investimentos que é imposta pela expansão dos serviços, por sua vez, a iniciativa privada investe seu capital na atividade de prestação de serviços públicos buscando o retorno, ou seja, o lucro.

---

<sup>20</sup> Curso FGV. Apostila Política Regulatória. Função Regulatória.

De acordo com os ensinamentos do ilustre doutrinador Marcos Juruena Villela Souto:<sup>21</sup>

As concessões são contratos de natureza tipicamente administrativa, através dos quais a Administração —poder concedente— transfere a um particular —concessionário— a realização e exploração, por sua conta e risco, de uma obra ou serviço público, cabendo a este o direito de remunerar-se através da cobrança de uma tarifa, paga pelo usuário do serviço, sendo o valor fixado pelo concedente de acordo com a proposta vencedora da licitação.

Contudo, o Estado, ao transferir a prestação de serviços públicos à iniciativa privada, guarda para si a titularidade desses serviços, ao passo que se obriga a manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão que necessariamente firmou com o particular. Importante mencionar que para se ter o equilíbrio econômico há a necessidade da cobrança de tarifas (art. 9º da Lei nº 8.987/95<sup>22</sup>) e que segundo doutrinador Armando Suárez Garcia<sup>23</sup> “as tarifas devem ser adequadas, fixadas em conformidade com uma metodologia própria, e prevendo uma série de sanções para os casos de descumprimento das obrigações assumidas, conforme determinado pelo art. 23 da Lei nº 8.987/95”.

Nesse caminhar, Antonio Ganim<sup>24</sup> afirma que:

O Equilíbrio Econômico-financeiro —EEF é um conceito fundamental, em particular no Direito Administrativo brasileiro, que se insere em todos os contratos de concessão das distribuidoras de energia elétrica. No caso específico das concessionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica, trata-se do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, o qual, por sua vez, articula os mecanismos de reajuste anual e revisão tarifária periódica para, em conjunto com a revisão tarifária extraordinária, serem suficientes para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

---

<sup>21</sup> SOUTO, Marco Juruena Villela. *Direito administrativo das concessões*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. p. 10.

<sup>22</sup> “Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta lei, no edital e no contrato.”

<sup>23</sup> GARCIA, Armando Suárez. *Consumo de energia elétrica —aspectos técnicos, institucionais e jurídicos*. Curitiba: Juruá, 2011. p. 103.

<sup>24</sup> GANIM, Antonio. *Setor elétrico brasileiro —aspectos regulamentares, tributários e contábeis*. 2ª ed. Rio de Janeiro: CanalEnergia, 2009. p. 165.



A par dessas circunstâncias, verifica-se que a fonte de recursos para a prestação dos serviços (fornecimento de energia elétrica) consiste na remuneração mediante tarifa paga pelos consumidores e mais “a remuneração paga em contrapartida ao serviço público prestado não serve apenas para dar retorno ao investimento privado. Serve também para fazer frente às despesas na sua manutenção em níveis de qualidade aceitáveis e, mais ainda, para subsidiar novos investimentos de acordo com as metas estabelecidas em contrato”.<sup>25</sup>

E continua Antonio Ganim:<sup>26</sup>

A tarifa de energia elétrica aplicada aos consumidores finais regulados representa a síntese de todos os custos incorridos ao longo da cadeia produtiva da indústria de energia elétrica: geração, transmissão, distribuição e comercialização. O seu valor deve ser suficiente para preservar o princípio da modicidade tarifária e assegurar a saúde econômica e financeira das concessionárias, para que as mesmas possam obter recursos suficientes para cobrir seus custos de operação e manutenção, bem como remunerar de forma justa o capital prudentemente investido com vista a manter a continuidade do serviço prestado com a qualidade desejada.

Outra não é a posição do Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do Recurso Especial nº 976836/RS, de lavra do eminente relator Ministro Luiz Fux, afirmou que: “Concessão de serviço público é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, e geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço.”

E o eminente relator assevera no mesmo documento:

A concessão inadmite que se agravem deveres não previstos em detrimento do concessionário, por isso que os direitos dos usuários de serviço público concedido obedecem a *ratio* no sentido de quê? [...] Os usuários, atendidas as condições relativas à prestação do serviço e dentro das possibilidades normais dele, têm o direito ao serviço e ao que foi legalmente caracterizado como serviço adequado, no referido art. 6º, § 1º.

---

<sup>25</sup> SAMPAIO, José Roberto de Albuquerque. *Direitos e deveres na relação concessionária e consumidor*. Apostila, Curso FGV. p. 17.

<sup>26</sup> GANIM, Antonio, op. cit., p. 166.

Dessa forma, instituir um custo (fornecimento de gerador e *no-break*) não previsto no momento da concessão gera um grande desequilíbrio nas contas das concessionárias, o que poderá prejudicar a manutenção do sistema como um todo.

Outro não é entendimento de Maria Sylvia di Pietro,<sup>27</sup> *in verbis*:

O equilíbrio econômico-financeiro constitui a relação que se estabelece no momento de celebração do contrato, entre o encargo assumido pelo concessionário e a remuneração que lhe assegura a administração por via do contrato.

Hoje, é pacificamente aceita a ideia de que o equilíbrio econômico-financeiro constitui-se em direito do concessionário e esta ideia está arraigada na doutrina e na jurisprudência, que tal direito seria reconhecido ainda que não previsto por lei ou contrato.

A título de informação, o custo médio mensal de um gerador pode ser superior a R\$ 50.000,00.

## Responsabilidade do fornecimento de gerador/*no-break*

É válido mencionar que, dentre os serviços a que estão obrigadas a prestar, não está incluída a atividade de comércio de geradores/*no-break*, razão pela qual, as concessionárias não podem ser compelidas a prestar um serviço que não faz parte do contrato de concessão. Como exaustivamente demonstrado, não há norma que obrigue as concessionárias a fornecer gerador de energia elétrica ou qualquer outro equipamento similar, vide art. 5º, II da Constituição Federal.<sup>28</sup>

O TJ/RJ já pacificou o entendimento que não há como obrigar alguém a fazer alguma coisa a que não se obrigou, *in verbis*:

Agravo de instrumento contra decisão que determinou à Light instalar gerador na residência do autor, pelo fato da sua filha, doente, não poder ficar privada do uso de energia elétrica. Ausência dos requisitos autorizadores da tutela antecipada, pois *não há como obrigar alguém a fazer alguma coisa a que não se obrigou*. Revogação da decisão. Recurso provido (TJ/RJ —3ª Câmara Cível —Agravo de Instrumento nº 0033216-

---

<sup>27</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria-público-privada e outras formas*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

<sup>28</sup> "Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]"

II —ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei."



40.2006.8.19.0000 —Relator Desembargador Paulo Maurício Pereira —julgado em 08.02.2007) (grifo do autor).

Nessa mesma linha, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do já mencionado Recurso Especial nº 976836/RS, de lavra do eminente relator Ministro Luiz Fux, afirmou o seguinte: “A relação de consumo derivada da concessão de serviço público reclama interpretação harmônica entre as regras de concessão e o Código de Defesa do Consumidor, por isso que a imposição de obrigação ao concessionário não prevista em lei afronta o princípio da legalidade.”

Não se pode olvidar que a Portaria nº 2918/98 do Ministério da Saúde, em seus anexos, determina o gerador como equipamento necessário para as Unidades de Tratamento Intensivo (UTI).

Fica claro, portanto, que ante a previsão de possibilidade de interrupção do fornecimento de energia elétrica, as UTIs são obrigadas a ter gerador, a fim de não interromper o funcionamento dos equipamentos vitais para a sobrevivência dos pacientes.

Por analogia, o paciente que é colocado no serviço de atendimento domiciliar (*home care*) deverá ter a mesma segurança que teria se tivesse internado em um hospital. De acordo com o item 4.15 da RDC nº 11/06, o domicílio do paciente precisa ter, entre outras coisas, instalações elétricas adequadas, a fim de suportar o aumento de carga ante a instalação dos equipamentos vitais, bem como gerador ou outro equipamento similar, com intuito de garantir a utilização desses aparelhos vitais quando ocorrer à interrupção do fornecimento de energia elétrica.

Frisa-se que a Anvisa, na edição da Nota Técnica nº 02/11, destacou que *não pretende inviabilizar a modalidade de internação domiciliar para pacientes com precárias condições socioeconômicas, situação comum entre pacientes do SUS que necessitam dessa modalidade de assistência (SAD)*, mas que é essencial a avaliação do ambiente/domicílio desse paciente, no que tange, entre outros, aos tipos de tecnologias a serem utilizados e às instalações elétricas internas para o funcionamento de equipamentos e realização de procedimentos.

Pode-se verificar que os agentes de saúde precisam se precaver dos riscos inerentes ao tratamento domiciliar, com intuito de sanar ou minimizar as consequências desses riscos. É fato público e notório a possibilidade de interrupção do fornecimento de energia elétrica, razão pela qual a instalação de um gerador/*no-break* ou equipamento similar para viabilizar o funcionamento do equipamento vital é essencial para o tratamento (sobrevivência) do paciente.

Dessa forma, fica evidente a responsabilidade do agente de saúde (SUS e plano de saúde) no que tange à análise do domicílio do paciente, a fim de atestar a segurança para a instalação dos equipamentos, bem como os tipos de equipamentos necessários para o tratamento, entre eles o gerador ou similar. A decisão para o envio do paciente para o atendimento domiciliar é dos agentes de saúde e não da concessionária, e cabe a eles proporcionar os meios adequados para assegurar um tratamento seguro e nas mesmas condições que se estivesse internado.



Nos casos dos pacientes atendidos pelo SUS, cabe à União, ao Estado e ao Município, à luz do art. 196 da Constituição Federal,<sup>29</sup> assegurar a todos os indivíduos o direito à saúde, e quando se encaminha o paciente para tratamento domiciliar, às condições viáveis para o atendimento com qualidade, segurança, conforto e riscos reduzidos. Para isso é preciso instalar gerador/*no-break* ou equipamento similar, a fim de viabilizar o pronto funcionamento dos equipamentos vitais, quando ocorrer uma interrupção no fornecimento de energia elétrica.

Outra não é a posição do Superior Tribunal de Justiça,<sup>30</sup> *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. HEPATITE C. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL À SAÚDE, À VIDA E À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. PROTOCOLO CLÍNICO E DIRETRIZES TERAPÊUTICAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE.

1. A ordem constitucional vigente, em seu art. 196, consagra o direito à saúde como dever do Estado, que deverá, por meio de políticas sociais e econômicas, propiciar aos necessitados não “qualquer tratamento”, mas o tratamento mais adequado e eficaz, capaz de ofertar ao enfermo maior dignidade e menor sofrimento. [...]

8. Recurso ordinário provido, para conceder a segurança pleiteada na inicial, prejudicado o pedido de efeito suspensivo ao presente recurso (fls. 261/262), em razão do julgamento do mérito recursal e respectivo provimento.

## Conclusão

Constatou-se que o serviço de atendimento domiciliar (SAD) foi criado como um meio alternativo para cuidar dos pacientes, a fim de conter o elevado custo de manutenção dessas pessoas nos leitos hospitalares, e também pelo fato de que não há leitos suficientes para atender à população ante seu o envelhecimento.

A interrupção no fornecimento de energia elétrica é inerente ao sistema elétrico e pode atingir a unidade consumidora que possui equipamento vital. Logo, ficou claro que se essa unidade tiver um gerador ou equipamento similar, manter o funcionamento do equipamento não traria consequências ao tratamento do paciente.

---

<sup>29</sup> “Art. 196 A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

<sup>30</sup> Recurso Ordinário em Mandado de Segurança RMS 24197/PR. Relator Ministro Luiz Fux, primeira turma.



Contudo, a ausência de normatização específica a respeito do real responsável pelo fornecimento do gerador ou do equipamento similar está causando um aumento na propositura de ações judiciais, a fim de obrigar as concessionárias de energia elétrica a fornecer esses equipamentos sob o entendimento de que, por serem prestadoras de serviço público, devem arcar com esse custo.

Como demonstrado, a concessionária de energia elétrica não tem poder e nem condições técnicas para indicar o consumidor para tratamento domiciliar, muito menos de fornecer gerador ou equipamento similar. No entanto, tem o dever de prestar toda a informação necessária ao consumidor, a fim de instruí-lo da necessidade de se cadastrar como unidade vital para adquirir o direito de prioridade no restabelecimento do fornecimento de energia elétrica, bem como fazer jus ao procedimento diferenciado para suspensão do fornecimento de energia elétrica e ser comunicado previamente a respeito da interrupção (programada) do sistema elétrico.

O que se viu foi que, conforme a RDC nº 11/06 e Nota Técnica nº 02/11, o plano de saúde e o SUS devem efetivar a avaliação, caso a caso, das condições do ambiente/domicílio desses pacientes; analisar as especificidades da internação, tais como o diagnóstico do paciente, o plano de atenção domiciliar, os tipos de procedimentos a serem executados, os tipos de tecnologias a serem utilizadas e outros requisitos, incluindo a necessidade do uso de energia elétrica e outras instalações para o funcionamento de equipamentos e a realização de procedimentos.

Importante ressaltar que tal avaliação ainda é mais fundamental aos pacientes com precárias condições socioeconômicas, situação comum entre pacientes do SUS. Nesses casos, cabe à União, ao Estado e ao Município instituir políticas sociais e econômicas, com intuito de propiciar aos pacientes atendidos pelo SUS na modalidade de *home care*, o tratamento mais adequado, eficaz e seguro capaz de ofertar ao enfermo maior dignidade e menor sofrimento. Portanto, tem-se o responsável pela instalação de gerador ou *no-break* nas residências com aparelho vital.

Está em jogo o direito mais precioso, que é o direito a vida, razão pela qual é de suma importância que as agências reguladoras, o poder concedente, a concessionária e os órgãos de defesa do consumidor se debrucem sobre esse tema, a fim de discutir a melhor solução para esse problema, que, como dito, está em exponencial crescimento.

Uma demonstração de união, a fim de permitir aos pacientes em tratamento domiciliar melhores condições no tratamento, foi a edição da Portaria Interministerial nº 630/11, que viabiliza a Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE), ou seja, desconto na tarifa para a unidade consumidora que tenha entre seus membros portador de doença ou com deficiência (física, motora, auditiva, visual, intelectual e múltipla) cujo tratamento, procedimento médico ou terapêutico requeira o uso continuado de aparelhos, equipamentos ou instrumentos que, para seu funcionamento, demandem consumo de energia elétrica.

Evidente, portanto, que para a modalidade de assistência e internação domiciliar (*home care*), o fornecimento de energia é fundamental e que interrupções

podem acontecer, a parceria entre as concessionárias, os planos de saúde e o SUS são de extrema necessidade, a fim de se desenvolver campanhas de conscientização de consumo eficiente de energia elétrica, além de projetos em segurança e infraestrutura.

Não se pode olvidar que o furto de energia e a inadimplência (assuntos de outro capítulo), bem com a falta de estrutura residencial, colocam em risco toda a operação no tratamento desses pacientes em *home care*.

Hoje, já existem algumas diretrizes —RDC nº11/06, Nota Técnica nº 02/01, Resolução nº 414/10 da ANEEL e o Código de Defesa do Consumidor —na internação desses pacientes, mas ainda há muito o que se melhorar e debater.

## Referências

ÁLVARES, Walter Tolentino. *Curso de direito da energia*. Rio de Janeiro: Forense e, 1978.

CAMPOS, Clever. *Curso básico de direito de energia elétrica*. Rio de Janeiro: Synergia.

DENARI, Zelmo. *Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GANIM, Antonio. *Setor elétrico brasileiro —aspectos regulamentares, tributários e contábeis*. 2ª ed. Rio de Janeiro: CanalEnergia, 2009.

GARCIA, Armando Suárez. *Consumo de energia elétrica —aspectos técnicos, institucionais e jurídicos*. Curitiba: Juruá, 2011.

ROCHA, Fábio Amorim da. *Regulação jurídica do setor elétrico*. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SAMPAIO, José Roberto de Albuquerque. *Direitos e deveres na relação concessionária e consumidor*. Apostila, Curso FGV, 2012.

SOUTO, Marco Juruena Villela. *Direito administrativo das concessões*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

4.

REFLEXÕES  
SOBRE A  
RESCISÃO  
UNILATERAL NA  
RELAÇÃO ENTRE  
CONCESSIONÁRIA  
DE SERVIÇO  
PÚBLICO DE  
ENERGIA  
ELÉTRICA E  
CONSUMIDOR  
RESIDENCIAL



## **Introdução**

O presente capítulo tem como objetivo analisar a possibilidade de ruptura na relação contratual pela concessionária prestadora de serviço público de fornecimento de energia elétrica ante o consumidor residencial (usuário do grupo B, subgrupo B1, residencial; consoante o art. 2º, XXXVIII, “a”<sup>1</sup> da Resolução nº 414/10 da ANEEL<sup>2</sup>), que não apresenta contraprestação ou pagamento pelo serviço de energia elétrica e, após a suspensão regular e ininterrupta do fornecimento de energia, permanece inerte por dois ciclos de faturamento completos apesar da notificação de 15 dias.

Para a análise da questão que se traz à tona, faz-se necessária a abordagem prévia do conceito de serviço público de fornecimento de energia elétrica, previsto na legislação federal que norteia o setor (art. 175 da Constituição Federal, Lei nº 8.987/95 e Lei nº 9.427/96), serviço este que deve obrigatoriamente ser prestado de forma adequada ao pleno atendimento dos usuários, satisfazendo as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

O dever de prestar o serviço de fornecimento de energia elétrica de forma adequada é necessário também em respeito ao Código de Defesa do Consumidor (CDC) e, embora ainda existam doutrinadores, e algumas escassas decisões, em que se entende que a concessionária de serviço público deve prestar o serviço de forma ininterrupta, ainda que o usuário deixe de satisfazer suas obrigações relativas ao pagamento, neste capítulo serão demonstrados quais os motivos que levaram o agente regulador a prever a faculdade da concessionária em não só suspender o fornecimento de energia elétrica, mas também encerrar unilateralmente o contrato

---

\* Advogado especialista da concessionária Light Serviços de Eletricidade S.A., pós-graduado em Processo Civil e especialista em Direito da Energia Elétrica, ambos pela Universidade Candido Mendes. MBA em Direito Empresarial com concentração em Processo Civil pela Fundação Getúlio Vargas e Membro da Comissão dos Juizados Especiais Estaduais da OAB/RJ.

\*\* Advogada especialista da concessionária Light Serviços de Eletricidade S.A., especialista em Direito da Energia Elétrica pela Universidade Candido Mendes, pós-graduada em Direito Público Econômico, convênio da Universidade de Coimbra com o Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

<sup>1</sup> “[...] grupamento composto de unidades consumidoras com fornecimento em tensão inferior à 2,3kV, caracterizado pela tarifa monômnia e subdividido nos seguintes grupos: a) subgrupo B1 —residencial [...]”

<sup>2</sup> Para fins deste capítulo será utilizada a Resolução nº 414/10 da ANEEL, publicada no D.O. de 12/4/2012, seção 1, p. 48, v. 149, n. 71; e retificação publicada no D.O. de 16/4/2012, seção 1, p. 80, v. 149, n. 73. Atualizada até a REN nº 499/12.

de prestação de serviço quando da inadimplência do consumidor, em prol de toda a coletividade, sem considerar tal conduta como descontinuidade do serviço.

Objetivamente, a reflexão se dará sobre a extensão da ocorrência, e suas circunstâncias, quando do encerramento unilateral do contrato, conforme previsto no art. 70 da Resolução nº 414/10 da ANEEL (atualizado pela Resolução nº 479/12 da ANEEL), mais especificamente em seu § 1º,<sup>3</sup> conforme a seguir:

Art. 70 O encerramento da relação contratual entre a distribuidora e o consumidor deve ocorrer nas seguintes circunstâncias:

I —solicitação do consumidor para encerramento da relação contratual; e

II —ação da distribuidora, quando houver solicitação de fornecimento formulado por novo interessado referente à mesma unidade consumidora, observados os requisitos previstos no art. 27.

§ 1º Faculta-se à distribuidora o encerramento da relação contratual quando ocorrer o decurso do prazo de 2 (dois) ciclos completos de faturamento após a suspensão regular e ininterrupta do fornecimento à unidade consumidora, desde que o consumidor seja notificado com antecedência mínima de 15 (quinze) dias. [...]

Como será exposto com mais profundidade no curso deste capítulo, a eletricidade é um bem econômico,<sup>4</sup> investido de um complexo e técnico regramento legal e regulatório. Em pormenor, e direcionando o caso ao dispositivo supracitado, a suspensão do fornecimento do serviço de energia elétrica e o conseqüente encerramento do contrato nada mais são do que um claro método para cessar as perdas econômicas e financeiras do sistema, em prol da coletividade e do CDC, que, por sua vez, é a ferramenta de diálogo, em equilíbrio com a norma, seja no amparo e na caracterização do direito básico (art. 6º), seja na responsabilidade contida no fornecimento de serviço adequado, eficiente, seguro, essencial e contínuo (ao abrigo do art. 22) ou mesmo para análise à luz da proteção contratual, visto que a concessionária estará autorizada a cancelar o contrato unilateralmente (art. 51).

