

Volume 1

Mapeamento dos conflitos de consumo de energia elétrica: Um estudo de caso no estado do Rio de Janeiro

Coordenador
Ricardo Morishita Wada

Mapeamento dos conflitos de consumo de energia elétrica:

Um estudo de caso
no estado do Rio de Janeiro

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

Mapeamento dos conflitos de consumo de energia elétrica:

Um estudo de caso
no estado do Rio de Janeiro

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

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

Mapeamento dos conflitos de consumo de energia elétrica: um estudo de caso no estado do Rio de Janeiro / Coordenador Ricardo Morishita Wada. - Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2015. 176 p. - (Programa de prevenção, tratamento e redução de litígios de consumo no setor elétrico; 1)

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-85-63265-39-5

1. Defesa do consumidor - Legislação. 2. Energia elétrica - Consumo - Rio de Janeiro (Estado). I. Wada, Ricardo Morishita. II. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio 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
PARTE I	
Mapeamento dos conflitos judiciais em defesa do consumidor	13
1. Mapeamento dos conflitos pré-judiciais	15
2. Mapeamento dos conflitos judiciais	47
3. A cronologia dos conflitos judiciais: caso Light	59
Síntese do mapeamento	71
PARTE II	
Desk Research	77
1. Dados internos produzidos pela concessionária Light	83
2. A normatização setorial	91
3. Tribunal de Contas da União	133
4. O Poder Judiciário: Posicionamentos do STJ e do TJ/RJ	149

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 con-

solidação 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 conhecidos. 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

Mapeamento dos conflitos judiciais em defesa do consumidor

Coordenação de Pesquisa
Ricardo Morishita Wada

Pesquisadores
Ana Lucia Buccos Silveira
João Paulo da Silveira Ribeiro
Luiz Eduardo Lopes Pacheco

Revisão
Carolina Alves Vestena

1.

MAPEAMENTO
DOS CONFLITOS
PRÉ-JUDICIAIS

As demandas no órgão regulador —ANEEL

Cabe à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) a missão de “proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolva com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade”.¹ Além dessas competências gerais, o art. 3º, V, da Lei nº 9.427/96 prevê atribuições específicas no que concerne à relação com os consumidores de energia.

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:

V —dirimir, **no âmbito administrativo**, as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem como **entre esses agentes e seus consumidores** (grifo nosso).

Dentro da estrutura da ANEEL compete à Superintendência de Mediação Administrativa Setorial (SMA) dirimir as divergências entre as distribuidoras de energia e os usuários nessa relação. A SMA produziu um relatório Ouvidoria Setorial em Números, publicado em maio de 2011, no qual é possível identificar, por distribuidora de energia, os seguintes elementos: (i) a série histórica de solicitações no período 2005/2010, abrangidos os pedidos de informações, reclamações ou sugestões e críticas; (ii) os municípios com mais reclamações em 2010; (iii) o tipo de reclamações mais registradas em 2010; e (iv) a evolução do índice de satisfação do consumidor (IASC) no período 2005/2010.²

Contudo, este mapeamento teve um enfoque próprio. Foi proposto um indicador comparativo de conflitos entre as concessionárias distribuidoras de energia, formulado mediante os registros de contatos catalogados como reclamações. É importante notar que foram desconsiderados os registros de informações, denúncias ou elogios por não representarem conflitos propriamente ditos.

Chama atenção o atual volume de registros catalogados como informações na agência reguladora. Somente em 2010, foram contabilizados mais de 700 mil pedidos de informações na ANEEL, e acima de 60% deles dizem respeito à falta de energia, prazo de execução de serviços e faturamento. Portanto, verifica-se o desconhecimento dos usuários acerca dos seus direitos e deveres, o que contribui para

¹ Ver: Missão da ANEEL. Disponível em: <<http://www.ANEEL.gov.br/area.cfm?idArea=635&idPerfil=7>>.