Vale ressaltar que, assim como o CDC, a defesa dos interesses do consumidor é uma característica essencial do setor elétrico, pois de uma forma geral, destacam-se como objetivos específicos: (1) a garantia da participação dos consumidores em

---

<sup>3</sup> O contrato de adesão (art. 60 da Resolução nº 414/10 da ANEEL) apresenta modelo constante no Anexo IV, em que, para efeito no mencionado dispositivo, é observada a Cláusula Sexta: Do Encerramento da Relação Contratual: “[...] 2. Decurso do prazo de 2 (dois) ciclos completos de faturamento após a suspensão regular e ininterrupta do fornecimento à unidade consumidora.”

<sup>4</sup> Cf. PEREIRA, Maria João C. *Direito econômico da energia elétrica*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 103.



órgãos reguladores; (2) assegurar a transparência na política econômica do setor e (3) desenvolver normas de proteção ambiental e dos usuários.

O objetivo deste capítulo é, portanto, analisar os aspectos que envolvem o encerramento contratual, as prerrogativas da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) para prever tal encerramento e a recepção de tal previsão normativa pelo Código de Defesa do Consumidor, com o fito de priorizar o interesse coletivo em detrimento ao individual.

## **Sedimentação do setor elétrico, sua evolução e consequente possibilidade de suspensão do fornecimento**

Antes de adentrar nas questões que envolvem a faculdade da concessionária de forma unilateral para encerrar a relação contratual com o usuário do serviço, faz-se importante discorrer acerca do longo caminho para a sedimentação do setor elétrico e sua necessária segurança jurídica, em prol da prestação de um serviço público adequado que atenda aos anseios da coletividade.

### **Previsão constitucional**

A Constituição Federal de 1988 adotou o modelo de organização econômica capitalista, tendo em vista que o modelo de Estado anterior à Constituição tratou-se de um modelo incapaz de prestar de forma adequada os serviços públicos. Assim, a Constituição redistribuiu as funções do Estado, passando ao particular as atividades que estavam sendo insatisfatoriamente prestadas pela *máquina estatal*, passando o Estado (em sentido amplo, a União) a desempenhar o papel precípua de agente normativo e regulador. De tal modo, o constituinte estabeleceu que a competência para prestação dos serviços de energia elétrica é da União, conforme disposto no art. 21, XII, b da Constituição Federal, podendo ser delegada aos particulares, consoante o disposto no art. 175 da Constituição Federal: “Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

### **Previsão legal**

Com a edição da Lei nº 8.987/95 foi reservada e regulamentada a inteligência do artigo constitucional anterior para a prestação dos serviços públicos sob o instituto da concessão e permissão. A referida lei impõe à concessionária o dever de prestar serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários (art. 6º, *caput*), conceituando o serviço adequado (art. 6º, § 1º) como àquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.



Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Não obstante esse dever, a própria Lei nº 8.987/95 também outorga direitos às concessionárias, dentre os quais o de suspender o fornecimento de energia elétrica do consumidor inadimplente, após prévio aviso, sem que isso represente descontinuidade do serviço, constrangimento ou ameaça. É o que conduz o art. 6º § 3º da referida lei, ou seja, autoriza a suspensão do fornecimento do serviço em caso de inadimplemento.

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

I — motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,

II — por inadimplemento do usuário, considerando o interesse da coletividade.

Sobre esse enfoque cabe citar os ensinamentos de Luiz Alberto Blanchet:<sup>5</sup>

Este mesmo art. 6º, em seu § 3º, ressalva que certas circunstâncias justificam a interrupção, não configurando, em consequência, afronta ao princípio da permanência do serviço público: são as situações decorrentes de razões de caráter técnico ou de segurança das instalações utilizadas na execução do serviço e o inadimplemento por parte do usuário, considerado o interesse da coletividade. [...] O princípio da permanência do serviço público protege exclusivamente aqueles que se encontram em situação juridicamente protegida, e o consumidor inadimplente evidentemente não se encontra em tal situação, inclusive em função do princípio da igualdade dos usuários perante o prestador do serviço.

---

<sup>5</sup> Cf. BLANCHET, Luiz Alberto. *Concessão e permissão dos serviços públicos*. Curitiba: Juruá, 1995. p. 41.



Nesse mesmo contexto, passamos a discorrer acerca da competência exclusiva da ANEEL para regular e fiscalizar o serviço de fornecimento de energia elétrica.

Uma agência reguladora deve atuar de forma independente, procurando arbitrar eventuais conflitos de forma a equilibrar os interesses do Governo, do concessionário e do consumidor. Por tal motivo, deve ser uma entidade de Estado, e não de Governo, à semelhança dos tribunais. A independência decisória do “árbitro” só existe com autonomia administrativa.<sup>6</sup>

Para melhor realizar as novas atribuições regulatórias da atividade econômica que lhe foram conferidas pela Constituição Federal de 1988, o Estado instituiu as agências reguladoras, conferindo-lhes competências para fiscalizar e normatizar os serviços concedidos. As principais características das agências reguladoras foram brilhantemente conceituadas pelo ilustre jurista Caio Tácito:

Sem prejuízo da diversidade das áreas que gerenciam, as Agências Reguladoras apresentam, como pontos comuns, as seguintes características: constituídas como autarquias especiais, afastam-se da estrutura hierárquica dos Ministérios e da direta influência política do Governo, com acentuado grau de independência, gozam de autonomia financeira, administrativa e, especialmente, de poderes normativos complementares à legislação própria do setor, dotadas de poderes de ampla fiscalização [...].

Em relação ao serviço público de fornecimento de energia elétrica, foi instituída pela União Federal a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), por meio da Lei nº 9.427/96, que determinou como uma de suas finalidades primordiais a “regulação” do setor de energia elétrica (art. 2º do diploma legal<sup>7</sup>).

A Lei nº 9.427/96, além de instituir a ANEEL, também previu em seu art. 17 a possibilidade de suspensão do serviço. Vejamos: “A suspensão, por falta de pagamento, do fornecimento de energia elétrica a consumidor que preste serviço público ou essencial à população e cuja atividade sofra prejuízo, será comunicada com antecedência de quinze dias ao Poder Público local ou ao Poder Executivo Estadual.”

---

<sup>6</sup> Cf. KELMAN, Jerson. *Desafios do regulador*. Rio de Janeiro: Synergia/CEE-FGV, 2009. p. 7.

<sup>7</sup> “Art. 2º A Agência Nacional de Energia Elétrica —ANEEL tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal.”

## Previsão normativa

Nesse contexto, a ANEEL, no desempenho de sua função reguladora, prevê, e disciplina, por meio do art. 172, I da Resolução nº 414/10, a possibilidade de suspensão do serviço pela inadimplência (precedida de notificação prévia): “A suspensão por inadimplemento, precedida da notificação prevista no art. 173, ocorre pelo: I — não pagamento da fatura relativa à prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica.”

## Demais reflexões sobre a legalidade da suspensão do fornecimento sob a ótica do CDC e jurisprudência

É imperativo afirmar que o fornecimento de energia elétrica é um serviço oneroso para a concessionária, posto que deve ser prestado adequadamente para satisfazer condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. Por outro lado, o regime econômico e financeiro das concessões impõe o equilíbrio dessa relação com o dever da contraprestação<sup>8</sup> pelo consumidor em arcar com sua obrigação de pagamento da tarifa relativa ao consumo.

Assim, a previsão de suspensão dos serviços concedidos não se opõe à regra do art. 22 do CDC<sup>9</sup> (Lei nº 8.078/90), uma vez que a suspensão prevista na Lei das Concessões não caracteriza descontinuidade do serviço,<sup>10</sup> pelo contrário, se mostra como uma ferramenta na busca pela prestação do serviço de forma adequada, dever também previsto no próprio art. 22.

A evolução é percebida nos tribunais de justiça ao apontar para as regras regulatórias em equilíbrio à proteção do consumidor, e mais, como claro abrigo ao direito coletivo. A jurisprudência majoritária e pacificada entende e admite a possibilidade de suspensão do fornecimento nos casos apontados, não por menos o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ/RJ) ditou a Súmula nº 83, a caracterizar e sedimentar a possibilidade de suspensão do serviço, na forma de inadimplemento contratual. Conforme jurisprudência e Súmula selecionadas:

SUSPENSÃO DO SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA. ATRASO HABITUAL NO PAGAMENTO DAS FATURAS. CONTA PAGA NO DIA DA SUSPENSÃO DO SERVIÇO. AVISO DE CORTE INSE-

---

<sup>8</sup> Lei nº 9.427/96. Art. 14, I.

<sup>9</sup> “Art. 22 Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.”

<sup>10</sup> Há, inclusive, entendimento doutrinário e jurisprudencial de excludente de responsabilidade pelo fato do produto e do serviço caso seja caracterizado o comando do art. 14 § 3º, II do CDC.



RIDO NAS FATURAS. DEVEDOR CONTUMAZ. RESTABELECIMENTO DO SERVIÇO EM PRAZO RAZOÁVEL. DANO MORAL NÃO CONFIGURADO.

A sentença recorrida julgou improcedentes os pedidos, ao argumento de que o autor deu causa ao evento danoso (fls. 83-84). Recurso do autor objetivando a reforma total da sentença com a procedência dos pedidos. Sentença que deu correta solução à lide. As questões suscitadas pelas partes foram bem analisadas e as razões de decidir estão clara e precisamente declinadas na sentença. O direito foi aplicado com acuidade e foi dada correta solução à lide. [...] Forçoso concluir que a concessionária notificou previamente o autor acerca da suspensão. A jurisprudência das Turmas Recursais e do E. STJ é no sentido da legitimidade do corte no fornecimento do serviço de energia elétrica pela mora no pagamento das faturas, desde que observado o prévio aviso, que no caso ocorreu. Inteligência da Súmula nº 83 do E. TJ/RJ *verbis*: “É lícita a interrupção do serviço pela concessionária em caso de inadimplemento do usuário, após prévio aviso, na forma da lei.” Ademais, o regramento legal não exige que o aviso venha em missiva separada da conta. Neste particular, o art. 1º da Resolução nº 641/2000 da ANEEL, explicita que o consumidor inadimplente é alertado na própria fatura de consumo de energia elétrica sobre o débito em aberto, bem como sobre a possibilidade de corte no caso do não pagamento. Embora o art. 22 do Código de Defesa do Consumidor estabeleça a prestação do serviço de forma contínua, não há como falar em violação ao princípio da continuidade do serviço público na hipótese. Isto porque a interrupção na prestação do serviço, ainda que essencial, é autorizada pelo § 3º, do artigo 6º, da Lei nº 8.987/95 que disciplina o regime de concessão e permissão da prestação dos serviços públicos, em caso de inadimplemento do usuário, lei posterior ao mencionado diploma legal. Saliento que a concessionária não está obrigada por lei a prestar o serviço de forma gratuita. Jurisprudência do E. TJ/RJ que reconhece na simples mensagem de existência de débito em aberto e da possibilidade de corte do fornecimento do serviço, insere nas faturas posteriores àquela que não foi paga, a eficácia necessária para a configuração do prévio aviso. Prova dos autos que evidencia ter a fornecedora agido em obediência às normas especiais referentes à concessão, no que tange à exigência da prévia comunicação do consumidor acerca da mora e da possibilidade de corte do servi-

ço. Dever do consumidor de cumprir a sua parte no contrato, consistente no pagamento do débito validamente contraído. Contumácia do autor quanto ao inadimplemento das contas que foi a causa eficiente ao evento danoso. Interrupção que se mostrou regular. Serviço que foi restabelecido em prazo razoável, inclusive menor do que aquele fixado em Resolução da ANEEL. Não tendo o recorrente comprovado a prática de ato ilícito por parte da concessionária, correta a conclusão da sentença monocrática ao julgar improcedentes os pedidos. Contudo, faço pequeno reparo para se extirpar do dispositivo da sentença a parte em que revogou a tutela de fls. 54, posto que a referida decisão acertadamente indeferiu a tutela requerida. Ante o exposto, conheço do recurso interposto pelo autor e lhe nego provimento para manter a sentença tal como lançada, fazendo pequeno reparo somente para excluir do dispositivo da sentença a seguinte oração: “Revogo a tutela de fls. 54, com base nos fundamentos acima.” Condeno o recorrente ao pagamento das custas e de honorários advocatícios que fixo em 10% do valor atribuído à causa, observado o art. 12 da Lei 1.060/50 (TJ/RJ —Quinta Turma Recursal Cível, Recurso nº 0005671-71.2012.8.19.0036, Julgamento: 13 de dezembro de 2012. Juíza Relatora: Dra. Marcia de Andrade Pumar).

#### ADMINISTRATIVO. ENERGIA ELÉTRICA. CORTE. FALTA DE PAGAMENTO.

É lícito à concessionária interromper o fornecimento de energia elétrica, se, após aviso prévio, o consumidor de energia permanecer inadimplente no pagamento da respectiva conta (L. 8.987/95, Art. 6º, § 3º, II). [...] A distribuição de energia é feita, em sua grande maioria, por empresas privadas que não estão obrigadas a fazer benemerência em favor de pessoas desempregadas. A circunstância de elas prestarem serviços de primeira necessidade não as obriga ao fornecimento gratuito [...] O corte é doloroso, mas não acarreta vexame. Vergonha maior é o desemprego e a miséria que ele acarreta [...] é lícito à concessionária interromper o fornecimento de energia elétrica, se, após aviso prévio, o consumidor de energia elétrica mantém inadimplência no pagamento da respectiva conta (Resp. 363.943, Relator Min. Humberto Gomes de Barros, Primeira Turma do STJ, publicado em 1/3/2004).

#### ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA EM RAZÃO DE INA-



DIMPLENTO DO CONSUMIDOR. POSSIBILIDADE. OMISSÃO (CPC, ART. 535). INOCORRÊNCIA.

[...] 2. Nos termos do artigo 22 da Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), os “órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e quanto aos essenciais, contínuos.”

3. A Lei 8.987/95, por sua vez, dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no artigo 175 da Constituição Federal, em seu Capítulo II (“Do serviço adequado”), traz a definição para esse especial objeto de relação de consumo, do que considera “serviço adequado”, prevendo nos incisos I e II do § 3º do art. 6º, duas hipóteses em que é legítima sua interrupção, em situação de emergência ou após aviso prévio (a) por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações e (b) por inadimplemento do usuário considerando o interesse da coletividade.

4. Tem-se assim que a continuidade do serviço público, assegurada pelo artigo 22 do CDC, não constitui princípio absoluto, mas garantia limitada pelas disposições da Lei nº 8.987/95, que, em nome justamente do conjunto de usuários, permite, em hipóteses entre as quais o inadimplemento, a suspensão no seu fornecimento (REsp 591.692/RJ, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI. PRIMEIRA TURMA, julgado em 3/8/2004).

Súmula nº 83 do TJ/RJ:

CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. INADIMPLEMENTO CONTRATUAL. SUSPENSÃO DO SERVIÇO. NECESSIDADE DE AVISO PRÉVIO.

É lícita a interrupção do serviço pela concessionária, em caso de inadimplemento do usuário, após prévio aviso, na forma da lei.

## **Aprimoramento e inovação normativa: edição do art. 70, § 1º da Resolução nº 414/10 da ANEEL**

É primário que se observe, por consequência e a propósito da norma de que prevê a possibilidade de suspensão do fornecimento por inadimplência do serviço, como já

dito, que a eletricidade é um bem econômico<sup>11</sup> e, como tal, tem valor decorrente de sua exploração e se apresenta como passível de direitos de propriedade, expondo as diversas partes formadoras dessa relação jurídica.<sup>12</sup>

Como forma de contextualizar o aspecto econômico e determinar, ainda que de forma intuitiva, o engendramento anterior, observa-se, a seguir, a composição básica de uma conta de consumo adimplida por consumidor residencial:

Tipicamente apenas 30% do que o consumidor residencial paga em sua conta de luz destina-se à própria concessionária de distribuição de energia elétrica. É a chamada parcela B da receita requerida da distribuidora. Os outros 70% são arrecadados pela distribuidora para repasse a terceiros e se destinam: à compra de energia (30%), ao custeio da rede básica que propicia a integração elétrica de grande parte do país (6%) e ao pagamento de encargos e tributos (34%).<sup>13</sup>

Os percentuais destacados evidenciam, por si só, e não denotam mais explicações, que os valores arrecadados em razão da prestação do serviço, diferentemente do que muitos supõem, não retornam em sua maior parcela como lucro aos concessionários prestadores do serviço, pelo contrário, grande parte dos valores destina-se à encargos e tributos e à compra de energia e, deve-se ainda observar, que os valores que retornam à concessionária subsidiam a própria prestação do serviço (manutenção da rede e equipamentos, funcionários etc.).

Assim, a ANEEL e as próprias concessionárias preocupam-se em atuar e utilizar meios que propiciem o retorno econômico do serviço prestado, pois, além da questão da modicidade tarifária, urge propiciar a prestação de um serviço adequado, que, sem a devida contraprestação, inviabilizariam a prestação e acabaria por “frustrar” a expectativa do Constituinte de 1988, qual seja, passar ao particular a concessão do serviço para que ele, diferentemente do que fazia o Estado, possa prestar o serviço de forma adequada e qualitativa.

Nesse contexto, vale citar as exposições feitas pelo ilustre professor Jerson Kelman:

Se, por exemplo, ao regulador fosse permitido promover “justiça social com as próprias mãos”, arbitrando sistematicamente índices de reajustes do exclusivo agrado dos consumidores,

---

<sup>11</sup> Cf. PEREIRA, op. cit., p. 103.

<sup>12</sup> Cf. PEREIRA, op. cit., p. 101.

<sup>13</sup> Cf. KELMAN, op. cit., p. 147.



poucas empresas permaneceriam interessadas na prestação deste tipo de serviço. Consequentemente, a qualidade se deterioraria e os próprios consumidores sofreriam as consequências. Em outras palavras, uma tarifa excessivamente baixa será vantajosa para os consumidores apenas no curto prazo. Cabe à ANEEL zelar pelos interesses dos consumidores tanto no curto quanto no longo prazo. A missão essencial do regulador de um serviço monopolista, como no caso da distribuição de energia elétrica, é garantir que sejam respeitados os direitos dos consumidores e dos prestadores do serviço de eletricidade que atuam com eficiência e prudência.<sup>14</sup>

Portanto, faz-se importante ressaltar que essa medida (encerramento da relação contratual) é uma importante inovação normativa,<sup>15</sup> pois o usuário inadimplente, que abandona a unidade consumidora que teve o fornecimento suspenso, acaba por continuar gerando custos à concessionária, pois mesmo permanecendo o serviço suspenso, a unidade consumidora continua sendo objeto de manutenção, continua no roteiro dos leituristas e as faturas geradas para a referida unidade continuam incorrendo em recolhimento de tributos, posto que há o recolhimento antecipado dos impostos no momento do faturamento do consumidor. Ou seja, há um custo antecipado e permanente ao concessionário que acaba por ser adimplido por toda uma coletividade que honrou com suas faturas, sobretudo em razão do equilíbrio econômico e financeiro do contrato de concessão, conforme se verá adiante.

A ferramenta do encerramento da relação contratual trazida pelo art. 70 da Resolução nº 414/10 da ANEEL foi sedimentada, aprimorada e aprovada pela diretoria da ANEEL,<sup>16</sup> em 9 de abril de 2012, por meio da Resolução nº 479/12 da ANEEL, conforme extrai-se: “A diretoria da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) aprovou em reunião colegiada realizada na última terça-feira (3/4) o aprimoramento da Resolução nº 414/2010 da ANEEL que estabelece as Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica.”

Vale ressaltar também que o assunto foi tema da Audiência Pública nº 049/11, que ocorreu no período de setembro a dezembro de 2011, e teve sessões presenciais em Brasília, Manaus, Recife, São Paulo e Belo Horizonte. Ao todo, foram recebidas 472 contribuições de 153 participantes de diferentes seguimentos da socie-

---

<sup>14</sup> Cf. KELMAN, op. cit., p. 141.

<sup>15</sup> A Lei nº 10.848/04 prevê a hipótese de condicionar a continuidade do fornecimento de energia elétrica aos usuários livres inadimplentes à apresentação de depósito calção, sob pena de exigir contrato de compra de energia com outro agente comercializador. Notadamente, o art. 70, § 1º, apresenta-se como uma evolução sistemática para consumidores cativos.