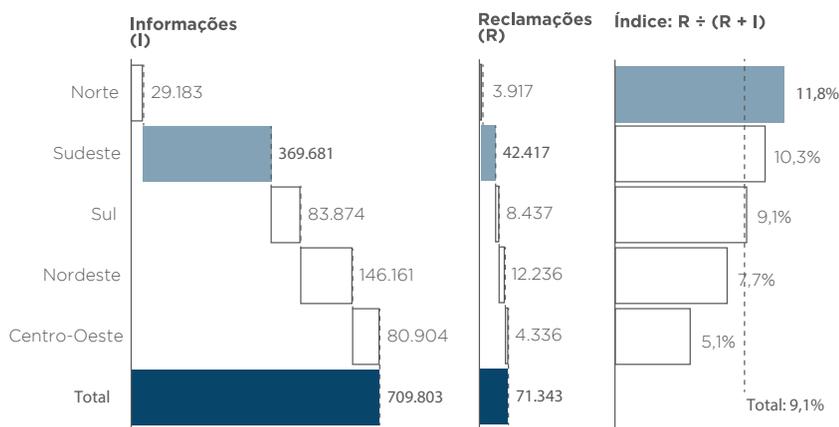
² Apesar do relatório Ouvidoria em Números não esclarecer, foi apurado pela SMA, cujo referido relatório contempla todas as reclamações, independentemente de serem registradas na ANEEL ou nas agências estaduais conveniadas.

um cenário conflituoso e indica a necessidade de um olhar mais detido do órgão regulador e das concessionárias.

Observa-se no Gráfico 1.1 que a região com o maior volume de reclamações coincide com a região com o maior número de pedidos de informações.

Gráfico 1.1

Volume e tipo de solicitações por região —2010



Fonte: Dados primários —projeto Light/FGV

A região Norte, apesar de ser a região que contribui com menor número de solicitações (informações ou reclamações), é a que tem o maior indicador de reclamações. Em valores absolutos, desponta a região Sudeste.³

Comparando com a Light, nosso objeto de estudo de caso, no Gráfico 1.2 apresentamos os dados de solicitações de informações, em 2010, das distribuidoras com mais de 1 MM de unidades consumidoras.

As seis distribuidoras de energia com os maiores indicadores proporcionais de pedidos de informações em ordem decrescente, são:

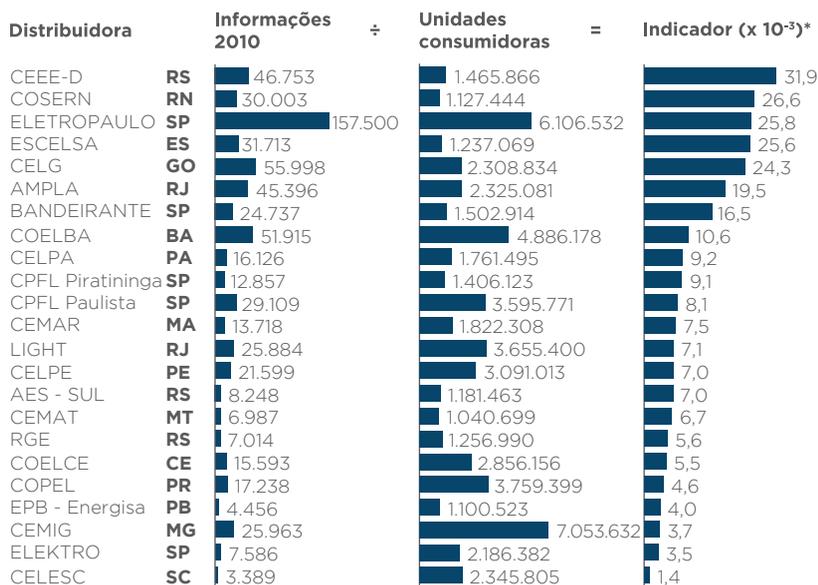
- Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE-D);
- Companhia de Energética do Rio Grande do Norte (Cosern);
- Eletropaulo Metropolitana de Eletricidade de São Paulo S.A (Eletropaulo);
- Espírito Santo Centrais Elétricas S. A. (Escelsa);
- Celg D Distribuição S.A. (Celg D);
- Ampla Energia e Serviços S.A. (Ampla).