<sup>16</sup> Disponível em: <[http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/noticias/Output\\_Noticiascfm?Identidade=5424&id\\_area=90](http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/noticias/Output_Noticiascfm?Identidade=5424&id_area=90)>.



dade, entre eles órgãos de defesa e proteção do consumidor. Citamos a previsão regulatória inicial sobre o tema (Resolução nº 414/10 da ANEEL quando da edição) e as principais alterações da norma, quando do seu aprimoramento (Resolução nº 479/12 da ANEEL):

Art. 70 O encerramento da relação contratual entre a distribuidora e o consumidor pode ocorrer, alternativamente, nas seguintes circunstâncias: [...] II —decurso do prazo de 2 (dois) ciclos completos de faturamento após a suspensão regular e ininterrupta do fornecimento à unidade consumidora, exceto nos casos comprovados de procedimentos irregulares ou de religação à revelia, praticados durante a suspensão.

[Aprimoramento trazido pela Resolução nº 479/12 da ANEEL, dando nova redação à Resolução nº 414/10 da ANEEL] [...] o encerramento contratual deixa de ser compulsório nos casos de suspensão de fornecimento por dois ciclos consecutivos, somente podendo ocorrer caso o consumidor seja notificado com no mínimo 15 (quinze) dias de antecedência. A motivação para o encerramento deixar de ser compulsório deve-se à eliminação da cobrança do custo de disponibilidade no caso de suspensão.

[Nova e atual previsão normativa da Resolução nº 414/10 da ANEEL] Art. 70, § 1º Faculta-se à distribuidora o encerramento da relação contratual quando ocorrer o decurso do prazo de 2 (dois) ciclos completos de faturamento após a suspensão regular e ininterrupta do fornecimento à unidade consumidora, desde que o consumidor seja notificado com antecedência mínima de 15 (quinze) dias.

[Previsão inicial da Resolução nº 479/12 da ANEEL] Art. 70 [...] I —pedido do consumidor para encerramento da relação contratual e conseqüente desligamento da unidade consumidora, a partir da data da solicitação.

[Aprimoramento trazido pela Resolução nº 479/12 da ANEEL, dando nova redação à Resolução nº 414/10 da ANEEL] Art. 70 [...] Nos casos de encerramento contratual solicitado pelo consumidor, o faturamento final deve ser realizado em até 3 (três) dias na área urbana e 5 (cinco) dias na área rural.



[Nova e atual previsão normativa da Resolução nº 414/10 da ANEEL] Art. 70 [...] § 4º A distribuidora deve emitir o faturamento final em até 3 (três) dias úteis na área urbana e 5 (cinco) dias úteis na área rural, contados a partir da solicitação.

Como observado pelo professor Fábio Amorim da Rocha,<sup>17</sup> “o poder normativo técnico indica que essas autarquias recebem das respectivas leis delegação para editar normas técnicas complementares de caráter geral, retratando poder regulamentar mais amplo, tais normas se introduzem no ordenamento jurídico como direito novo”. Nessa esteira, percebe-se que o assunto foi democraticamente (audiência pública) apresentado e discutido, recebeu participações e contribuições para, finalmente, aprimorar-se (norma) em benefício do sistema e dos consumidores.

Assim, com a aprovação em referência, o tema restou consolidado e o setor elétrico passou a contar com mais uma ferramenta para impedir ou dificultar que a inadimplência se perpetue e, conseqüentemente, passou a proteger ainda mais aqueles que arcam com suas obrigações pecuniárias, que são os reais detentores do direito, e dever do concessionário, em prestar um serviço de fornecimento de energia elétrica de forma contínua e de qualidade.

Grosseiramente falando, a ferramenta do encerramento da relação contratual nada mais é que trazer e efetivar a proteção do sistema frente ao usuário que não cumpre com suas obrigações.

## **Equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão**

A questão econômica do serviço de fornecimento de energia elétrica não está adstrita tão somente à adequação e qualidade da prestação do serviço do fornecimento de energia, vale ressaltar que, quando da concessão do serviço público aos particulares, foi assegurada a necessária observância ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

Vale dizer que o equilíbrio econômico-financeiro é a relação que as partes (poder concedente e concessionária) estabelecem inicialmente no contrato administrativo, entre os encargos do particular e a retribuição devida pela entidade ou órgão contratante, para a justa remuneração do seu objeto. Para a cabal satisfação desse direito, é forçoso que se operem os necessários ajustes econômicos sempre que, por ato ou fato da Administração, for rompido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

---

<sup>17</sup> ROCHA, Fábio Amorim da. *As irregularidades no consumo de energia elétrica: doutrina, jurisprudência, legislação*. Rio de Janeiro: Synergia, 2011. p. 117.

Vale lembrar que tal regra foi insculpida no art. 37, XXI da Constituição Federal, o qual consagra o princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos<sup>18</sup> de concessão.

A respeito, destacamos os ensinamentos do professor J. H. Meirelles Teixeira:

Uma vez efetuada a concessão, o Poder Público se acha vinculado às suas cláusulas com a mesma força, o mesmo vigor e a mesma obrigatoriedade que o concessionário, assim como este não pode faltar impunemente ao estipulado, aquele não poderá, sob o pretexto da sua qualidade, subtrair-se das obrigações e compromissos assumidos no ato da concessão. A concessão, representada pelo complexo das suas vantagens, se integra no patrimônio do concessionário e qualquer ato da Administração, que importe em atentado contra a sua integridade, resultará para ele no direito de se reintegrar à custa do patrimônio coletivo.

Ainda sobre o tema, Celso Antonio Bandeira de Mello traz os seguintes ensinamentos:

A concessão de serviço público é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço.

O Poder Judiciário, neste sentido, decidiu:

SUSPENSÃO DE LIMINAR. AGRAVO INTERNO. MUNICÍPIO DE PACAJUS/CE. COELCE. INTERRUÇÃO NO FORNECIMENTO DE ENERGIA POR INADIMPLÊNCIA DO MUNICÍPIO. RISCO DE LESÃO À ECONOMIA E AO INTERESSE PÚBLICOS.

1. Posição firmada pelas Primeira e Segunda Turmas, no sentido da possibilidade de interrupção do fornecimento de energia elétrica a ente público em razão do não pagamento da

---

<sup>18</sup> Lei nº 8.987/95.



tarifa, inclusive para os serviços essenciais, consoante autoriza a Lei 9.427/96, art. 17.

2. O contrato de concessão firmado entre a COELCE e a União não prevê o fornecimento gratuito de energia a quem quer que seja, impondo o acerto um equilíbrio econômico-financeiro baseado na equação fornecimento/pagamento, indispensável ao bom funcionamento do sistema elétrico, garantindo-lhe, inclusive, recursos para novos investimentos.

3. A mora de parte dos usuários se reverterá na baixa qualidade dos serviços prestados ou no aumento da tarifa, prejudicando num caso ou o outro, o usuário adimplente e pontual. [...] (AgRg na Suspensão de Liminar e de Sentença nº 12 —CE-2004/0125032-8. D.O. 19/09/2005).

A Administração Pública, a União, *in casu* representada pela ANEEL, tem o dever de prever ferramentas, através de normas, que viabilizem e promovam o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

## Reflexões finais

1. Tão importante quanto entender o fato gerador e motivador do encerramento da relação contratual exposto, é deixar claro que quando formulada nova solicitação de fornecimento de energia para a unidade consumidora esta, obrigatoriamente, será atendida pela concessionária. A concessionária não pode, e não tem interesse, em negar a prestação do serviço, deixar de ofertar energia elétrica àqueles da sua área de concessão. Fornecer energia elétrica não se trata somente de uma obrigação, trata-se de interesse da própria concessionária. Nas palavras do professor Marçal Justen Filho:<sup>19</sup> “Não seria exagero afirmar que a garantia do funcionamento do Estado e da realização dos fins consagrados constitucionalmente para a sociedade civil pressupõe o fornecimento de energia elétrica.”
2. A apologia, justificação ou mesmo arguição ao “calote” deve ser veementemente abominada.
3. O risco regulatório, inserido no liame deste capítulo, deve ser compreendido como uma incerteza vinculada à estabilidade e eficácia das regras setoriais e que pode afetar o resultado da atividade que o concessionário exerce em nome do Poder Público.
4. Outro tema indiretamente ligado à inadimplência é o tratado em perdas não técnicas (“gato”). Qualquer particular ou empresário pode manter o negócio eficiente a preço competitivo ou módico (*in casu*, tarifa). Sobre a

---

<sup>19</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Concessões de serviços públicos*. p. 397.

Light, segundo o jornal *Valor Econômico*,<sup>20</sup> “o índice de perdas não técnicas da companhia atingiu 45,4% no quarto trimestre do ano passado, com crescimento de 5 pontos percentuais em relação ao observado em igual período do ano anterior. Segundo Castro, o crescimento foi fortemente influenciado pela temperatura registrada no fim de 2012. Apenas entre novembro e dezembro, a carga na rede da empresa subiu 29% por causa da temperatura”.

5. Mais uma provocação sob a afirmativa de se manter um preço competitivo ou módico (novamente, *in casu*, tarifa) repousa na seguinte afirmação: “A tarifa subsidiada para consumidores de baixa renda beneficia cerca de 18 milhões de famílias. O subsídio, no valor aproximado de R\$ 2 bilhões por ano, é custeado pelos demais consumidores de eletricidade.”<sup>21</sup> Não se pretende rebelar ou insurgir contra a sistemática e o regramento do setor, mas simplesmente excitar que a inteligência do art. 70, § 1º da Resolução Normativa ANEEL, n.º 414/2010 é uma importante e moderna ferramenta.
6. O encerramento de uma relação de consumidor cativo, que em tese se mantém vinculado e enraizado àquela localidade e ser um mercado de monopólio natural é motivo suficiente para criar uma política ou estratégia pública com formalização de subsídio? Parece ser interessante testar a hipótese.
7. O que se busca com o encerramento da relação contratual é tão somente garantir à coletividade a prestação de um serviço de forma adequada e satisfatória e à concessionária o equilíbrio econômico e financeiro do contrato de concessão, para que nenhuma das partes seja prejudicada pela má conduta de alguns; poucos usuários, que não só não cumprem com suas obrigações pecuniárias e aumentam os custos para a manutenção do serviço, como sobrecarregam a tarifa dos usuários que agem de acordo com as normas regulamentares, e, assim, são merecedores da proteção do Código de Defesa do Consumidor.

## Referências

- CAMPOS, Clever Mazzoni. *Curso básico de direito de energia elétrica*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Synergia, 2010.
- GARCIA, Armando Suárez. *Consumo de energia elétrica: aspectos técnicos, institucionais e jurídicos*. Curitiba: Juruá, 2011.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. *Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

---

<sup>20</sup> “Regras de decreto preocupam Light”. *Valor Econômico*. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/3064518/regras-de-decreto-preocupam-light>>.

<sup>21</sup> KELMAN. op. cit., p. 147.



JUNIOR, Nelson Nery; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 2009.

KELMAN, Jerson. *Desafios do regulador*. Rio de Janeiro: Synergia/CEE-FGV, 2009.

LANDAU, Elena. *Regulação jurídica do setor elétrico*. Tomo II. Coordenação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

PEREIRA, Maria João C. *Direito econômico da energia elétrica*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ROCHA, Fábio Amorim da. *As irregularidades no consumo de energia elétrica: doutrina, jurisprudência, legislação*. Rio de Janeiro: Synergia, 2011.



# 5.

MEDIÇÃO  
ELETRÔNICA  
E BENEFÍCIOS  
TRAZIDOS AO  
CONSUMIDOR





## **Introdução**

### **O que é medição eletrônica**

A instalação dos medidores eletrônicos de energia é um dos assuntos relativo ao setor elétrico brasileiro com mais destaque nos dias de hoje. Quando falamos em medição eletrônica, estamos nos referindo ao equipamento de medição e registro do consumo de energia elétrica capaz de proporcionar às concessionárias do setor um conhecimento mais detalhado do consumo de seus clientes.

Com a medição eletrônica, o que se busca precipuamente é o aperfeiçoamento, por meio da conjugação da eletrônica e da informática, de todo o sistema de leitura de consumo de energia elétrica ocorrido na residência dos consumidores e levado para as distribuidoras para posteriormente ser cobrado, o que vinha sendo feito por medidores eletromecânicos obsoletos e de tecnologia ultrapassada.

Neste capítulo, não temos a intenção de esmiuçar tecnicamente esse tipo de medição, mas sim expor as inovações trazidas por essa tecnologia, seus benefícios e os desafios agregados à sua implantação.

### **Cenário mundial, vantagens e desafios**

Desde 2005, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) está empenhada em implantar a medição eletrônica no nosso sistema de distribuição de energia em detrimento dos atuais medidores eletromecânicos. Entretanto, além da parte técnica e tecnológica, há também todo o arcabouço legal e regulatório necessário de ser concebido para possibilitar a efetiva substituição, não só dos medidores, mas de todo o sistema.

No cenário mundial, apesar das inovações tecnológicas não serem recebidas de forma imediata, mas com certo conservadorismo, exatamente em razão de ser ainda algo muito novo, alguns países já largaram na frente e já têm medidores eletrônicos atendendo a maioria de seus clientes há alguns anos. Como exemplo, podemos citar Portugal, Espanha, Alemanha e Estados Unidos.

Aliás, é extremamente compreensível e recomendável cautela para implementar modificações e inovações consideravelmente radicais em um setor com tanta complexidade e importância na sociedade.

Não obstante a vanguarda de alguns países, não existe nenhuma fórmula ou modelo a se seguir. O modo de introduzir a substituição dos atuais medidores pelos eletrônicos é algo que está sendo descoberto aqui no Brasil de acordo com nossa realidade e possibilidades, exatamente como ocorreu em outros países.

Assim, após serem ouvidos fabricantes de medidores, concessionárias de todo o país e a sociedade em audiências públicas, iniciou-se o processo de regulamentação, aprovação e substituição dos medidores.

---

\* Advogada Plena da Light Serviços de Eletricidade S.A.

A medição eletrônica traz consigo várias vantagens agregadas além da otimização do sistema de leitura e cobrança, como, por exemplo, recuperação de energia e de receita, diminuição dos custos operacionais para a concessionária, que vai refletir diretamente no bolso do consumidor; eficiência energética que resulta na diminuição de consumo; e, velocidade de transporte de dados. No entanto, traz também uma série de questionamentos, resistência de parte dos consumidores em razão da maior assertividade na leitura do consumo e desafios como qualquer novidade tecnológica, como será demonstrado no decorrer deste capítulo.

## Base legal e evolução legislativa

A Lei nº 8.987/95<sup>1</sup> regulamentou o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal,<sup>2</sup> em seu art. 6º, § 2º,<sup>3</sup> no qual ela esclarece o que é serviço adequado, pressuposto de toda concessão ou permissão, determina que serviço adequado é, dentre outras características, serviço atual. No mesmo parágrafo a lei esclarece que serviço atual é o que compreende modernidade das técnicas, dos equipamentos, das instalações, bem como conservação, melhoria e expansão do serviço prestado.

Com intuito de ratificar a preocupação do legislador, o próprio contrato de concessão do serviço da Light, umas das empresas que prestam o serviço de distribuição no Rio de Janeiro, por exemplo, inseriu esses mesmos conceitos na cláusula segunda.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

<sup>2</sup> “Art. 175 Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I —o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II —os direitos dos usuários;

III —política tarifária;

IV —a obrigação de manter serviço adequado.”

<sup>3</sup> “Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.[...]”

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.”

<sup>4</sup> “Na prestação dos serviços outorgados por esse Contrato, a CONCESSIONÁRIA observará as prescrições deste contrato, da legislação específica, das normas regulamentares e das instruções e determinações do PODER CONCEDENTE. Para prestar o serviço, no cumprimento das normas sobre confiabilidade, regularidade e qualidade do serviço, a CONCESSIONÁRIA terá ampla liberdade na direção dos seus negócios, investimentos, pessoal e tecnologia. A exceção deste Contrato pressupõe regularidade, continuidade, eficiência, segurança, generalidade e cortesia na prestação dos serviços dos usuários.”



Em atendimento a esse pressuposto e às exigências impostas pela lei à concessão do serviço, cabe às concessionárias empenharem esforços para oferecer aos consumidores um serviço cada vez mais moderno e eficaz.

Nesse sentido, ao analisarmos a evolução legislativo-regulatória do sistema de medição de energia elétrica no Brasil, percebemos que um longo caminho vem sendo percorrido há mais ou menos uma década. A ANEEL, por meio da Resolução nº 258/03,<sup>5</sup> com o objetivo de “aumentar a eficiência dos processos de leitura, minimizar os casos de faturamento por estimativa, proporcionar maior privacidade ao consumidor, e, por consequência, aprimorar o relacionamento entre os responsáveis pela prestação do serviço público de energia elétrica e os consumidores”, regulamentou a instalação de equipamentos de medição em local externo à unidade consumidora. Há nessa Resolução um importante marco rumo à regulamentação dos medidores eletrônicos atuais, pois a partir daí é regulamentada a externalização dos medidores e ocorre um avanço significativo da tecnologia utilizada na sua fabricação, permanecendo externos às residências.

Já em maio de 2005, a ANEEL concede por meio da Resolução Autorizativa nº 201 à concessionária Ampla Energia e Serviços S.A., que atende parte do estado do Rio de Janeiro, a permissão de utilizar a medição eletrônica externa de forma experimental para efeito de faturamento. Com o mesmo objetivo, foi publicada a Resolução Autorizativa nº 383/05, que autorizou a Companhia Energética do Ceará (Coelce); a Resolução Autorizativa nº 687/06, que autorizou a Companhia Paraense de Energia (Copel); e a Resolução Autorizativa nº 842/07, que autorizou a Sociedade Anônima de Eletrificação da Paraíba (Saelpa) também a implantarem a medição eletrônica externa.

Em dezembro de 2007, diante da realidade da utilização dos medidores eletrônicos, a ANEEL publicou a Resolução nº 292 para fins de adequação da Resolução nº 258/03 à nova tecnologia.

Ainda como suporte regulatório, paralelo às resoluções citadas, a ANEEL tem resolução normativa específica que estabelece as condições gerais de fornecimento de energia elétrica e desde a publicação da Portaria nº 222/87 pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) que antecedeu a ANEEL, passando pelas Resoluções Normativas nº 466/96 e a de nº 456/00, que vigorou até 2010, quando foi substituída pela atual Resolução nº 414/10 da ANEEL. Resta determinado que “fica a critério da distribuidora escolher os medidores e demais equipamentos de medição que julgar necessários, bem como sua substituição ou reprogramação, quando considerada conveniente ou necessária, observados os critérios estabelecidos na legislação metrológica aplicáveis a cada equipamento.”

---

<sup>5</sup> Estabelece critérios e procedimentos a serem adotados por concessionária ou permissionária de distribuição de energia elétrica que optar por instalação de equipamentos de medição em local externo à unidade consumidora.

Ademais, a Resolução nº 414/10 da ANEEL, que incorporou e atualizou várias resoluções esparsas da agência, na Seção II do Capítulo VI, reservado para tratar da medição para faturamento (art. 78 ao art. 83),<sup>6</sup> regulamenta mais uma vez a medição externa e faculta às concessionárias a utilização de sistema de medição centralizado (SMC) ou sistema encapsulado desde que observados os requisitos necessários descritos naqueles artigos.

Não obstante a tratativa dada pela Resolução nº 414/10 da ANEEL, em razão de não haver ainda uma resolução que tratasse especificamente da medição eletrônica, em 2012, após consultas públicas realizadas desde o ano anterior, a ANEEL publicou a Resolução nº 502/12 da ANEEL que regulamenta os sistemas de medi-

---

<sup>6</sup> Art. 78 Faculta-se à distribuidora a utilização de medição externa, Sistema de Medição Centralizada —SMC externo ou sistema encapsulado de medição, desde que observado o disposto nos arts. 79 a 83 (Redação dada pela Resolução ANEEL nº 479, de 3.4.2012).

Art. 79 A distribuidora que optar por medição externa deve utilizar equipamento de medição que permita ao consumidor verificar a respectiva leitura por meio de mostrador ou Terminal de Consulta do Consumo Individual —TCCI, sendo que, quando se tratar de SMC ou sistema encapsulado de medição, exclusivamente por meio da disponibilização de TCCI.

§ 1º Quando houver deficiência no mostrador ou TCCI que impossibilite a verificação de suas informações, a distribuidora deve providenciar sua substituição em até 15 (quinze) dias após o recebimento da reclamação do consumidor ou constatação da ocorrência, o que ocorrer primeiro.

§ 2º A ausência do TCCI por motivo atribuível exclusivamente ao consumidor não impede o faturamento da energia registrada na unidade consumidora pelo sistema de medição utilizado. (Redação dada pela Resolução ANEEL nº 479, de 03.04.2012).

Art. 80 As obras e os serviços necessários à instalação ou transferência dos equipamentos para medição externa devem ser executados sem ônus para o consumidor.

§ 1º A distribuidora deve ressarcir o consumidor dos custos incorridos na preparação de local, situado na propriedade deste, para instalação dos equipamentos de medição, caso:

I —o consumidor não tenha recebido a orientação estabelecida no § 5º do art. 27; ou

II —a substituição dos equipamentos para medição externa ocorra em até 6 (seis) meses após a ligação inicial.