³ No âmbito deste projeto de P&D destaca-se a concessionária Light com o indicador de 21,42% (reclamações em 2010 = 7.057 e informações em 2010 = 25.884).



Gráfico 1.2

Proporção de informações por unidade consumidora



* Por exemplo, para CEE-D, $46.753 \div 1.465.866 = 31,9 \times 10^{-3}$ informações por unidade consumidora (UC), ou 31,9 informações por mil UCs

Fonte: Dados primários –projeto Light/FGV

Na outra ponta, as seis distribuidoras de energia com os menores indicadores são:

- Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A (Celesc);
- Elektro;
- Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig);
- EPB-Energisa;
- Companhia Paranaense de Energia (Copel);
- Companhia Energética do Ceará (Coelce).

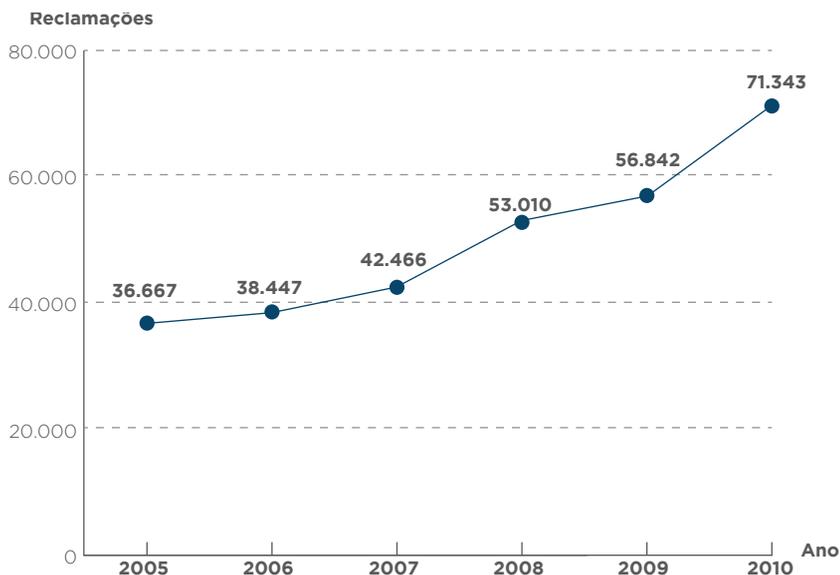
A seguir, será apresentada a análise propriamente dita das reclamações que representam os conflitos extrajudiciais na agência reguladora. Com esses dados poderá ser verificado também se há correlação entre o elevado número de solicitações de informações e as reclamações dos consumidores.

Sudeste: a região mais crítica no comparativo Brasil

Os dados disponibilizados pela ANEEL evidenciam um aumento significativo de reclamações no âmbito nacional. Em cinco anos, o número de reclamações à agência quase dobrou, subindo de 36.677 em 2005 para 71.343 em 2010, como indica o Gráfico 1.3

Gráfico 1.3

Evolução do número de reclamações —ANEEL

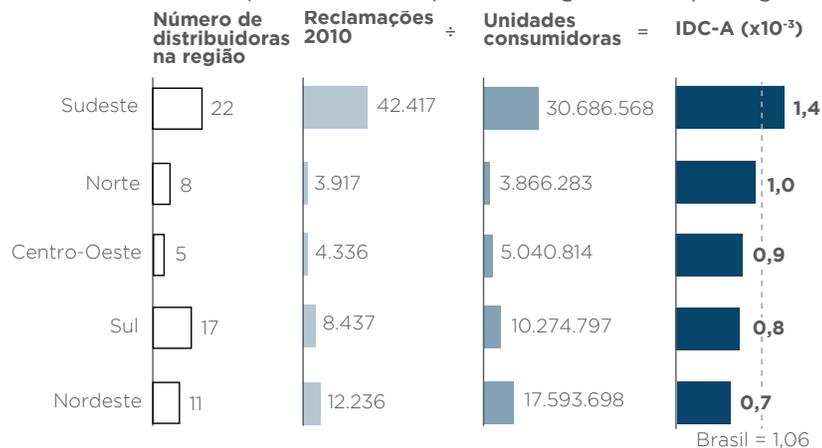


Fonte: ANEEL

O Gráfico 1.4 apresenta, por região, o seguinte resumo: número de distribuidoras de energia, total de unidades consumidoras e volume de reclamações em 2010, com a finalidade de identificar à primeira vista a região mais crítica em volume de reclamações, considerando o último ano contido no relatório da ANEEL, que foi 2010.