§ 2º O disposto no § 1º não se aplica aos casos em que os locais destinados aos equipamentos de medição sejam necessários à instalação do TCCI.

§ 3º A distribuidora pode transferir, a qualquer tempo, sem ônus para o consumidor, os equipamentos de medição para o interior da propriedade deste.

Art. 81 É de responsabilidade da distribuidora a manutenção do sistema de medição externa, inclusive os equipamentos, caixas, quadros, painéis, condutores, ramal de ligação e demais partes ou acessórios necessários à medição de consumo de energia elétrica ativa e reativa excedente.

Art. 82 É vedada à distribuidora a instalação de medição externa em locais onde houver patrimônio histórico, cultural e artístico objeto de tombamento pelo Poder Público Federal, Estadual ou Municipal, definidos em lei específica, exceto quando houver autorização explícita dos respectivos órgãos.

Art. 83 A distribuidora deve comunicar ao consumidor, com no mínimo 30 (trinta) dias de antecedência, a execução das obras de adequação do sistema de medição que passará a ser externo, exceto nos casos de procedimento irregular, onde a adoção da medição externa poderá ser realizada de imediato (Redação dada pela Resolução ANEEL nº 479, de 3.4.2012).



ção eletrônica para as unidades consumidoras do grupo B, prevê a aplicação de tarifas diferenciadas por horário de consumo disponibilizando tarifas mais baratas nos períodos em que o sistema é menos utilizado pelos consumidores e determina que em 18 meses as concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica adotem sistemas de medição na forma da Resolução.

Em consonância com a evolução normativa-regulatória e com a implementação de projetos-piloto de medição eletrônica por diversas concessionárias de distribuição do país, no decorrer desse tempo os fabricantes de medidores eletrônicos trataram de obter a homologação dos seus aparelhos no Inmetro.

Em 2009, ocorreu a homologação do modelo da marca Landis Gyr pela Portaria nº 213/09; em 2010, foi a vez do modelo da marca Elster, pela Portaria nº 0327/10; e, em 2011, o modelo da marca CAM foi homologado pela Portaria nº 0229/11.

Diante do exposto, vê-se que a substituição dos medidores eletromecânicos pelos eletrônicos, e de todo o sistema de medição, está sedimentada sobre base legal e regulatória, que vem sendo estudada e construída ao longo de uma década e está em constante evolução.

## Dificuldades e desafios a serem enfrentados

Conforme já dissemos no início deste capítulo, sempre que for apresentada uma novidade tecnológica para a sociedade, junto com o interesse, a aprovação de alguns e a curiosidade de muitos, vem também a desconfiança e até mesmo a discordância de que aquela novidade é a ideal ou a mais conveniente. Com a medição eletrônica não foi diferente. Todo o cuidado e cautela adotados para a implantação do sistema, não foram impedimentos para que o programa também fosse fortemente criticado pelos consumidores (principalmente por fraudadores desinteressados pela modernização dos medidores de energia), como também pelo Poder Judiciário e Legislativo, que inicialmente não tinham esclarecimento do que se tratava a medição eletrônica e acabaram por conhecer o sistema por meio das reclamações feitas pelos consumidores insatisfeitos.

Parcela de culpa desse fenômeno é do próprio setor elétrico, que não tratou de elucidar a toda a sociedade da maneira que se fazia necessário, sobre o que seria essa nova forma de medir o consumo de energia, os benefícios trazidos, bem como os possíveis riscos e erros, antes de lançar em campo os projetos pilotos e a implantação dos primeiros medidores eletrônicos em seus parques de medição.

Infelizmente, muita das vezes é nessas “brechas” que alguns membros do Poder Legislativo que não costumam tratar os temas pelos os quais brigam em suas bancadas com seriedade, buscando o conhecimento e as informações necessárias, mas preferem fazê-lo de forma completamente irresponsável e distorcida, veem meios de se beneficiar na busca desenfreada de angariar mais popularidade e eleitores. Da mesma forma que órgãos que se intitulam de “defesa do consumidor” e advogados que atuam nessa área se aproveitam para captar um número maior de

clientes em busca da prometida possibilidade de se auferir um benefício econômico de maneira fácil: por meio de propositura de ação judicial em que o maior objetivo é o recebimento do dano moral que provavelmente lhe será concedido.

Porém, descartando essas hipóteses pontuais, existem também as reclamações legítimas recebidas pelas concessionárias em razão da instalação dos medidores digitais. Podemos dizer que praticamente por unanimidade os consumidores reclamam do aumento de consumo. Em alguns casos verifica-se que esse aumento ultrapassou o que se poderia esperar ou calcular para aquela unidade consumidora, ou seja, foi consequência de alguma falha de leitura do medidor ou do sistema de medição.

Tais reclamações levaram o Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro, a Comissão de Defesa do Consumidor da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e o município de Nilópolis a propor ações civis públicas de números 0006326-17.2013.8.19.0001, 0036380-97.2012.8.19.0001 e 0005907-86.2013.8.19.0036, respectivamente, contra a Light Serviços de Eletricidade S.A. Essas ações têm como objeto principal a retirada de todos os medidores eletrônicos de determinado modelo já instalados, com o retorno dos medidores eletromecânicos, que antes lá estavam e o impedimento de novas instalações.

Porém, os pedidos de antecipação de tutela, que em meio a outros pedidos pleiteavam o impedimento da concessionária em dar continuidade às instalações que já estavam em curso, foram denegados, como se vê a seguir:

Processo nº 0006326-17.2013.8.19.0001 (Comissão de Defesa do Consumidor da ALERJ × Light):

AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSUAL CIVIL. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA. INTELIGÊNCIA DA SÚM. 59 DO TJ/RJ. No caso em apreço, a decisão agravada não se afigura teratológica, contrária à lei ou à prova dos autos. Carece de *fumus boni iuris* as alegações do agravante de que os medidores digitais por chip causaram exorbitantes aumentos no consumo dos usuários do serviço de energia elétrica. Isso porque os modelos de medidores instalados pela empresa ré foram devidamente homologados pelo Inmetro e IPEM, bem como sua instalação foi autorizada pela ANEEL. Decisão agravada que não se afigura teratológica, contrária à lei ou à prova dos autos. Inteligência da Súmula 59, do TJ/RJ. Recurso a que se nega seguimento (AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0010334-40.2013.8.19.0000 –TJ/RJ– 11/06/2013).

Ação Civil Pública nº 0036380-97.2012.8.19.0001 (Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro × Light): o desembargador Jessé Torres, relator do referido recurso, em seu voto entendeu como lícita a instalação dos novos medidores, posto



praticada no desempenho regular de competência legalmente deferida à concessionária. O desembargador reconhece que a modernização do sistema foi aprovada pela ANEEL, pelo Inmetro e que caso ocorra o aumento da tarifa, o mesmo deverá ser esclarecido por perícia técnica.

Seguem trechos de seu voto:

A substituição dos medidores mecânicos ou eletromecânicos por digitais configuraria modernização do sistema de medição e de distribuição de energia elétrica, como constou da Nota Técnica nº 0044/2010 da ANEEL (fls. 461), e tais medidores (SGP + M E12) foram aprovados pelo INMETRO (fls. 305). O mesmo modelo de medidor foi objeto de procedimento apuratório perante o Ministério Público, onde se verificou que “a implementação do modelo de medidores eletrônicos escolhido pela investigada possui regulamentação pelo Inmetro e pela ANEEL, sendo legítima a sua utilização” (v. fls. 487-488).

Nessas circunstâncias, a indigitada substituição dos medidores corresponderia, em tese, ao regular exercício de deveres legais e regulamentares de que é incumbida toda concessionária de serviços públicos. Logo, lícita, até prova em contrário.

[...]

Se os usuários, a que se refere o Ministério Público, suportam reajustes excessivos em razão da instalação de medidores eletrônicos, imperiosa se faz a produção de prova, dado que o reajuste pode haver decorrido não só de eventual defeito no equipamento ou na instalação, como também, da real medição do consumo efetivo.

Processo nº 0005907-86.2013.8.19.0036 (Município de Nilópolis x Light):

Decisão — não concedida a antecipação de tutela:

Pretende a parte autora a antecipação dos efeitos da tutela pretendida com vistas a compelir a empresa ré a se abster de promover novas instalações de medidores eletrônicos nas unidades consumidoras localizadas no Município de Nilópolis, bem como a se abster de promover a interrupção do fornecimento de energia elétrica na residência dos moradores desta cidade, em caso de eventual inadimplemento. Alega a parte autora que a implantação do novo sistema de medição eletrônica é falho, uma vez que o consumo aferido/faturado pelo novo sistema nas unidades residenciais localizadas no território do município não corresponde à realidade, tendo sido verificado um aumento exorbitante e excessivo se considerado o



consumo histórico de cada residência. Em um juízo sumário de cognição, entendo que merece ser rejeitada a pretensão da parte autora, senão vejamos. Com efeito, o novo sistema de medição eletrônica de energia elétrica é aprovado pelo Inmetro por meio da Portaria Inmetro/Dimel nº 213, de 23 de junho de 2009, medida implantada com o escopo de evitar a fuga de energia, eventualmente verificada com o sistema de medição eletromecânica. Diante disso, entendo que somente com a realização de prova pericial será possível analisar a existência de falha na implantação do sistema eletrônico, o que exige uma maior dilação probatória, restando, assim, afastada a verossimilhança das alegações. Ademais, não obstante a essencialidade do serviço de energia elétrica, deve ser ponderado que o seu fornecimento não é a título gratuito, estando condicionada a continuidade da prestação do serviço à respectiva contraprestação pecuniária dos usuários, sendo certo que eventual suspensão do serviço caracteriza o exercício regular do direito da concessionária ré, fato que não caracteriza falha ou abuso de direito. Ante o exposto, INDEFIRO a antecipação dos efeitos da tutela. 2. Expeça-se edital, na forma do artigo 94 do CDC. 3. Cite-se. 4. Quanto às custas judiciais, proceda-se na forma do art. 87 do CDC. 5. Ciência ao MP.

Na maioria das ações judiciais individuais é realizada a prova pericial e somente quando comprovado o defeito do medidor é determinada a substituição daquele por outro similar.

Infelizmente deparamos também com uma minoria de decisões que determinam o retorno do antigo medidor eletromecânico para a unidade consumidora autoral. Entendemos que de fato há dois caminhos a serem trilhados pelas concessionárias nesses casos: essas reclamações devem ser analisadas de maneira individualizada e, caso sejam identificadas falhas no sistema, como erro de leitura ou de faturamento, não resta outra solução que não seja a correção do defeito ou até mesmo a substituição do medidor eletrônico por outro de mesma tecnologia. Porém, se a concessionária entender que aquele aumento de consumo está correto e não há defeito do medidor eletrônico instalado, ou ainda, se ela tiver dúvidas a respeito, a melhor solução é essa citada pelo Desembargador em sua decisão, qual seja, a prova pericial para após tomar as medidas cabíveis.

Ademais, caso se mostre também cabível, a concessionária poderá incorrer ainda à reparação do consumidor aos danos que tiver suportado, sejam eles materiais, em decorrência de pagamentos de faturas indevidas ou até mesmo danos morais, caso o consumidor tenha tido o fornecimento de sua residência suspenso ou seu CPF inscrito nos cadastros restritivos de crédito em consequência da falta



de pagamento de alguma fatura que tenha vindo em valor excessivamente oneroso e fora das suas possibilidades financeiras.

Além desses casos identificados como erros ou falhas do sistema, que devem ser corrigidos e reparados, muitos dos consumidores que reclamam dos medidores eletrônicos são os que se beneficiavam pela utilização dos seus antigos medidores menos eficientes e, em alguns casos, até mesmo obsoletos, e por essas razões tinham suas contas com valores muito inferiores às novas, entretanto, esses valores estavam viciados e não condiziam com seu real consumo.

Existem também os consumidores, que representam uma grande parcela dos insatisfeitos que batem à porta da Defensoria Pública ou do Ministério Público, que são os clientes fraudadores habituados a se beneficiar de forma ilícita dos diversos meios possíveis de se fraudar um medidor eletromecânico e que agora se veem impossibilitados de dar continuidade às suas práticas.

Ao analisarmos os consumos pretéritos à substituição do medidor desses clientes, é comum depararmos com um histórico de ausência de consumo, ou seja, o consumo era zerado por meses seguidos, ou consumos insignificantes, que de forma alguma retratam o real hábito de consumo daquela unidade ou daquela família que agora reclama do novo medidor. Também por conta do combate das concessionárias a esse tipo de cliente, estão em constante modernização e ajustes os medidores eletrônicos, cada vez mais capazes, eficientes e difíceis de serem manipulados por terceiros mal-intencionados.

Não que os medidores eletrônicos sejam absolutamente insuscetíveis às práticas fraudulentas e ilícitas, pois, infelizmente, à medida que a tecnologia avança para atender o setor e a toda coletividade, a imaginação e especialização dos fraudadores também caminha na busca de meios para se burlar a nova tecnologia. No entanto, é inegável que a dificuldade em se alcançar esse fim é muito maior, por isso causa tanto desconforto e insatisfação.

## Benefícios da medição eletrônica para o setor elétrico e para os consumidores

Os medidores eletromecânicos, ainda utilizados em muitas residências, começaram a ser fabricados a partir do ano de 1889 e funcionam com a marcação do consumo acumulado de energia elétrica, feita por funcionários da concessionária que visitam mensalmente os clientes, anotam a posição dos quatro ponteiros e, por subtração da leitura anterior, calculam o consumo acumulado naquele mês. A partir dessas informações, já conseguimos vislumbrar o quão ultrapassado e sujeito a erros ou manipulações esse sistema de medição pode estar submetido.

Diante desse cenário, a medição eletrônica tem como fim precípua atender à necessidade de atualizar o sistema de medição às novas tecnologias disponíveis no mercado e que possibilitam maior eficiência e assertividade na leitura do consumo dos clientes e no seu conseqüente faturamento, pois estamos falando medidores digitais muito mais precisos e sensíveis à variação de consumo, e ainda, de toda

uma rede que pode ser criada a partir desse medidor, da mesma forma, mais precisa e inteligente.

A tecnologia da medição eletrônica possibilita que sejam oferecidas no mercado tarifas diferenciadas (baixa, média e alta tensão); proporciona a prática de tarifas mais módicas, tendo em vista que a rede otimizada se torna mais eficiente; e, além disso, contribui de forma importante para a redução das perdas não técnicas, dificultando a realização das práticas fraudulentas, bem como ajudando as concessionárias a identificar de forma mais objetiva os locais em que estão seus maiores agressores (clientes que não pagam pela energia que efetivamente consomem).

A diminuição do índice de fraudes e furtos praticados nos medidores beneficia a todos os consumidores, tanto os corretos como os fraudadores, posto que os obriga a mudar seus hábitos de consumo e, conseqüentemente, a se tornar cidadãos mais conscientes de suas obrigações. Geralmente, quem não paga desperdiça, deixando seus televisores, aparelhos de ar-condicionado e lâmpadas ligadas, mesmo sem estar utilizando naquele momento.

Além dessas vantagens, a medição eletrônica é o início do caminho para a implantação das redes inteligentes. Sem dúvida, nessa fase inicial do processo, podemos deparar com dificuldades e com um pequeno impacto na tarifa, mas à medida que se inicia o processo de eficiência, os ganhos aparecem e alavancam a continuidade nas demais substituições.

Há de se considerar ainda que os medidores eletrônicos proporcionam mais transparência ao consumidor quanto à energia que ele está efetivamente utilizando, pois além de maior precisão na leitura, com as redes inteligentes é possível que o consumidor seja informado em sua conta de luz sobre a quantidade de energia que ele utilizou em cada dia do mês, o que ajuda a identificar e reduzir o consumo dos equipamentos que mais pesam na conta. Acrescente-se que com a medição eletrônica é possível disponibilizar para o consumidor a informação sobre consumo (em quilowatt-hora ou reais) por vários meios distintos, como o registrador digital, torpedão enviado a celular, ligação telefônica a número 0800 e internet.

Dentre os benefícios já citados, podemos elencar também outros de suma importância e interesse de toda a sociedade:

- proteção ao meio ambiente, posto que o consumo de energia elétrica de modo eficiente e de maneira econômica ajuda a desacelerar o aquecimento global e suas conseqüências (a exploração de energia elétrica causa emissão de gases CO<sub>2</sub>, que contribuem para o efeito estufa);
- maior equilíbrio econômico, tendo em vista que a energia elétrica desperdiçada gera um custo significativo ao país, que, em contrapartida, sendo utilizada de modo eficiente, traz benefícios como a geração de empregos e um sistema elétrico mais sustentável (crédito em caixa, possibilidade de investimento em novas tecnologias e exploração de fontes de energia renováveis).



Ademais, em um estágio mais avançado das redes inteligentes a partir da medição eletrônica, uma das mais importantes e relevantes evoluções é a chamada microgeração distribuída. Isso corresponde à possibilidade de o consumidor de baixa tensão ter em suas residências pequenas unidades de geração de energia, com base em energia solar, eólica e a partir da biomassa, abrindo as portas para um processo de universalização do fornecimento de energia a partir de fontes renováveis.

## Atendimentos aos princípios do Código de Defesa do Consumidor

Após tudo o que já foi exposto, não resta dúvida de que a concepção, a implantação e a regulamentação da medição eletrônica estão em total consonância com os princípios e os objetivos do Código de Defesa do Consumidor (CDC). Para melhor elucidar essa afirmação, citamos o art. 4º, III da Lei nº 8.078/90, que fala da necessidade de desenvolvimento tecnológico como meio de dar efetividade aos princípios dispostos no art. 170 da Constituição Federal (princípios nos quais se funda a ordem econômica) sempre com observância na boa-fé e no equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores.

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)

[...]

III —harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores; (Lei nº 8.078/90).

A medição eletrônica vem exatamente para atender essa imposição constitucional regulamentada pelo CDC, que tem como fim colocar à disposição dos consumidores serviços mais modernos, que vão atender melhor às suas demandas, as quais se modificam e aumentam junto à evolução da sociedade.

Em relação à necessidade do avanço tecnológico, devemos atentar que qualquer progressão tecnológica vem para agregar benefícios diversos, mas também traz consigo riscos. Esses riscos devem ser calculados e não deixaram de ser con-

templados pelo CDC, pois caso se apresentem deverão ser sanados e reparados, conforme ditames já estabelecidos pelo próprio código. Importante destacarmos também o art. 6º do CDC e seus incisos que trazem os basilares “direitos básicos do consumidor”. Encontramos nesse artigo princípios também atendidos pela implantação da medição eletrônica, tais como: maior segurança, mais informação, de maior qualidade e transparência para o consumidor, boa-fé, serviço adequado e mais eficaz.

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

I —a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

II —a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;

III —a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;

IV —a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;

V —a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;

VI —a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

VII —o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;

VIII —a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;

IX —(Vetado);

X —a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

Ratificando todo o exposto, oportuno se faz transcrever pareceres da Procuradoria de Justiça do Direito do Consumidor, que entendeu por arquivar inquéritos civis que tratavam do tema:



Nestas condições, considerando que, no caso, não se logrou reunir elementos que fundamentem a conclusão da existência de suposta violação ao direito do consumidor coletivamente considerado, tendo em vista a consonância da medição centralizada externa com a legislação vigente, bem como o fato de o reclamante anônimo não ter fornecido quaisquer dados que possibilitem sua identificação ou contato, para eventuais esclarecimentos, falta justa causa para o prosseguimento do presente, na forma do enunciado seguinte: ENUNCIADO Nº 11/07: CONSUMIDOR. INEXISTÊNCIA DE DANO. Merece homologação a promoção de arquivamento de procedimento administrativo instaurado para apurar notícia de lesão a direitos consumeristas se, no curso da investigação, ficar comprovada a inexistência de dano aos consumidores na relação de consumo (Inquérito Civil PJDC nº 044/2011).

Não foram constatadas evidências de que o sistema de medição de energia elétrica utilizado pela investigada importa em prejuízos aos consumidores. Outrossim, constatou-se que a implementação do modelo de medidores eletrônicos escolhido pela investigada possui regulamentação pelo Inmetro e pela ANEEL, sendo legítima a sua utilização. Por esse viés, não restou comprovada a existência de dano aos consumidores coletivamente considerados, aplicando-se, assim, o Enunciado n. 11/2007 do E. CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Promove assim o Ministério Público o ARQUIVAMENTO do presente inquérito civil nos termos do art. 9º da Lei 7.347/85 (Inquérito Civil PJDC nº 1570/2010).