Gráfico 1.4

Indicador de reclamações de distribuição de energia elétrica por região do Brasil



Fonte: Dados primários —projeto Light/FGV



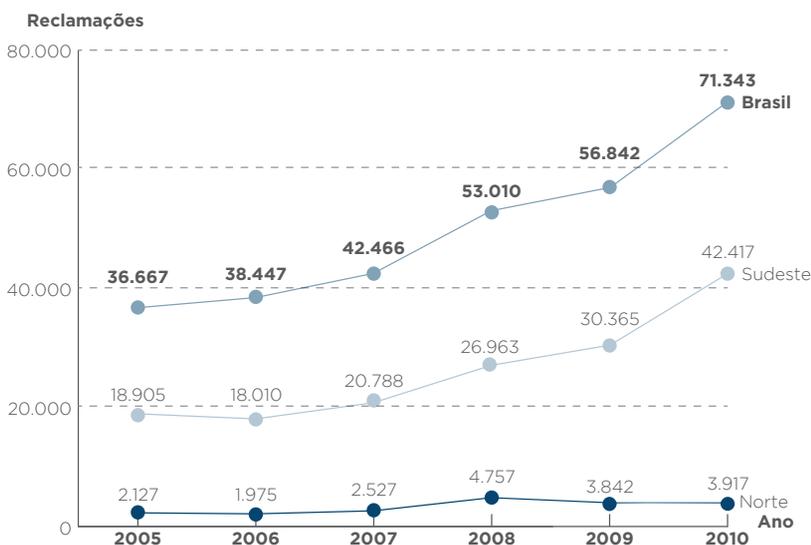
A região Sudeste foi responsável por 59% do total de reclamações em 2010, apesar de concentrar menos de 46% das unidades consumidoras. Ademais, é **a região com o pior indicador, na relação reclamação registrada em 2010 por quantidade de unidades consumidoras (1,4). Tem indicador mais elevado que a região Norte (1,0).**

Se a avaliação for efetuada, considerando toda a série histórica disponível, que é de 2005 a 2010, a região Sudeste está empatada com a região Norte no critério de maior indicador de reclamações por unidades consumidoras; no entanto, essas regiões têm perfil socioeconômico e nível de desenvolvimento completamente distintos.

A região Sudeste apresentou um crescimento da ordem de 124% no comparativo de reclamações 2005/2010, enquanto a média Brasil foi de 94% e da região Norte, 84%. O salto foi de 18.905 reclamações em 2005 para 42.417 em 2010; na mesma proporção, o número consolidado de todas as distribuidoras passou de 36.667 reclamações em 2005 para 71.343 em 2010.

Gráfico 1.5

Evolução do número de reclamações



Fonte: Dados primários —projeto Light/FGV

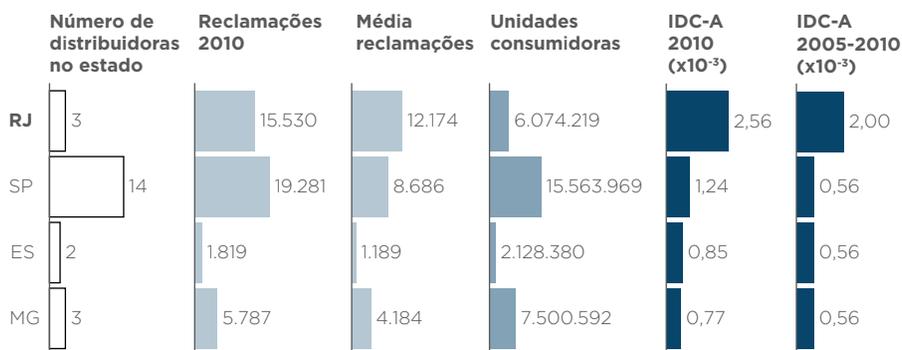
Uma conclusão parcial é preocupante: na **região Sudeste, a curva de reclamações, em toda a série histórica, é crescente, enquanto na região Norte é possível verificar a retração no volume de reclamações nos últimos dois anos.**⁴