O Diretor de Metrologia Legal do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial —Inmetro, no exercício da delegação de competência outorgada pelo Senhor Presidente do Inmetro, através da Portaria nº 257, de 12 de novembro de 1991, conferindo-lhe as atribuições dispostas no item 4.1, alínea “g” da Regulamentação Metrológica aprovada pela Resolução nº 11, de 12 de outubro de 1988, do Conmetro. De acordo com o Regulamento Técnico Metrológico para Sistema Distribuído de Medição de Energia Elétrica —SDMEE, aprovado pelas Portarias Inmetro nºs 371/2007 e 011/2009, resolve: Aprovar o modelo SGP+M E12, de Sistema Distribuído de Medição de Energia Elétrica — SDMEE, classe de exatidão A, marca LANDIS+GYR [...].

O modelo SGP+ME12, com o display (dispositivo mostrador instalado no local da unidade consumidora) alegadamente violador do direito à informação, também foi aprovado pelo mesmo órgão, através da **Portaria nº 011, de 13 de janeiro de 2009** (Portaria Inmetro/Dimel nº 213, de 23/6/2009) (grifo do autor).

O sistema de medição centralizada utilizado pela distribuidora encontra-se regulamentado pela Portaria Inmetro nº 371, de 28 de setembro de 2007, tendo sido certificado por este órgão por meio da Portaria nº 213, de 2 de julho de 2009 (Inquérito Civil nº 1577/2010).

A ANEEL confirmou ainda a informação de que

[...] o sistema consiste basicamente de medidores eletrônicos concentrados em uma caixa de proteção, a ser fixada no alto dos postes, de um dispositivo de comunicação remota, que coleta periodicamente a leitura da energia elétrica consumida, e de um terminal de consulta, o qual permite que o consumidor tenha acesso à leitura do medidor. Em relação aos medidores convencionais, cujo registro de energia se dá de forma eletromecânica, os medidores eletrônicos possuem melhor precisão.

Pode-se concluir, portanto, que a medição eletrônica, além de ser essencial à modernização do sistema de leitura e cobrança do consumo de energia elétrica dos consumidores, está robustamente sedimentada em base legal, por meio de lei específica, resoluções normativas do órgão regulador e, acima de tudo, em total consonância com o Código de Defesa do Consumidor. Porém, apesar de toda a relevância e cuidados para implantar o sistema, ele não está livre falhas, necessidade de constante evolução e, claro, de críticas.

## Conclusão

Resta claro que a introdução da medição eletrônica no setor elétrico brasileiro tem como objetivos principais atender as demandas atuais dos consumidores de forma mais rápida e segura, promovendo a melhoria da qualidade do fornecimento, a agilidade no atendimento com menor custo operacional, a possibilidade de disponibilizar serviços remotos (leitura, religação, corte) e a ampliação da privacidade dos clientes. Além dessas vantagens em relação ao sistema de medição convencional até então utilizado, em que a leitura de consumo se faz por meio dos medidores eletromecânicos, temos também na medição eletrônica um grande aliado na luta contra as fraudes e furtos de energia elétrica praticados por muitos consumidores, posto que os medidores eletromecânicos são mais facilmente manipulados e modificados que os eletrônicos.



Não se pode esquecer que a luta contra as fraudes cometidas nos medidores não é uma luta de interesse somente das concessionárias, mas também dos consumidores que pagam suas faturas regularmente e acabam sofrendo pelo impacto causado nas tarifas em razão dessa energia utilizada e não faturada. Nesse sentido, é importante ressaltar que na análise das inovações trazidas pela medição eletrônica, não deve focar somente nos benefícios pessoais dos consumidores. Há de ser lembrado que alguns ganhos que a princípio os atingem de forma individualizada trazem também resultados para toda a coletividade. No momento como o atual, de progressivo aquecimento global, o país deve se precaver de um futuro previsível e mais próximo do que muitos pensam: o esgotamento dos combustíveis fósseis, fontes de energia.

Uma das medidas que pode ser adotada a partir da medição eletrônica e das redes inteligentes para minimizar ou ao menos postergar essa difícil realidade é a utilização das tarifas diferenciadas como forma de incentivo para a implantação de fontes alternativas de pequena capacidade para os pequenos produtores.

Importante também que o setor elétrico realize em todo o âmbito nacional campanhas elucidativas que destaquem essas vantagens do novo sistema e que alcancem o público em geral e, especialmente, os grupos formadores de opinião (Poder Legislativo, Judiciário, órgão de defesa do consumidor, Ministério Público, Defensoria Pública).

E, por óbvio, e até mesmo para que os consumidores não se sintam enganados ou fiquem vulneráveis à opinião daqueles que por interesse pessoal preferem que o sistema de medição se mantenha antigo e ultrapassado, além dos pontos positivos é necessário também que sejam explicitados os pontos frágeis e os possíveis riscos iniciais que podem ser encontrados na adoção do novo sistema. Porque é claro todas essas vantagens não vêm desacompanhadas de desafios que se apresentam para sua efetiva fruição. Além de obstáculos colocados por aqueles que por algum motivo não têm interesse que o sistema esteja em funcionamento, existem também os desafios técnicos e reais que precisam ser enfrentados pelo setor.

Em relação às dificuldades técnicas e erros que podem se apresentar no decorrer do processo, é necessário que o setor elétrico esteja maduro e preparado para suportá-las e saná-las. Os problemas que porventura aparecerem precisam ser reconhecidos e tratados de forma eficaz para que não mais se repitam.

Com maturidade, seriedade, transparência e consciência de toda a sociedade, não temos dúvidas de que a medição eletrônica e todas as evoluções possíveis a partir dela devem ser encaradas como necessárias e implementadas em todo o sistema elétrico brasileiro.

## Referências

BENJAMIM, Antônio Herman V.; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. *Manual de direito do consumidor*. São Paulo: Revista do Tribunais, 2008.



ROCHA, Fábio Amorim da. *As irregularidades no consumo de energia elétrica*. Rio de Janeiro: Synergia, 2011.

TOLEDO, Fábio (Coord.). *Desvendando as redes elétricas inteligentes*. São Paulo: Brasport, 2012.

#### Sites consultados

<<http://computerworld.uol.com.br/tecnologia/2012/08/07/brasil-trilha-caminho-para-chegar-a-smart-grid/>>.

<[http://m.wwf.org.br/informacoes/noticias\\_meio\\_ambiente\\_e\\_natureza/?uNewSID=33083](http://m.wwf.org.br/informacoes/noticias_meio_ambiente_e_natureza/?uNewSID=33083)>.

<<http://www.canalenergia.com.br/zpublisher/materias/Retrospectiva.asp?id=91834&a=2012>>. Reportagem Especial: “Medidores eletrônicos: desafios da instalação” (CanalEnergia — 05.10.2012).

<[http://www.wwf.org.br/natureza\\_brasileira/reducao\\_de\\_impactos2/clima/mudancas\\_climaticas/](http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/reducao_de_impactos2/clima/mudancas_climaticas/)>. Saiba mais sobre mudanças climáticas.

<<http://jus.com.br/revista/texto/20520/tarifa-branca>>. Aspectos sociais, jurídicos e preventivos quanto à opção pela nova modalidade de tarifa do consumo de energia elétrica — 28/11/2011.

AC 0009252-08.2012.8.19.0000, relator DES. Jesse Torres Pereira Junior, j. em 09/05/2012.

6.

COMPARAÇÃO  
EVOLUTIVA  
DAS NORMAS  
REGULATÓRIAS  
QUANTO À  
APLICAÇÃO DOS  
DIREITOS DOS  
CONSUMIDORES



## Introdução — a evolução histórica da aplicação dos direitos dos consumidores às normas do setor elétrico

O setor elétrico brasileiro sempre se demonstrou vanguardista na questão da defesa dos direitos dos consumidores, mesmo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, momento no qual passaram a receber tratamento constitucional e figurar no *hall* dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos brasileiros. Portanto, se tornou absoluto, inviolável e imprescritível, como pode ser observado no art. 5º, XXXII da Magna Carta.<sup>1</sup> Faz-se ainda mais relevante essa valorização se considerarmos que, passados quase 15 anos do alvorecer de um novo milênio, muitos países ainda não os contemplam em suas Constituições.

Anteriormente à Constituição de 1988, os conflitos de interesses nascidos em relações de consumo só encontravam soluções em legislações esparsas, comuns, que não lhe destinavam uma abordagem específica, mas o contextualizavam em um cenário no qual os focos principais eram o Direito Civil, Penal ou Comercial. Já em 1957, o Decreto nº 41.019, caracterizado como a regulamentação do Código de Águas (Decreto nº 26.234/34), demonstrava preocupação com o consumidor, procurando garantir seus direitos, como se observa no art. 119, “a”; no art. 130, §§ 1º e 2º; no art. 146; no art. 164, III, cuja redação foi dada pelo Decreto nº 54.938/64; e no art. 177, § 2º, cuja redação foi dada pelo Decreto nº 75.887/75.<sup>2</sup>

---

\* Advogado da Light Serviços de Eletricidade S.A., formado pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

<sup>1</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, e à propriedade, nos termos seguintes: [...]”

[...]

XXXII — o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;”

<sup>2</sup> “Art. 119-O regime legal e regulamentar da exploração dos serviços de energia elétrica tem por objetivo:

a) Assegurar um serviço tecnicamente adequado às necessidades do país e dos consumidores.”

“Art. 130 Os concessionários de serviços de energia elétrica não podem modificar, por sua própria iniciativa, quaisquer características dos fornecimentos de energia, na geração, transmissão ou distribuição, sem autorização prévia da Fiscalização.

§ 1º No pedido de autorização à Fiscalização, deverá o concessionário indicar as medidas necessárias para evitar ou compensar os prejuízos que possam ser causados aos consumidores por essas modificações.

§ 2º Antes de requerer à autorização para a modificação, os concessionários deverão solicitar dos consumidores atingidos, por carta e edital pelo menos com um mês de antecedência, uma relação exata de seus aparelhos que requeiram ser adaptados ou indenizados.”

“Art. 146 Os concessionários deverão manter o registro dos pedidos de ligação com a indicação da data do pedido, do nome do consumidor, local de consumo e características da carga e anotação das providências tomadas para o atendimento.”

“Art. 164 As tarifas serão fixadas pela Fiscalização: [...]”

Antes da publicação do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), a Portaria nº 222/87 do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), órgão que precedeu a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), já sinalizava o resguardo da parte mais frágil da relação de consumo, como registra a redação do art. 36, § 1º, e do art. 37, parágrafo único.<sup>3</sup>

Em janeiro de 1990, o Poder Executivo encaminhou o anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor ao Congresso Nacional para votação. O SCSC (*Sub Committee on Standards and Conformance*) do Comitê de Distribuição (CODI), entidade que, à época, representava a maioria das empresas concessionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica, formou um grupo de estudo para avaliar o impacto nos regramentos específicos do setor elétrico. Em uma primeira etapa, produziu-se o documento *Relatório SCSC 47.01 —o papel das concessionárias com relação aos direitos e deveres dos consumidores —diagnóstico*.

## Da adequação das condições gerais de fornecimento ao Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90)

Após a publicação da Lei nº 8.078, em setembro de 1990, o grupo de estudo deu início à segunda etapa do trabalho, sendo possível reexaminar com maior profundidade a legislação disciplinadora das relações entre fornecedores (de bens e serviços) e consumidores e relacioná-la às práticas das distribuidoras. Foi elaborado o *Relatório SCSC 47.02 —o papel das concessionárias com relação aos direitos e deveres dos consumidores —recomendações*, pois seu objetivo, neste novo momento, seria recomendar ações e estratégias para as concessionárias de distribuição, face às novas diretrizes estabelecidas pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC).

O grupo de trabalho entendeu que a Lei 8.078/90 é, sem dúvida, aplicável às distribuidoras, em razão de seu caráter geral e social, em que pese as redações do

---

III —vedando discriminações entre consumidores dentro da mesma classificação e nas mesmas condições de utilização do serviço. [Redação dada pelo Decreto nº 54.938/1964.]”

“Art. 177 Para efeito de aplicação das tarifas, os consumidores dividem-se nas seguintes subclasses: [...]”

§ 2º Dentro do mesmo grupo não há distinção entre consumidores, salvo quanto às condições de fornecimento e utilização do serviço, segundo as quais serão discriminadas as tarifas. [Redação dada pelo Decreto nº 75.887/1975.]”

<sup>3</sup> “Art. 35 O consumidor poderá exigir, a qualquer tempo, o exame dos medidores cujas variações não poderão exceder as margens de tolerância de erro oficialmente estabelecidas.

§ 1º Persistindo dúvida por parte do consumidor, poderá este solicitar o reexame do medidor por órgão metrológico oficial.”

“Art. 36 O concessionário deverá organizar, manter atualizado e à disposição do DNAEE, calendário em que constem, quanto a cada uma de suas unidades consumidoras, as respectivas datas previstas para a efetiva realização das leituras dos medidores, do faturamento e da apresentação da conta.

Parágrafo único. Qualquer modificação nas datas constantes do calendário deverá ser previamente comunicada aos consumidores.”



art. 37, § 3º da Constituição Federal de 1988 à época da publicação do CDC, quando afirmava que “as reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei” (posteriormente essa redação foi alterada pela Emenda Constitucional nº 19/98); e também do art. 175, parágrafo único, II da Carta Magna, que determina que “a lei disporá sobre os direitos dos usuários de serviços públicos”. O fato de a energia elétrica se constituir como um bem móvel e imaterial, em total correspondência ao conceito de “produto” estabelecido no referido código, fortalece tal ponto de vista. Nesse contexto, ressaltou-se o fato de a distribuidora, quando da compra de energia, não poder invocar a lei que resguarda os consumidores, pois, em razão da sistemática estabelecida por ela, não se identifica como destinatária, por conseguinte, não corresponde ao conceito de “consumidora”.

Evidenciando o *Relatório SCSC 47.02...*, destacam-se as principais recomendações, que foram:

- divulgação ampla da periculosidade da energia elétrica e dos riscos à segurança, em face do art. 9º<sup>4</sup> do CDC;
- nas negociações para pagamento em parcelas de débitos ou serviços, não ultrapassar o limite de 10%, previsto à época no art. 52, § 1º do CDC, para multas de mora decorrentes de inadimplência —esclarecendo que a Lei nº 9.298/96 reduziu esse limite para 2%;<sup>5</sup>
- realizar um estudo de políticas para cobrança de débitos de forma uniformizada para todas as empresas, legitimando a suspensão do fornecimento como uma rescisão contratual, de modo a descaracterizá-la como uma cobrança constrangedora, o que foi vetado pela Lei nº 8.078/90;
- multiplicar e transformar em “pontos de venda” os escritórios de atendimento personalizado aos clientes, sendo a “imagem da empresa” o produto principal e a satisfação a meta prioritária a ser alcançada;
- efetuar formalmente, de forma rápida e inequívoca, a resposta ao consumidor, quando da reclamação de danos a equipamentos, estabelecendo uma negociação quando a alegação do cliente for confirmada;

---

<sup>4</sup> “Art. 9º O fornecedor de produtos e serviços potencialmente nocivos ou perigosos à saúde ou segurança deverá informar, de maneira ostensiva e adequada, a respeito da sua nocividade ou periculosidade, sem prejuízo da adoção de outras medidas cabíveis em cada caso concreto.”

<sup>5</sup> “Art. 52 No fornecimento de produtos ou serviços que envolva outorga de crédito ou concessão de financiamento ao consumidor, o fornecedor deverá, entre outros requisitos, informá-lo prévia e adequadamente sobre:

§ 1º As multas de mora decorrentes do inadimplemento de obrigações no seu termo não poderão ser superiores a dois por cento do valor da prestação.”

- adaptar a regulamentação ao disposto no art. 42, parágrafo único do CDC, que prevê a devolução em dobro, com correção monetária e juros, das diferenças cobradas a maior indevidamente;<sup>6</sup>
- buscar melhorias, tendo como referência os índices de qualidade previstos nas Portarias nº 046 e nº 047/89 do DNAEE;
- estabelecer rotinas de comunicação a respeito de interrupções programadas, trazendo maior transparência para a relação com os clientes.

Com a Portaria nº 418/94, o DNAEE instituiu um novo grupo de trabalho, com a finalidade de rever, atualizar e consolidar as disposições referentes às condições gerais de fornecimento elencadas na Portaria nº 222/87, constituído por representantes do próprio DNAEE, além de Eletrobras, CODI, Comitê Coordenador de Operações do Norte/Nordeste (CCON), Grupo Técnico Operacional da Região Norte (GTON), Associação Brasileira de Concessionárias de Energia Elétrica (ABCE, hoje Associação Brasileira de Companhias de Energia Elétrica), Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) e Procon.

Os resultados do grupo de trabalho supramencionado foram considerados em uma nova versão das condições gerais de fornecimento, estabelecida pela Portaria nº 466/97 do DNAEE. O preâmbulo da referida norma, além de registrar expressa menção ao grupo de trabalho, também registrou, de forma expressa, a necessidade de rever, atualizar, consolidar e adequar as condições gerais de fornecimento de energia elétrica à Lei nº 8.078/90, entre outras normas.

Há que se destacar que na Portaria nº 466/97 ocorreu a primeira remissão de um artigo das condições gerais de fornecimento ao CDC realizada de forma expressa: no art. 19, parágrafo único, quando é prevista a obrigação do concessionário de organizar e manter atualizado cadastro relativo às unidades consumidoras, a norma reguladora também determina que a distribuidora deve observar, quanto ao uso do referido cadastro, as disposições do CDC.<sup>7</sup>

Posteriormente, diante da constante necessidade de atualização frente aos novos contextos nas relações sociais e consequentes inovações legislativas, foi publicada a Resolução nº 456/00 da ANEEL. Para a elaboração de sua versão final, foram avaliadas sugestões recebidas de consumidores, organizações de defesa do

---

<sup>6</sup> “Art. 42 Na cobrança de débitos, o consumidor inadimplente não será exposto a ridículo, nem será submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça. Parágrafo único. O consumidor cobrado em quantia indevida tem direito à repetição do indébito, por valor igual ao dobro do que pagou em excesso, acrescido de correção monetária e juros legais, salvo hipótese de engano justificável.”

<sup>7</sup> Art. 19 O concessionário deverá organizar e manter atualizado cadastro relativo às unidades consumidoras, onde conste, obrigatoriamente, quanto a cada uma delas, as seguintes informações [...] Parágrafo Único. O cadastro deverá permitir levantamentos estatísticos organizáveis a partir das informações indicadas neste artigo, observado, quanto ao seu uso, as disposições da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.”



consumidor e associações representativas dos grandes consumidores de energia elétrica, no âmbito da Audiência Pública nº 007/99 da ANEEL.

## A influência do Código de Defesa do Consumidor na formatação da Resolução nº 414/10 da ANEEL

Nesse caminhar que reflete a evolução temporal, passados dez anos da publicação da Resolução nº 456/00, chegamos mais perto da maturidade quanto à adequação das normas regulatórias às disposições do CDC com a publicação da atual Resolução nº 414/10 da ANEEL.

No preâmbulo da Resolução nº 414/10 da ANEEL restou contemplada a diretriz de que deve ser observado, no que couber, o disposto na Lei nº 8.078/90. Precedentes à publicação mencionada, na Audiência Pública nº 008/08 e na Consulta Pública nº 002/09, realizadas, respectivamente, no período de 1º de fevereiro a 23 de maio de 2008 e de 9 de janeiro a 27 de março de 2009, foram recebidas sugestões de agentes do setor e da sociedade em geral. Há que se observar o quanto foram significativas as contribuições, especialmente dos órgãos de defesa do consumidor, no âmbito desses dois processos administrativos, para se alcançar uma norma que reflita o equilíbrio nas relações das concessionárias de distribuição com os consumidores.

Analisando o Anexo I à Nota Técnica nº 001/09-SRC/ANEEL, de 9 de janeiro de 2009, denominado de “Relatório de Análise das Contribuições Referentes à Audiência Pública nº 008/08”, destacam-se que inúmeras contribuições reclamaram a ausência de menção expressa à Lei nº 8.078/90 na minuta disponibilizada para avaliação. A ANEEL, em resposta, esclareceu que esse fato não tem o condão ou o intento manifesto de afastar a aplicabilidade do CDC. Alega, inclusive, que a Lei Geral de Concessões (Lei nº 8.987/95), quando do estabelecimento dos direitos e obrigações dos usuários dos serviços públicos delegados, em seu art. 7º, o faz sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078/90. Portanto, não faria sentido que a Resolução em comento não se orientasse pela mesma determinação.

No documento, registra-se que uma das sugestões acatadas pela ANEEL foi a de Antonio Cezar Januzzi, de que seis ciclos de faturamento como prazo máximo para fins de cobrança, como restava previsto no art. 108, § 1º da minuta em discussão,<sup>8</sup> representaria um retrocesso da regulação, pois meio ano de faturamento seria tempo demais, estimulando a ineficiência das distribuidoras e apenando o consumidor. Sua contribuição também pontuou que um ciclo de faturamento, como

---

<sup>8</sup> “Art. 108 Comprovado defeito no medidor ou demais equipamentos de medição, a distribuidora procederá à revisão do faturamento de consumo de energia elétrica e de demanda de potência, ativa e reativa excedente, com base nos seguintes critérios: [...]”

§ 1º O período máximo, para fins de cobrança, não poderá ultrapassar a 6 (seis) ciclos de faturamento anteriores à data de constatação do defeito.”



previsto no art. 71, § 1º da Resolução nº 456/00<sup>9</sup> até então, por sua vez, se mostrava como um prazo pequeno para as distribuidoras, cuja obediência importava em alocação de custos que poderiam e deveriam ser reduzidos. Ao recordar o prazo de três meses para reclamar sobre defeitos de bens ou sobre a prestação de serviços, previsto no art. 26º do CDC,<sup>10</sup> o sugeriu então como o prazo máximo de cobrança.

À época da publicação da Resolução nº 414/10 da ANEEL, diante das declarações do então Diretor-Geral Nelson Hübner, restou evidente que pareceres de órgãos de defesa do consumidor e do Ministério Público, bem como o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ)<sup>11</sup> influenciaram a agência nacional quanto a esse aspecto.

---

<sup>9</sup> “Art. 71 Comprovada deficiência no medidor ou demais equipamentos de medição e na impossibilidade de determinar os montantes faturáveis por meio de avaliação técnica adequada, a concessionária adotará, como valores faturáveis de consumo de energia elétrica e de demanda de potência ativas, de energia elétrica e de demanda de potência reativas excedentes, as respectivas médias aritméticas dos 3 (três) últimos faturamentos. [...]”

§ 1º O período máximo, para fins de cobrança, não poderá ultrapassar a 1 (um) ciclo de faturamento, incluído a data da constatação, salvo se a deficiência decorrer de ação comprovadamente atribuível ao consumidor.”

<sup>10</sup> “Art. 26 O direito de reclamar pelos vícios aparentes ou de fácil constatação caduca em: [...] II —noventa dias, tratando-se de fornecimento de serviço e de produtos duráveis.”

<sup>11</sup> “PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO, DÚVIDA OU FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO NO ACÓRDÃO A QUO. CORTE NO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. CABIMENTO NO CASO DO ART. 6º, § 3º, II, DA LEI Nº 8.987/95. IMPOSSIBILIDADE DE SUSPENSÃO DO ABASTECIMENTO NA HIPÓTESE DE EXIGÊNCIA DE DÉBITO PRETÉRITO. CARACTERIZAÇÃO DE CONSTRANGIMENTO E AMEAÇA AO CONSUMIDOR. CDC, ART. 42. DISSÍDIO PRETORIANO NÃO COMPROVADO.

1. Agravo regimental contra decisão que desproveu agravo de instrumento. 2. O acórdão a quo entendeu pela proibição do corte no fornecimento de energia elétrica por débitos antigos, em face da essencialidade do serviço, uma vez que é bem indispensável à vida, além do que dispõe a concessionária e fornecedora dos meios judiciais cabíveis para buscar o ressarcimento daqueles. 3. Argumentos da decisão a quo que se apresentam claros e nítidos. Não dão lugar a omissões, obscuridades, dúvidas ou contradições. O não acatamento das teses contidas no recurso não implica cerceamento de defesa, uma vez que ao julgador cabe apreciar a questão de acordo com o que ele entender atinente à lide. Não está obrigado o magistrado a julgar a questão posta a seu exame de acordo com o pleiteado pelas partes, mas sim com o seu livre convencimento (art. 131 do CPC), utilizando-se dos fatos, provas, jurisprudência, aspectos pertinentes ao tema e da legislação que entender aplicável ao caso. Não obstante a oposição de embargos declaratórios, não são eles mero expediente para forçar o ingresso na instância especial, se não há omissão do acórdão a ser suprida. Inexiste ofensa aos arts. 165, 458 e 535, II, do CPC quando a matéria enfocada é devidamente abordada no voto a quo. 4. Com relação ao fornecimento de energia elétrica, o art. 6º, § 3º, II, da Lei nº 8.987/95 dispõe que “não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando for por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.” Portanto, havendo o fornecimento de energia elétrica pela concessionária, a obrigação do consumidor será a de cumprir com sua parte, isto é, o pagamento pelo referido fornecimento, sendo possível, verificando-se caso a caso, uma vez não realizada a contraprestação, o corte. 5. Hipótese dos autos que se caracteriza pela exigência de débito pretérito, não devendo, com isso, ser suspenso o fornecimento, visto que o corte de energia elétrica pressupõe o inadimplemento de conta regular, relativa ao mês do consumo, sendo inviável, pois a suspensão do abastecimento em razão de débitos antigos, em relação aos quais existe demanda judicial ainda pendente de julgamento, devendo a companhia utilizar-se



Observa-se também no Anexo em comento que Marcos Tadeu Azzi entendeu, ao observar o art. 113<sup>12</sup> da minuta apresentada na Audiência Pública, ser um retrocesso o percentual de 5% da multa por atraso no pagamento da fatura, a ferir o CDC. A ANEEL, na avaliação dessa contribuição, sinalizou que a aplicação da multa sofreria uma gradação em razão do tempo de inadimplemento.

Tomando como referência a Nota Técnica nº 047/2009-SRC/ANEEL, de 11 de dezembro de 2009, na qual foram estudadas as contribuições oriundas não só da

---

dos meios ordinários de cobrança, não se admitindo qualquer espécie de constrangimento ou ameaça ao consumidor, nos termos do art. 42 do CDC. 6. Não se conhece de recurso especial fincado no art. 105, III, “c”, da CF/88, quando a alegada divergência jurisprudencial não é devidamente demonstrada, nos moldes em que exigida pelo parágrafo único, do art. 541 do CPC, c/c o art. 255 e seus §§ do RISTJ. 7. Agravo regimental não provido. (AgRg nº Ag 633173/RS, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, Data do Julgamento 17.03.2005, DJ 2.5.2005, p. 182).”

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. SUSPENSÃO. FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. DÉBITOS PRETÉRITOS. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO COM FULCRO NO ART. 105, INCISO III, LETRA C, DA CF/88. DIVERGÊNCIA NÃO CONFIGURADA. I —A suspensão no fornecimento de energia elétrica somente é permitida quando se tratar de inadimplemento de conta regular, relativa ao mês do consumo, restando incabível tal conduta quando for relativa a débitos antigos não pagos, em que há os meios ordinários de cobrança, sob pena de infringência ao disposto no art. 42 do Código de Defesa do Consumidor. Precedente: AgRg Ag nº 633.173/RS, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJ de 2/5/05. II — É inadmissível o apelo especial manifestado pela alínea c do permissivo constitucional que deixa de demonstrar a existência de suposta divergência jurisprudencial, nos moldes estabelecidos pelo art. 255 do RISTJ c/c o 541, parágrafo único, do CPC. III —Recurso especial improvido (REsp 772.486/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, Data do Julgamento 6.12.2005, DJ 6.3.2006, p. 225).”

“ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CORTE NO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. IMPOSSIBILIDADE DE SUSPENSÃO. HIPÓTESE DE EXIGÊNCIA DE DÉBITO PRETÉRITO. AUSÊNCIA DE INADIMPLEMENTO. CONSTRANGIMENTO E AMEAÇA AO CONSUMIDOR. CDC, ART. 42. 1. A Primeira Turma, no julgamento do REsp 772.489/RS, bem como no AgRg nº Ag 633.173/RS, assentou o entendimento de que não é lícito à concessionária interromper o fornecimento de energia elétrica por diferença de tarifa, a título de recuperação de consumo de meses, em face da essencialidade do serviço, posto bem indispensável à vida. 2. É que resta cediço que a “suspensão no fornecimento de energia elétrica somente é permitida quando se tratar de inadimplemento de conta regular, relativa ao mês do consumo, restando incabível tal conduta quando for relativa a débitos antigos não pagos, em que há os meios ordinários de cobrança, sob pena de infringência ao disposto no art. 42 do Código de Defesa do Consumidor. Precedente: AgRg Ag nº 633.173/RS, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJ 02/05/05. (REsp 772.486/RS, Primeira Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ 06.03.2006). 3. Concernente a débitos antigos não pagos, há à concessionária os meios ordinários de cobrança, sob pena de infringência ao disposto no art. 42, do Código de Defesa do Consumidor. 4. In casu, o litígio não gravita em torno de inadimplência do usuário no pagamento da conta de energia elétrica (Lei nº 8.987/95, art. 6º, 3º, II), em que cabível a interrupção da prestação do serviço, por isso que não há cogitar suspensão do fornecimento de energia elétrica pelo inadimplemento. 5. Recurso especial improvido (REsp 756.591/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, Data do Julgamento 4.5.2006, DJ 18.5.2006, p. 195).”

“ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CORTE NO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. IMPOSSIBILIDADE DE SUSPENSÃO. HIPÓTESE DE EXIGÊNCIA DE DÉBITO PRETÉRITO. AUSÊNCIA DE INADIMPLEMENTO. CONSTRANGIMENTO E AMEAÇA AO CONSUMIDOR. CDC, ART. 42. 1. A Primeira Turma, no julgamento do REsp 772.489/RS, bem como no AgRg nº Ag 633.173/RS, assentou o entendimento de que não é lícito à concessionária interromper o fornecimento de energia elétrica por diferença de tarifa, a título de recuperação de consumo de meses, em face da essencialidade do serviço, posto bem indispensável à vida. 2. É que resta cediço que a “suspensão no fornecimento de energia elétrica somente é permitida quando se tratar de inadimplemento de conta regular, relativa ao mês do consumo, restando incabível tal conduta quando for relativa a débitos antigos não pagos, em que há os meios ordinários de cobrança, sob pena de infringência ao disposto no art. 42 do Código de Defesa do Consumidor. Precedente: AgRg Ag nº 633.173/RS, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJ 02/05/05. (REsp 772.486/RS, Primeira Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ 06.03.2006). 3. Concernente a débitos antigos não pagos, há à concessionária os meios ordinários de cobrança, sob pena de infringência ao disposto no art. 42, do Código de Defesa do Consumidor. 4. In casu, o litígio não gravita em torno de inadimplência do usuário no pagamento da conta de energia elétrica (Lei nº 8.987/95, art. 6º, 3º, II), em que cabível a interrupção da prestação do serviço, por isso que não há cogitar suspensão do fornecimento de energia elétrica pelo inadimplemento. 5. Recurso especial improvido (REsp 756.591/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, Data do Julgamento 4.5.2006, DJ 18.5.2006, p. 195).”

1. A Primeira Turma, no julgamento do REsp 772.489/RS, bem como no AgRg nº Ag 633.173/RS, assentou o entendimento de que não é lícito à concessionária interromper o fornecimento de energia elétrica por diferença de tarifa, a título de recuperação de consumo de meses, em face da essencialidade do serviço, posto bem indispensável à vida. 2. É que resta cediço que a “suspensão no fornecimento de energia elétrica somente é permitida quando se tratar de inadimplemento de conta regular, relativa ao mês do consumo, restando incabível tal conduta quando for relativa a débitos antigos não pagos, em que há os meios ordinários de cobrança, sob pena de infringência ao disposto no art. 42 do Código de Defesa do Consumidor. Precedente: AgRg Ag nº 633.173/RS, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJ 02/05/05. (REsp 772.486/RS, Primeira Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ 06.03.2006). 3. Concernente a débitos antigos não pagos, há à concessionária os meios ordinários de cobrança, sob pena de infringência ao disposto no art. 42, do Código de Defesa do Consumidor. 4. In casu, o litígio não gravita em torno de inadimplência do usuário no pagamento da conta de energia elétrica (Lei nº 8.987/95, art. 6º, 3º, II), em que cabível a interrupção da prestação do serviço, por isso que não há cogitar suspensão do fornecimento de energia elétrica pelo inadimplemento. 5. Recurso especial improvido (REsp 756.591/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, Data do Julgamento 4.5.2006, DJ 18.5.2006, p. 195).”

<sup>12</sup> “Art. 113 Na hipótese de atraso no pagamento de fatura emitida pela distribuidora, sem prejuízo da legislação em vigor, será cobrada multa limitada ao percentual de 5% (cinco por cento), assim como juros mensais de 1% (um por cento), calculado pro rata dia.”

Audiência Pública nº 008/08, mas também da Consulta Pública nº 002/09, observa-se que a ANEEL fez questão de respeitar “a ferro e a fogo” a obrigação de devolução em dobro, quando do faturamento a maior pelas concessionárias de distribuição, prevista na Lei nº 8.078/90, ao desconsiderar duas das contribuições, feitas por Adriana Ramos e Nelson Brunelli Junior, no mesmo sentido de alterar o art. 107, § 2º,<sup>13</sup> da minuta posta à avaliação, para que somente incidisse tal devolução em dobro quando as distribuidoras não respeitassem os procedimentos previstos no mencionado artigo ou diante da improcedência ou incorreção do faturamento. Assim, se fosse constatado o faturamento a maior, mas a distribuidora devolvesse esse valor a maior, seguindo os trâmites do art. 107, não seria penalizada com a devolução em dobro. Ocorre que, como entendeu a ANEEL, isso significaria uma forma de burlar a legislação consumerista, em detrimento dos consumidores.

No mesmo sentido, a ANEEL acatou parcialmente o pleito do Procon-SP quando o órgão sugeriu, com base no art. 42, parágrafo único, do CDC,<sup>14</sup> a alteração do artigo da minuta em avaliação, justificando que a restituição deve ser efetuada imediatamente à constatação do pagamento do valor indevido, sendo certo que o consumidor cobrado em quantia indevida tem direito à repetição do indébito, por valor igual ao dobro do que pagou em excesso, acrescido de correção monetária e juros legais, salvo hipótese de engano justificável. A agência somente não acatou de forma integral porque esclareceu que “é impossível a devolução imediata por questões operacionais de faturamento”.

Ainda sobre a Nota Técnica nº 047/2009-SRC/ANEEL, quanto ao pleito do Procon-SP de acrescentar ao art. 118, § 1º, II,<sup>15</sup> da minuta que previa nova versão das condições gerais de fornecimento uma redação complementar que possibilitasse aos consumidores ter conhecimento prévio da solicitação, por parte da distribuidora, de perícia técnica, quando esta estivesse reunindo evidências para caracterizar eventual irregularidade, a ANEEL entendeu que a regulamentação já assegurava o respeito ao dever de informação. Nesse caso, a agência direcionou aos fornecido-

---

<sup>13</sup> “Art. 107 Caso a distribuidora tenha faturado valores incorretos ou não tenha apresentado fatura, por motivo de sua responsabilidade, devem ser observados os seguintes procedimentos: [...]”

§ 1º Na hipótese do inciso II, a distribuidora deve providenciar a devolução do indébito, por valor igual ao dobro do que foi pago em excesso, acrescido de atualização monetária e juros, salvo hipótese de engano justificável.”

<sup>14</sup> “Art. 42 Na cobrança de débitos, o consumidor inadimplente não será exposto a ridículo, nem será submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça. Parágrafo único. O consumidor cobrado em quantia indevida tem direito à repetição do indébito, por valor igual ao dobro do que pagou em excesso, acrescido de correção monetária e juros legais, salvo hipótese de engano justificável.”

<sup>15</sup> “Art. 118 Constatada a ocorrência de qualquer procedimento irregular, cuja responsabilidade não seja atribuível à distribuidora e que tenha provocado faturamento inferior ao correto, ou no caso de não ter havido qualquer faturamento, a distribuidora deve adotar as providências necessárias à fiel caracterização da irregularidade e à apuração do consumo devido e não faturado. [...]”



res de serviços e aos consumidores o recebimento de informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos do poder concedente e da concessionária, consagrados no CDC e no art. 7º, II da Lei nº 8.987/95<sup>16</sup> (que ao CDC faz expressa remissão), pois um dos campos do Termo de Ocorrência e Inspeção (denominação da sigla TOI à época) era destinado a cumprir esse objetivo, considerando que a Resolução nº 456/2000 informava ao consumidor sobre seu direito à ampla defesa pelo art. 124.<sup>17</sup> A agência, nessa situação, complementou ainda que o processo administrativo somente tem início na agência estadual ou, na inexistência desta, na própria ANEEL, quando o consumidor não restar satisfeito com a decisão da distribuidora acerca de sua reclamação.

Quanto a outro pleito do Procon-SP de acrescentar um segundo parágrafo ao art. 71<sup>18</sup> da minuta disponibilizada no âmbito da Consulta Pública —para permitir que a constatação do rompimento ou da violação de selos ou lacres fosse realizada por um relatório de inspeção produzido na presença de uma pessoa capaz, residente no local, em duas vias, apontando as condições da ligação, do medidor, entre outras informações—, a ANEEL entendeu que o § 1º desse mesmo artigo já implicava respeito ao art. 4º do CDC.<sup>19</sup> Quando previa que a constatação de rompimento ou violação de selos e/ou lacres deveria se dar por meio de inspeção, acrescenta-se ainda que o TOI já solicitava as informações das quais o Procon-SP reclamava a ausência.

O Procon-SP invocou o direito de informação presente no art. 31 do CDC<sup>20</sup> para também solicitar uma forma de comunicação prévia do cliente de eventual compensação de faturamento em razão do impedimento de acesso ao medidor,

---

<sup>16</sup> “Art. 7º Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários: [...]”

II —receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos; [...]”

<sup>17</sup> “Art. 124 As omissões, dúvidas e casos não previstos nesta Resolução serão resolvidos e decididos pela ANEEL.”

<sup>18</sup> “Art. 71 Os lacres instalados nos medidores e demais equipamentos de medição, caixas e cubículos somente podem ser rompidos por representante legal da distribuidora.

§ 1º Constatado, por meio de inspeção, o rompimento ou violação de selos ou lacres de aferição instalados pela distribuidora ou fabricante no medidor, na tampa do bloco de terminais ou na chave de aferição, e desde que não tenha ocorrido redução no faturamento, pode ser cobrado custo administrativo correspondente ao valor da religação de urgência, relativo ao grupo tarifário e ao tipo de fornecimento da unidade consumidora. [...]”

<sup>19</sup> “Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios [...]”

<sup>20</sup> “Art. 31 A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.”

quando opinou sobre o art. 82<sup>21</sup> da minuta posta à avaliação. A ANEEL acatou parcialmente, ressaltando a necessidade de realizar o ajuste no faturamento, para a perda de energia não ser rateada com os demais consumidores.

A ANEEL também acatou parcialmente o pleito do Procon-SP quando este órgão invocou a eficiência na prestação dos serviços presente nos arts. 6<sup>a</sup>, X<sup>22</sup> e 22<sup>23</sup> do CDC para promover inclusão na minuta disponibilizada para Consulta Pública. Isso porque a religação de energia também deveria ser solicitada pelo serviço de atendimento telefônico, cujo horário de atendimento é de 24 horas, evitando o *bis in idem* na penalização daquele cliente que já teve o fornecimento de energia suspenso. A agência somente não acatou de forma integral, pois esclarece que não há possibilidade de uma “religação imediata”, já que “não se trata da ligação de um interruptor”.

Nesse sentido, recordamos a seguir, de maneira exemplificativa, a evolução regulatória no tratamento de algumas normas das condições gerais de fornecimento quanto à adequação aos direitos dos consumidores.

## Evolução regulatória do preâmbulo das condições gerais de fornecimento quanto à observação do Código de Defesa do Consumidor

O primeiro momento em que se reconhece de forma expressa a observação das condições gerais de fornecimento ao CDC viria a ser na Portaria nº 466/97 do DNAEE (ver nota de rodapé nº 104), cujo preâmbulo destaca a consideração dos resultados dos estudos realizados pelo já mencionado grupo de trabalho instituído pela Portaria nº 418/94 do DNAEE.

Posteriormente, no preâmbulo da Resolução nº 456/00, a ANEEL estabelece o regramento regulatório do fornecimento de energia elétrica “tendo em vista” um conjunto de leis, dentre as quais figura a Lei nº 8.708/90. Ademais, nota-se a preocupação da agência reguladora em deixar registrada a importância das sugestões recebidas de “consumidores, organizações de defesa do consumidor, de associações representativas dos grandes consumidores de energia elétrica”, dentre outros,

---

<sup>21</sup> “Art. 82 Ocorrendo impedimento de acesso, os valores faturáveis de energia elétrica e de demanda de potência, ativas e reativas excedentes, serão as respectivas médias aritméticas dos 3 (três) últimos faturamentos anteriores à constatação do impedimento.

§ 1<sup>o</sup> O procedimento previsto no *caput* pode ser aplicado por até 3 (três) ciclos consecutivos e completos de faturamento, devendo a distribuidora, tão logo seja caracterizado o impedimento, comunicar de imediato ao consumidor, por escrito, sobre a obrigação de permitir o acesso à unidade consumidora e da possibilidade da suspensão do fornecimento. [...]”

<sup>22</sup> “Art. 6<sup>a</sup> São direitos básicos do consumidor: [...]”

X —a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.”

<sup>23</sup> “Art. 22 Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.”



“visando aprimorar o relacionamento entre os agentes responsáveis pela prestação do serviço público de energia elétrica e os consumidores”.<sup>24</sup>

Mesmo esclarecendo que não se afastava a aplicabilidade do CDC, quando inúmeras contribuições reclamaram a ausência de menção expressa à Lei nº 8.078/90 na minuta disponibilizada para avaliação no âmbito da Audiência Pública nº 008/08 e da Consulta Pública nº 002/09, na versão final, a ANEEL se sensibilizou com a questão e fez constar no preâmbulo da Resolução nº 414/10 que deve “ser observado, no que couber, o disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990”.<sup>25</sup>

## Evolução regulatória do percentual da multa por atraso no pagamento da fatura quanto à aplicação do Código de Defesa do Consumidor

O percentual da multa a ser paga às distribuidoras pela inadimplência da fatura de energia elétrica na data do vencimento variou ao longo da década de 1980 e primeira metade da década de 1990, da seguinte forma:

- para os clientes faturados no grupo A, entre 0,3% —durante a vigência da Portaria nº 95/81 do DNAEE— e 4% por dia de atraso —durante a vigência da Portaria nº 35/90 do DNAEE;

---

<sup>24</sup> “O DIRETOR-GERAL DA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA ANEEL, no uso de suas atribuições regimentais, de acordo com deliberação da Diretoria, tendo em vista o disposto nº Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 Código de Águas, no Decreto nº 41.019, de 26 de fevereiro de 1957 Regulamento dos Serviços de Energia Elétrica, nas Leis nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 Regime de Concessão e Permissão da Prestação dos Serviços Públicos, nº 9.074, de 7 de julho de 1995 Normas para Outorga e Prorrogação das Concessões e Permissões de Serviços Públicos, nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 —Código de Defesa do Consumidor, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996 Instituição da Agência Nacional de Energia Elétrica —ANEEL, e no Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997 —Constituição da Agência Nacional de Energia Elétrica —ANEEL; e Considerando a necessidade de rever, atualizar e consolidar as disposições referentes às Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica, visando aprimorar o relacionamento entre os agentes responsáveis pela prestação do serviço público de energia elétrica e os consumidores; [...]”

Considerando as sugestões recebidas dos consumidores, de organizações de defesa do consumidor, de associações representativas dos grandes consumidores de energia elétrica, das concessionárias distribuidoras e geradoras de energia elétrica, de organizações sindicais representativas de empregados de empresas distribuidoras de energia elétrica, bem como as sugestões recebidas em função da Audiência Pública ANEEL nº 007/99, realizada em 5 de novembro de 1999, [...]”

<sup>25</sup> “Em função da Audiência Pública nº 008/2008 e da Consulta Pública nº 002/2009, realizadas no período de 1º de fevereiro a 23 de maio de 2008 e de 9 de janeiro a 27 de março de 2009, respectivamente, foram recebidas sugestões de concessionárias, de agentes do setor e da sociedade em geral, as quais contribuíram para o aperfeiçoamento e atualização das Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica, devendo ser observado, no que couber, o disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, resolve: [...]”

- para os clientes faturados no grupo B, de 10% —nas vigências das Portarias nº 95/81, nº 39/88, nº 346/91, nº 322/92, nº 1.232/93 e nº 83/94 do DNAEE— a 35% —durante a vigência da Portaria nº 35/90 do DNAEE.

Em 1996, com o advento da Portaria nº 438 do DNAEE, restou estabelecido que a multa por atraso no pagamento da fatura estaria limitada ao percentual máximo de 2% para todos os consumidores de energia elétrica.

Dessa forma, na Portaria nº 222/87 do DNAEE, vigente desde antes da publicação do CDC, restou estabelecida redação remetendo à Portaria antes mencionada.<sup>26</sup>

A Resolução nº 456/00 da ANEEL manteve o percentual de 2%, mas aprimorou a redação para garantir ao consumidor, quando restringiu de forma expressa a redação do art. 89 no sentido de que a multa incidiria sobre o valor total da fatura em atraso, deixando claro que a cobrança não poderia incidir sobre o valor da multa eventualmente apresentada na fatura anterior.<sup>27</sup>

A ANEEL, como resta consolidado no art. 126 da Resolução nº 414/10,<sup>28</sup> considerou uma crítica, detalhada em pormenores anteriormente, à minuta apresentada no âmbito da Audiência Pública nº 008/08, com relação à sua intenção inicial de alterar o percentual da multa em comento para 5%. Além disso, na mais recente versão das condições gerais de fornecimento, a ANEEL ampliou as exceções expressas quanto à aplicação da multa, com a inclusão da contribuição de iluminação pública, com os valores relativos às contribuições e doações de interesse social e as multas e juros de períodos anteriores. Ademais, passou a permitir que disposições contratuais diferenciadas, pactuadas entre a distribuidora e o consumidor, preva-

---

<sup>26</sup> “Art. 73 Na hipótese de atraso de pagamento da fatura de fornecimento de energia elétrica, sem prejuízo de outras penalidades previstas na legislação vigente, será cobrada multa que incidirá sobre o respectivo valor em percentuais e critérios a serem estabelecidos em portaria específica.”

<sup>27</sup> “Art. 89 Na hipótese de atraso no pagamento da fatura no pagamento da fatura, sem prejuízo de outros procedimentos previstos na legislação aplicável, será cobrada multa limitada ao percentual máximo de 2% (dois por cento) sobre o valor total da fatura em atraso, cuja cobrança não poderá incidir sobre o valor da multa eventualmente apresentada na fatura anterior.”

<sup>28</sup> “Art. 126 Na hipótese de atraso no pagamento da Nota Fiscal/Conta de Energia Elétrica ou Fatura emitida pela distribuidora, sem prejuízo da legislação vigente, faculta-se a cobrança de multa, atualização monetária com base na variação do IGP-M e juros de mora de 1% (um por cento) ao mês calculados pro rata die.

§ 1º Para a cobrança de multa, deve-se observar o valor máximo de 2% (dois por cento).

§ 2º A multa e os juros de mora incidem sobre o valor total da Fatura, excetuando-se:

I —a Contribuição de Iluminação Pública —CIP, a qual se sujeita às multas, atualizações e juros de mora estabelecidos na legislação específica;

II —os valores relativos às contribuições ou doações de interesse social; e

III —as multas e juros de períodos anteriores.

§ 3º Havendo disposições contratuais pactuadas entre a distribuidora e consumidor, estabelecendo condições diferenciadas, prevalece o pactuado, limitado aos percentuais estabelecidos neste artigo.”



leçam, respeitados os limites do art. 126, o que entendemos como mais um avanço benéfico para o consumidor, pois depreende-se que valores menores de multa por inadimplemento poderiam ser efetivados se pactuados entres as partes da relação.

## Evolução regulatória da repetição do indébito por cobrança a maior da distribuidora

Precedente à publicação do CDC, a Portaria nº 222/87 do DNAEE previa, pela redação bem simplória de seu art. 54, tão somente que o concessionário deveria providenciar para que fossem devolvidas ao consumidor as quantias recebidas a maior.<sup>29</sup>

A Portaria nº 466/97 do DNAEE, cuja vigência se iniciou em um período de plena aplicação dos preceitos consumeristas da Lei nº 8078/90, apresentou como avanço, em seu art. 53, a diretriz de devolução do valor cobrado a maior até o primeiro faturamento subsequente à constatação.<sup>30</sup>

A Resolução nº 456/00 da ANEEL, por sua vez, estabelece um prazo de prescrição de cinco anos para a devolução dos valores cobrados a maior, deixando expressa sua inspiração no art. 27 do CDC.<sup>31</sup> Também determinou que a devolução fosse efetuada em moeda corrente até o primeiro faturamento posterior à constatação do equívoco ou, caso fosse uma opção do consumidor, por meio de compensação nas faturas subsequentes. Registra-se que a devolução em dobro permaneceu condicionada somente à hipótese da distribuidora não observar todos os procedimentos do art. 78, ou seja, na prática, inicialmente era cabível apenas a devolução simples do que se cobrou a mais do consumidor.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> “Art. 54 Caso o concessionário verifique que, por qualquer motivo de sua responsabilidade, tenham sido faturados valores inferiores aos corretos, não poderá efetuar cobrança complementar relativa a período maior do que 6 (seis) meses, devendo, entretanto, providenciar para que sejam devolvidas ao consumidor as quantias dele recebidas a maior.”

<sup>30</sup> “Art. 53 Caso o concessionário, por qualquer motivo de sua responsabilidade, tenha faturado valores inferiores aos corretos, ou na hipótese de não ter havido qualquer faturamento, não poderá efetuar cobrança complementar relativa a período maior do que 6 (seis) meses, imediatamente anteriores à constatação, devendo, na hipótese de faturamento a maior correspondente a todo o período faturado, providenciar para que sejam devolvidas ao consumidor as quantias dele recebidas a maior.”

<sup>31</sup> “Art. 76 Caso a concessionária tenha faturado valores incorretos ou não efetuado qualquer faturamento, por motivo de sua responsabilidade, deverá observar os seguintes procedimentos: [...]

II —faturamento a maior: providenciar a devolução ao consumidor das quantias recebidas indevidamente, correspondentes ao período faturado incorretamente, observado o prazo de prescrição de 5 (cinco) anos estabelecido no art. 27 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990; e

III —a devolução deverá ser efetuada em moeda corrente até o primeiro faturamento posterior à constatação da cobrança a maior, ou, por opção do consumidor, por meio de compensação nas faturas subsequentes.”

<sup>32</sup> “Art. 78 Nos casos em que houver diferença a cobrar ou a devolver, a concessionária deverá informar ao consumidor, por escrito, quanto: [...]



A ANEEL acatou pleito do Procon-SP quando este órgão sugeriu para essa discussão, com base no art. 42, parágrafo único, do CDC, a alteração do artigo da minuta em avaliação, para que fosse respeitado o direito à repetição do indébito, por valor igual ao dobro do que pagou em excesso, acrescido de correção monetária e juros legais, salvo hipótese de engano justificável, como já destacado. Por isso, a Resolução nº 414/10, no art. 113, § 2º, ressaltando apenas a hipótese de engano justificável, se mostrou fiel à Lei nº 8.078/90, consolidando a devolução em dobro, além de outras condições mais benéficas aos consumidores, tais quais a incidência de atualização monetária e juros de mora de 1% ao mês calculados *pro rata die*, quando da cobrança a maior, nas condições gerais de fornecimento.<sup>33</sup>

## Conclusão

Diante do quadro comparativo apresentado, é possível compreender a constante intenção do setor elétrico de promover a subsunção, às diretrizes de proteção dos interesses e direitos consumeristas, de suas normas específicas quanto à prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica, dentre as quais se destacam as condições gerais de fornecimento.

Representando a maturidade de um processo que se iniciou com a formação de grupos de trabalho para adequá-las ao CDC que ainda seria publicado, a Resolução nº 414/10 da ANEEL, que contempla sua versão mais atual, obedeceu aos processos administrativos de Audiência e Consulta Públicas, nos quais permitiu-se à sociedade (em especial os consumidores e seus órgãos de proteção) que promovesse a avaliação das minutas disponibilizadas de maneira prévia à publicação. Isso ocorreu para que se pudesse discutir de forma igualitária com todos os agentes impactados por essa relação, em especial as distribuidoras, os pontos mais sensíveis e, de forma proativa, pleitear uma realidade ainda mais equilibrada.

---

§ 4º Constatado o descumprimento dos procedimentos estabelecidos neste artigo ou, ainda, a impropriedade ou incorreção do faturamento, a concessionária providenciará a devolução do indébito por valor igual ao dobro do que foi pago em excesso, salvo hipótese de engano justificável.”

<sup>33</sup> “Art. 113 A distribuidora quando, por motivo de sua responsabilidade, faturar valores incorretos, faturar pela média dos últimos faturamentos sem que haja previsão nesta Resolução ou não apresentar fatura, sem prejuízo das sanções cabíveis, deve observar os seguintes procedimentos: [...]

II —faturamento a maior: providenciar a devolução ao consumidor, até o segundo ciclo de faturamento posterior à constatação, das quantias recebidas indevidamente nos últimos 36 (trinta e seis) ciclos de faturamento imediatamente anteriores à constatação. [...]”

§ 2º Na hipótese do inciso II, a distribuidora deve providenciar a devolução das quantias recebidas indevidamente acrescidas de atualização monetária com base na variação do IGP-M e juros de mora de 1% (um por cento) ao mês calculados *pro rata die*, em valor igual ao dobro do que foi pago em excesso, salvo hipótese de engano justificável. [...]”

§ 4º Quando houver solicitação específica do consumidor, a devolução prevista no inciso II deve ser efetuada por meio de depósito em conta-corrente ou cheque nominal. [...]”



Nesse tocante, os aspectos recordados de forma exemplificativa comprovam uma evolução a favor dos consumidores, em um claro objetivo de situar o setor elétrico na mais plena legalidade. O próprio preâmbulo da referida Resolução, que concentra as condições gerais de fornecimento, reconhece o dever de ser observado, no que couber, o disposto na Lei nº 8.078/90, não fazendo sentido, portanto, qualquer tipo de incongruência nas diretrizes estabelecidas na norma regulatória em relação ao CDC.

## Referências

JANUZZI, Antonio Cezar. *Condições gerais de fornecimento de energia elétrica — história e perspectivas*. Rio de Janeiro: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Sockow da Fonseca, 2003.

*Relatório CODI-05.06 de 23.05.1991: a concessionária e o Código de Defesa do Consumidor*. Relatório.



7.

DA REPARAÇÃO  
DE DANOS  
ELÉTRICOS  
PREVISTA NA  
RESOLUÇÃO  
Nº 414/10 DA  
AGÊNCIA  
NACIONAL  
DE ENERGIA  
ELÉTRICA E  
O CÓDIGO DE  
DEFESA DO  
CONSUMIDOR



## Introdução

Vivemos em uma sociedade de consumo que evolui e cresce a cada dia. No Brasil, esse crescimento se deve ao desenvolvimento econômico do país ocorrido nos últimos anos. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2011 (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) demonstram que o rendimento médio mensal real do trabalhador brasileiro cresceu 8,3% entre 2009 e 2011. Como consequência do crescimento da renda, podemos dizer que o poder de compra do brasileiro também cresceu e acarretou mudanças nos hábitos das pessoas e no consumo de bens e serviços. Hoje, mais brasileiros estão tendo acesso a bens e serviços que antes ficavam restritos a determinada parcela da sociedade. Ainda com base nos dados da PNAD, observa-se crescimento no número de domicílios com acesso a geladeiras, *freezer*, máquinas de lavar roupa, televisões, DVDs, telefones e computadores. Com isso, os serviços, principalmente o de fornecimento de energia elétrica, se tornam mais essenciais a cada dia. No entanto, essa evolução precisa ocorrer de maneira estruturada. É preciso pensar em sustentabilidade, em proteção, em prevenção, em manutenção dos serviços essenciais, em garantia de direitos e deveres individuais e da coletividade.

É nesse contexto de evolução, necessidade e interesses envolvidos (individuais e coletivos), que este capítulo pretende abordar a reparação de dano elétrico, fazendo uma análise da legislação aplicável à matéria e interpretando-a à luz do Código de Defesa do Consumidor (CDC), com objetivo de demonstrar que a legislação específica do setor (Resolução nº 414/10 da ANEEL) está em sintonia com a Lei nº 8.078/90, devendo ser prestigiada pelo Judiciário e demais órgãos de defesa do consumidor.

## Responsabilidade pelos danos elétricos e legislação específica do setor

O fornecimento de energia elétrica é um serviço público que pode ser prestado sob regime de concessão, de acordo com autorização contida no art. 175 da Constituição Federal.<sup>1</sup> Regulamentando esse artigo, foi publicada a Lei nº 8.987/95 que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, impondo à concessionária, consoante previsto no seu art. 6º, § 1º,<sup>2</sup> a prestação de um serviço

---

\* Advogada da Light Serviços de Eletricidade S.A.

<sup>1</sup> “Art. 175 Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

<sup>2</sup> “Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

adequado. Essa mesma previsão faz parte do contrato de concessão firmado pelas concessionárias.

Não obstante, no § 3º e incisos<sup>3</sup> do citado artigo, o legislador estabeleceu situações em que não haverá descontinuidade do serviço, dentre elas a interrupção do serviço motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações.

Portanto, o fornecimento de energia elétrica é um serviço público, que deve ser prestado de maneira adequada, contínua e segura, considerando o interesse da coletividade e que está sujeito a interrupções que não caracterizam descontinuidade na sua prestação, pois o interesse maior é proteger a preservação do fornecimento de energia elétrica à coletividade e a segurança.

Por outro lado, a legislação previu a possibilidade de reparação de danos elétricos decorrentes de interrupções ou perturbações que podem atingir o sistema de distribuição de energia elétrica. Essas interrupções podem ser ocasionadas por diversos motivos, entre eles sobrecarga, fenômenos da natureza e ação de terceiros na rede das concessionárias, esta última, característica em regiões com alto índice de perdas comerciais (furto de energia).

No que diz respeito ao dever de indenizar, como as concessionárias prestam serviço de natureza pública, estende-se a elas a responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público estabelecida no art. 37, § 6º da Constituição Federal,<sup>4</sup> respondendo objetivamente pelos danos causados em decorrência da prestação do serviço, independentemente de culpa.

Porém, não obstante se dispense a prova de culpa, é necessário comprovar o nexo de causalidade. Isso porque a concessionária atua em nome do poder concedente e deve levar o serviço aos usuários de forma a atender à coletividade, agindo sempre com a finalidade de proteger o interesse público e, para exercer essa proteção, não se pode admitir a utilização de dinheiro público para reparação de todo e qualquer dano, sem que se apure efetivamente sua existência e do nexo de causalidade, ou seja, a ligação entre a conduta e o dano, entre a perturbação ocorrida na rede da concessionária e o prejuízo experimentado. Essa é a regra prevista no art. 25 da Lei nº 8.987/95.<sup>5</sup>

---

§ 1º serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.”

<sup>3</sup> “Art. 6º [...] § 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

I —motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações.”

<sup>4</sup> “Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá ao princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...]”

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou de culpa.”

<sup>5</sup> “Art. 25 Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenuie essa responsabilidade.”



A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), instituída pela Lei no 9.427/96, para regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, por meio da publicação da Resolução no 061/04 estabeleceu critérios objetivos para ressarcimento de danos elétricos causados por perturbações no sistema, buscando embasamento no CDC e na responsabilidade objetiva da concessionária de distribuição de energia elétrica, salvo para as situações excludentes da responsabilidade civil. Esse é o conceito que vigora até hoje, conforme se depreende da leitura do art. 210, da Resolução no 414/10,<sup>6</sup> atualmente em vigor.

Importante salientar que a preocupação da ANEEL não é só com o modelo de responsabilidade civil adotado para as concessionárias, mas também com relação a todo o procedimento administrativo que vai respaldar e embasar a reparação, de molde a resguardar, acima de tudo, o interesse público.

Nesse contexto, não se pode esquecer que existem dois interesses que devem ser tutelados, o direito do consumidor de ter seu dano reparado e o interesse da coletividade de ter garantido que o dinheiro público estará sendo utilizado com responsabilidade. Para tanto, é preciso que a apuração do dano, do nexo de causalidade e de eventual existência de excludente de responsabilidade da concessionária seja realizada com precisão e eficácia. Foi em busca dessa precisão e eficácia que a ANEEL, ao longo desses anos, realizou diversos estudos e pesquisas e veio aprimorando a aplicação da norma, a fim de garantir o respeito ao direito do consumidor e da coletividade, chegando ao modelo adotado hoje.

Após a publicação da Resolução nº 061/04, e diante do crescimento dos recursos administrativos e dos litígios envolvendo casos de reparação de danos elétricos, a ANEEL concluiu pela necessidade de aperfeiçoamento da referida norma.

Dentre as mudanças propostas, podemos citar:

---

<sup>6</sup> “Art. 210 A distribuidora responde independente da existência de culpa, pelos danos elétricos causados a equipamentos elétricos instalados em unidades consumidoras, nos termos do art. 203. Parágrafo único: A distribuidora só pode eximir-se do dever de ressarcir, quando:

I —comprovar a inexistência de nexo causal, nos termos do art. 205;

II —o consumidor providenciar, por sua conta e risco, a reparação do(s) equipamento(s) sem aguardar o término do prazo para a verificação, salvo nos casos em que houver prévia autorização da distribuidora;

III —comprovar que o dano foi ocasionado pelo uso incorreto do equipamento ou por defeitos gerados a partir da unidade consumidora;

IV —o prazo ficar suspenso por mais de 90 (noventa) dias consecutivos devido a pendências injustificadas do consumidor, nos termos do § 1º do art. 207;

V —comprovar a ocorrência de qualquer procedimento irregular, nos termos do art. 129, que tenha causado o dano reclamado, ou a religação da unidade consumidora à revelia; ou

VI —comprovar que o dano reclamado foi ocasionado por interrupções associadas à situação de emergência ou de calamidade pública decretada por órgão competente, desde que comprovadas por meio documental ao consumidor;

VII —antes da resposta da distribuidora, o solicitante manifestar desistência em receber o ressarcimento pelo dano reclamado.”



- redução dos prazos para vistoria, resposta e ressarcimento;
- suspensão da contagem do tempo e do indeferimento da solicitação por pendências do consumidor;
- dispensa de vistoria para equipamentos utilizados para o acondicionamento de alimentos perecíveis;
- limitação da obrigação de ressarcimento aos danos declarados na abertura da solicitação;
- busca pelo nexo de causalidade;
- proibição de se contabilizar a depreciação do bem no pagamento da indenização;
- compensação de débitos;
- atualização monetária;
- disponibilização de relatório de falhas do consumidor;
- indeferimento por procedimento irregular, em casos de situação de emergência ou de calamidade pública.

Posteriormente, após realização de Audiência Pública, foi editada a Resolução nº 360/09, alterando a Resolução nº 061/04.

Em 2010, foi publicada a Resolução nº 414, incorporando a redação da Resolução anterior e, ainda nesse ano, por meio da Portaria nº 1.447/10, foi aprovada a Agenda Regulatória Indicativa da SRD (Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição), incluindo como atividade dessa superintendência a elaboração de procedimentos para padronizar a análise de ressarcimento de danos elétricos em todas as distribuidoras. Os objetivos foram garantir o cumprimento da norma, o respeito ao direito dos consumidores, bem como facilitar a atuação da ANEEL no tocante à fiscalização, evitando que interpretações diversas e assimetria de informações do processo por parte das distribuidoras dificultem a análise do processo pela própria ANEEL, por agências estaduais, consumidores, órgãos de proteção ao direito do consumidor e Judiciário.

Assim, após a realização de novos estudos e audiências públicas para obter subsídios e informações para o processo decisório com participação de todos, inclusive consumidores, a ANEEL publicou a Resolução nº 499/12, alterando a Resolução nº 414/10 e aprovando o Módulo 9; Ressarcimento de Danos Elétricos dos Procedimentos de Distribuição de Energia Elétrica no Sistema Elétrico Nacional (PRODIST), com a padronização dos procedimentos necessários à análise e respostas das distribuidoras para ressarcimento de danos, uniformizando a aplicação da norma em todo o território nacional, detalhando o modo de operar das concessionárias.

As alterações propostas na Resolução nº 414/10 e com o Módulo 9, foram:

- solicitação indiscriminada de laudos e orçamentos por parte das distribuidoras;



- inclusão de parágrafo especificando que danos morais, lucros cessantes e danos emergentes não fazem parte do escopo da norma;
- obrigatoriedade da distribuidora receber todos os pedidos de ressarcimento, mesmo que intempestivos;
- a condição de que o equipamento deve ser alimentado por energia elétrica para ser objeto do pedido de ressarcimento;
- vedação de comprovação de propriedade do equipamento;
- lista de informações mínimas a serem prestadas pelas distribuidoras e que devem constar na resposta ao consumidor; o agendamento prévio da vistoria.

Importante dizer que o modelo adotado pelo setor, por meio de legislação específica, prestigia também a inversão do ônus da prova em favor do consumidor, sendo desnecessário comprovar dolo ou culpa do agente, irrelevante o motivo da perturbação ocorrida no sistema das distribuidoras, salvo as exceções previstas em lei.

Com relação às perturbações ocorridas no sistema das distribuidoras, podemos verificar sobretensões, transientes de tensão e surtos de tensão. Essas classificações levam em consideração a causa, o tempo de subida da tensão e sua duração, e podem causar efeitos diferentes sobre os equipamentos elétricos e eletrônicos. A partir disso, é possível verificar o nexo entre a perturbação no sistema da distribuidora e o dano causado ao equipamento.

Vale ressaltar outro aspecto prestigiado pelo setor que é o da prevenção de danos. A evolução tecnológica tornou os equipamentos eletroeletrônicos cada vez mais sensíveis aos transientes e surtos de tensão, motivo pelo qual as normas brasileiras de instalação elétrica em baixa tensão (NBR-5410) vêm se dedicando às recomendações sobre a instalação de dispositivos de proteção contra transientes e surtos de tensão (DPS), o que também vem sendo repetido pelas concessionárias na Regulamentação para Fornecimento de Energia a Consumidores de Baixa Tensão (RECON BT), que apresenta normas a serem seguidas pelos profissionais habilitados quando do pedido de ligação junto à distribuidora, além das previsões contidas na Resolução nº 414/10 da ANEEL, em seu artigo 27.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> “Art. 27 Efetivada a solicitação de fornecimento, a distribuidora deve cientificar o interessado quanto à:

I —obrigatoriedade de:

a) observância, na unidade consumidora, das normas e padrões disponibilizados pela distribuidora, assim, com o daquelas expedidas pelos órgãos oficiais competentes, naquilo que couber e não dispuser contrariamente à regulamentação da ANEEL; [...]

II —Instalação, pelo interessado, quando exigido pela distribuidora, em locais apropriados de livre e fácil acesso, de caixas, quadros, painéis ou cubículos destinados à instalação de medidores, transformadores de medição e outros aparelhos da distribuidora necessários à medição de consumo de energia elétrica e demanda de potência, quando houver, e à proteção destas instalações.”

O não atendimento das especificações técnicas pode caracterizar a presença de uma das excludentes de responsabilidade da concessionária, qual seja a culpa exclusiva da vítima. Quando o consumidor cria a situação que dá origem ao dano e sem a qual este não se verificaria, não há dever de indenizar por parte da distribuidora, cabendo a esta última comprovar que a atitude do consumidor foi determinante para o evento danoso.

Outras hipóteses que podem excluir a responsabilidade da distribuidora de reparar o dano são os casos de perturbações associadas a situações de emergência ou calamidade pública e eventos naturais de grande proporção quando todo o sistema de proteção instalado na rede das distribuidoras pode ser prejudicado, permitindo que essas perturbações causem danos a alguns consumidores.

Por fim, hoje, no modelo adotado, restou claro o critério da responsabilidade objetiva da distribuidora, bem como da inversão do ônus da prova que pesa contra ela, aceitando-se ainda as excludentes de responsabilidade, estando esse modelo em perfeita sintonia com o CDC.

## **Responsabilidade pela reparação de danos no CDC**

Antes de entrar na questão da sintonia entre a legislação setorial e o CDC, é de suma importância tecer algumas considerações sobre a Lei nº 8.078/90.

Com a evolução e o crescimento da sociedade de consumo, onde a produção é massificada, surgiu a necessidade de proteger o direito do consumidor, a parte mais vulnerável na relação com os grandes produtores e prestadores de serviços.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 inovou o ordenamento jurídico, consagrando a proteção ao consumidor e determinando a elaboração de um sistema legislativo que assegurasse essa proteção.

Assim, por expressa determinação constitucional, surgiu o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), um microssistema, um conjunto de regras de direito público e privado para tutela do consumidor.

O microssistema do CDC deve ser interpretado a partir das disposições contidas no art. 4º, em que se verifica o objetivo de normas e princípios, e no art. 6º, que relaciona os direitos básicos do consumidor.

Nesse contexto, a preocupação da Lei nº 8.078/90 não é só com a reparação do dano, mas, principalmente, com sua prevenção. Nos dias atuais, em que a produção é industrial e o consumo é massificado, é preciso evitar riscos à sociedade e, caso o dano ocorra, prever mecanismos para sua reparação.

Passando para a questão da responsabilidade civil, a Lei nº 8.078/90 prevê duas espécies, a primeira pelo fato do produto e do serviço (arts. 12 a 17) e a outra, por vício do produto ou serviço (arts. 18 a 25), ambas incluídas no Capítulo IV, “Da Qualidade de Produtos e Serviços, da Prevenção e da Reparação de Danos”.

Aqui, vale um parêntese para ressaltar que, mais uma vez, se faz presente a preocupação com a qualidade, em primeiro lugar, pois um produto ou serviço de qualidade dificilmente apresentará problema; seguida da prevenção, deve-se evitar



riscos à sociedade; e por fim, reparação de danos, na hipótese de falha, o dano deve ser reparado.

Voltando ao tema, cabe fazer uma breve diferenciação entre vício e defeito. Podemos dizer que o vício diz respeito apenas ao produto ou serviço, adquirido ou contratado pelo consumidor, é inerente a ele. Já o defeito extrapola o produto ou serviço, causa lesão ao patrimônio do consumidor (dano). Diante desse conceito, a jurisprudência considera que o dano elétrico causado por perturbações no sistema da concessionária é um defeito, portanto, é regido pelo sistema de responsabilidade previsto no art. 14 da Lei nº 8.078/90,<sup>8</sup> ou seja, adotando o critério da responsabilidade objetiva e das excludentes de responsabilidade, conforme se depreende da seguinte ementa:

APELAÇÃO. ENERGIA ELÉTRICA. AÇÃO INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. ALEGAÇÃO DA AUTORA DE QUEIMA DE APARELHOS DE TRABALHO (DUAS IMPRESSORAS) GERADA POR INTERRUPTÃO ABRUPTA NO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. SENTENÇA QUE JULGOU IMPROCEDENTE OS PEDIDOS POR ENTENDER QUE RESTOU CONFIGURADO CASO FORTUITO EXTERNO, AFASTANDO O NEXO DE CAUSALIDADE. APELAÇÃO POSTULANDO A REFORMA DA SENTENÇA REPISANDO OS ARGUMENTOS APRESENTADOS NA INICIAL. SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL QUE DEVE SER PRESTADO DE FORMA ADEQUADA, NOS TERMOS DO ART. 22 DO CDC. DEVER DE INDENIZAR QUE SÓ É AFASTADO CASO SE COMPROVE A OCORRÊNCIA DE UMA DAS EXCLUDENTES DA RESPONSABILIDADE, PREVISTAS NO ART. 14, § 3º DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. CONCESSIONÁRIA RÉ QUE TROUXE AOS AUTOS RELATÓRIO DA ONS (OPERADORA NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO) SOBRE O “APAGÃO” OCORRIDO EM 10/11/1009, ONDE SE LÊ: “PELOS REGISTROS GRÁFICOS E DE IMAGEM DOS EQUIPAMENTOS AFETADOS, AS EQUIPES TÉCNICAS ESTÃO CONSIDERANDO COMO CAUSA DOS CURTOS CIRCUITOS AS SEGUINTE HIPÓTESES: DESCARGAS ATMOSFÉRICAS E/OU REDUÇÃO DA EFETIVIDADE DOS ISOLADORES SUBMETIDOS ÀS CONDIÇÕES METEOROLÓGICAS ADVERSAS; CHUVAS INTENSAS E VENTOS”; FENÔMENOS DA NATUREZA (CHUVAS INTENSAS E VENTOS) QUE CARACTERIZAM MOTIVO DE FORÇA MAIOR,

---

<sup>8</sup> “Art 14 O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação de serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre a sua fruição e riscos [...]”

§ 3º o fornecedor de serviços só não será responsabilizado quando provar:

I —que, tendo prestado o serviço, o defeito inexiste;

II —a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro.”

OU SEJA, ACONTECIMENTOS IMPREVISÍVEIS E IRRESISTÍVEIS QUE DECORREM DE CIRCUNSTÂNCIAS NÃO ATRIBUÍVEIS À CONCESSIONÁRIA RÉ. DANOS MORAIS NÃO CONFIGURADOS. AUTORA QUE NÃO COMPROVOU ATRAVÉS DOS ORÇAMENTOS APRESENTADOS, QUE OS ALEGADOS PREJUÍZOS FORAM CAUSADOS PELA APONTADA PANE ELÉTRICA, ÔNUS QUE LHE INCUMBIA, NOS TERMOS DO QUE DISPÕE O ART. 333, INCISO I, DO CPC. SENTENÇA MANTIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO À APELAÇÃO. Apelação Cível nº 0092665-81.2010.8.19.0001 —26ª Câmara Cível do Consumidor, julgamento em 08/05/2014.

Constata-se que não existe divergência entre as normas do CDC e a Resolução nº 414/10 da ANEEL no que diz respeito à espécie de responsabilidade civil adotada para os casos de reparação de dano elétrico, qual seja, a responsabilidade objetiva, bastando a existência do dano e do nexo de causalidade, independentemente de culpa.

A mesma convergência existe quando analisamos a questão do ônus da prova. Tanto na Resolução nº 414/10, quanto no CDC, nas hipóteses de defeito, o consumidor é beneficiado com a inversão do ônus da prova, cabendo ao fornecedor, fabricante, produtor, construtor e importador desconstituírem o nexo de causalidade, o que poderá ser alcançado pelas excludentes previstas no art. 14 § 3º do CDC.

## **Procedimentos administrativos para reparação de danos**

A ANEEL, ao longo dos últimos anos, vem dando especial atenção à questão da reparação de danos elétricos, realizando estudos e adaptando normas para que o dano seja reparado sem prejudicar a coletividade e sem inviabilizar a prestação do serviço. Recentemente, foi publicada a Resolução nº 499/12, alterando a Resolução nº 414/10, que apresenta um capítulo específico para esse assunto (Capítulo XVI), e aprovando o Módulo 9: Ressarcimento de Danos Elétricos dos Procedimentos de Distribuição de Energia Elétrica no Sistema Elétrico Nacional (PRODIST), padronizando os procedimentos para todas as distribuidoras do país.

A Seção I do capítulo começa por definir sua abrangência, esclarecendo sobre os consumidores que poderiam se utilizar dos procedimentos ali especificados e excluindo aqueles pertencentes ao grupo A, já que se enquadram em outro modelo de contratação, pois transformam a energia distribuída pela concessionária, utilizando-a como insumo (a reparação de danos a esses clientes não tem amparo nesse capítulo da Resolução e não será tratada nesse trabalho). O art. 203, parágrafo



único,<sup>9</sup> apresenta as exceções, casos que não serão analisados pelo regulador, sem excluir, no entanto, a responsabilidade da distribuidora. Nesse sentido, vale dizer que algumas distribuidoras recebem e analisam esses pedidos, denominados por algumas como “ressarcimento de danos não elétricos”.

Na Seção II são elencados o prazo para solicitação de ressarcimento e as informações mínimas que devem ser prestadas pelo consumidor e para ele. O consumidor tem até 90 dias da data da possível ocorrência para encaminhar sua solicitação de reparação de dano elétrico à distribuidora. Essa solicitação pode ser feita pelo próprio ou por representante legal, cabendo à concessionária definir se a procuração deverá ser específica para tal fim, com apresentação de informações mínimas sobre a ocorrência (dia e horário, relato do problema apresentado pelo equipamento, descrição do aparelho), e indicação do meio de comunicação de sua preferência para resposta, dentre aqueles disponibilizados pela distribuidora.

No ato da solicitação, a concessionária deve informar ao solicitante que ele tem a obrigação de fornecer todas as informações requeridas para a análise, permitir acesso ao equipamento e não consertar o aparelho danificado até o fim do prazo para verificação, exceto quando aprovado pela distribuidora. Além disso, deve fornecer o número do protocolo e os prazos para verificação, resposta e ressarcimento.

Na Seção III a resolução dispõe sobre procedimentos, prazos e meios que devem ser adotados para análise, registrando que a distribuidora deve investigar a existência de nexo de causalidade, prestigiando, aqui, a inversão do ônus da prova em prol do consumidor. Para tanto, a concessionária deve verificar os registros de ocorrências em sua rede, observando os procedimentos dispostos no Módulo 9 do PRODIST. A verificação pode ser feita *in loco* dentro do prazo de dez dias a partir da solicitação ou de um dia para o equipamento utilizado para acondicionamento de alimentos perecíveis ou medicamentos, sem fazer qualquer cobrança por essa verificação. Podem ser solicitados ao consumidor no máximo dois laudos e orçamentos de oficina não credenciada ou um laudo e orçamento de oficina credenciada existente no município da unidade consumidora. A simples confirmação, pelo laudo, de que o dano teve origem elétrica gera a obrigação de ressarcir, excepcionando-se os casos em que o laudo indicar que a fonte de alimentação elétrica não foi danificada, ou quando o aparelho estiver em perfeito funcionamento, bem como quando a concessionária comprovar a ocorrência de fraude na emissão do laudo.

O resultado da solicitação de ressarcimento deve ser prestado por escrito, em até 15 dias contados a partir da data da verificação ou, na falta dessa, a partir da solicitação. No caso de deferimento, o ressarcimento deve ser efetuado por meio de pagamento em moeda corrente, conserto ou substituição do equipamento da-

---

<sup>9</sup> “Art. 203 [...] Parágrafo único. Não compete às agências estaduais conveniadas e à ANEEL analisar os casos que tenham decisão judicial transitada em julgado, assim como as reclamações de ressarcimento por danos morais, lucros cessantes ou outros danos emergentes, o que não exclui a responsabilidade da distribuidora nesses casos.”

nificado em até 20 dias do vencimento do prazo de resposta ou da resposta, o que ocorrer primeiro.

Na hipótese de pagamento em moeda corrente o valor deverá ser atualizado pelo IGP-M e o consumidor poderá optar por depósito em conta-corrente, cheque nominal, ordem bancária ou crédito na fatura seguinte. Outrossim, considerando o disposto no art. 368 do Código Civil, os débitos vencidos em nome do consumidor e que não sejam objeto de contestação administrativa ou judicial poderão ser compensados.

No caso de conserto ou substituição do equipamento, a distribuidora poderá exigir do cliente as peças danificadas ou o equipamento substituído.

Importante registrar que a distribuidora, mesmo vencido o prazo de 90 dias, não poderá se negar a receber o pedido de ressarcimento, bem como não poderá exigir comprovação de propriedade do equipamento danificado ou nota fiscal de conserto ou compra do equipamento para reparação em moeda corrente, bastando o orçamento do conserto ou levantamento de preço do equipamento novo.

Com relação ao consumidor, ele poderá apresentar orçamentos e laudos contrapondo os emitidos pela oficina credenciada e a distribuidora não poderá se negar a recebê-los, bem como poderá solicitar cópia do processo de solicitação de ressarcimento que será disponibilizado pela concessionária em até cinco dias úteis. O procedimento prevê, ainda, a suspensão dos prazos quando existir alguma pendência de responsabilidade do consumidor, bem como a possibilidade de indeferimento do pedido caso as pendências perdurem por mais de 90 dias. Da mesma forma, caso o consumidor não permita acesso ao equipamento e às instalações poderá ter seu pedido indeferido, devendo a concessionária comprovar esse impedimento.

Por fim, não será considerado ressarcimento o conserto parcial ou o pagamento em moeda corrente inferior ao valor de um equipamento novo. O ressarcimento pressupõe que o equipamento retorne à situação existente antes da ocorrência do dano.

A Seção IV dispõe sobre as responsabilidades, prestigiando a responsabilidade objetiva e indicando as situações excludentes, conforme amplamente exposto em tópico anterior.

## Conclusão

O fornecimento de energia elétrica é um serviço público, prestado mediante concessão, e deve atender ao interesse público, à coletividade.

Por esse motivo, não se pode admitir que o procedimento de ressarcimento de danos elétricos, no qual se utiliza dinheiro público, seja realizado sem critérios objetivos, precisos e sujeitos à fiscalização do agente regulador. Por outro lado, não se devem permitir violações aos direitos dos consumidores.

Assim, este capítulo procurou demonstrar, de maneira objetiva, o amadurecimento do setor na busca pelo equilíbrio entre esses dois importantes personagens da relação: interesse público e privado.



Tudo indica que a evoluçáo alcançou seu objetivo, o sistema de responsabilidade é o mesmo previsto na Lei nº 8.078/90 e na Resoluçáo nº 414/10; a inversáo do ónus da prova se faz presente nas duas normas e há previsáo de excludentes legítimas. Não há, então, que se falar em divergência entre o CDC e a Resoluçáo no 414/10, ao contrário, hoje presenciamos uma convergência entre esses sistema em diversos aspectos com o único objetivo de proteger interesses, tutelar direitos.

É fato que em alguns detalhes, como, por exemplo, nos prazos, podemos verificar algumas diferenciações entre as normas, mas até mesmo essa diferenciação se utilizou de critérios definidos, estruturados, na busca da proteçáo ao interesse público.

Será um novo desafio, superar o conceito construído ao longo de muitos anos, quando não existia convergência entre as normas, substituindo por esse novo conceito, de integraçáo, convergência, equilíbrio de proteçáo aos direitos coletivos e individuais. O objetivo é evitar o crescimento descontrolado de reclamações sobre o tema, analisadas de maneira individual em detrimento de todo um sistema desenvolvido com conhecimento técnico específico pelo regulador a fim de garantir a continuidade, a efetividade e a segurança na prestaçáo do serviço público de fornecimento de energia elétrica.





ISBN 978-85-63265-41-8



9 788563 265418