Rio de Janeiro: o estado mais complexo da região Sudeste

Ao analisar as informações da região Sudeste, conclui-se que o Rio de Janeiro é o estado com o maior indicador na proporção de reclamações por unidades consumidoras, seja pelo número de reclamações isoladas em 2010, seja pela média da série histórica 2005/2010, conforme o Gráfico 1.6.

Gráfico 1.6

Proporção de reclamações por unidades consumidoras nos estados da região Sudeste



Fonte: Dados primários —projeto Light/FGV

Percebe-se ainda que a média dos demais estados, com exceção do Rio de Janeiro, é idêntica (0,56) quando comparada à média anual de reclamações por unidades consumidoras. Esse dado permite comprovar um padrão de volume de reclamação para a região Sudeste, no qual o Rio de Janeiro está quatro vezes acima dessa média (2,00).

A prestação de serviços de distribuição de energia no estado do Rio de Janeiro é efetuada por três distribuidoras: Ampla; ENF-Energisa Nova Friburgo Distribuidora de Energia S.A; e Light. Pelo relatório, a primeira distribuidora atenderia 2.325.081 unidades consumidoras, a segunda apenas 93.738 e a última 3.655.400 unidades

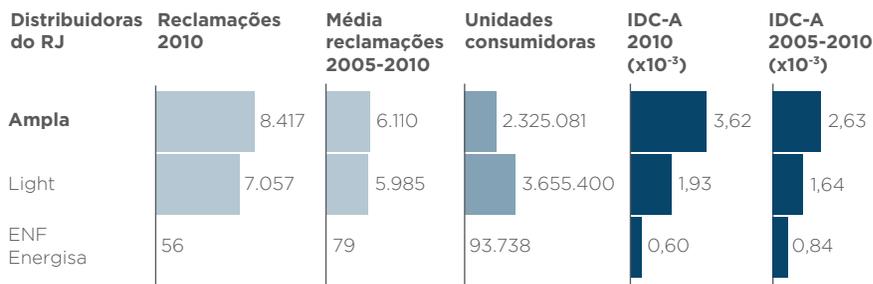
⁴ Importante notar que mesmo que se partisse do pressuposto de que a população da região Sudeste tem maior nível educacional e por isso reclamaria mais, isso não explicaria a curva ascendente demonstrada nos gráficos anteriores.



consumidoras. O Gráfico 1.7 mostra a proporção de reclamações na ANEEL para essas distribuidoras.

Gráfico 1.7

Proporção de reclamações na ANEEL para as distribuidoras de energia elétrica no estado do Rio de Janeiro



Fonte: Dados primários —projeto Light/FGV

Como se vê, o problema no estado do Rio de Janeiro concentra-se nas concessionárias Ampla e Light. Importante mencionar que a atuação da concessionária ENF-Energisa é bastante reduzida e limita-se ao município de Nova Friburgo.

Ranking das distribuidoras de energia — indicador de conflitos da ANEEL

Tendo a Light como *benchmark*, por se tratar do estudo de caso da presente P&D e por ser concessionária do estado do Rio de Janeiro, estado que apresentou o pior indicador na região Sudeste, nos Gráficos 1.8 a 1.10 foram listadas todas as distribuidoras de energia com mais de 1 MM de unidades consumidoras, em ordem decrescente pelo indicador de conflitos (ID) da série histórica.

Gráfico 1.8

Ranking das distribuidoras de energia elétrica conforme o número de reclamações dos consumidores

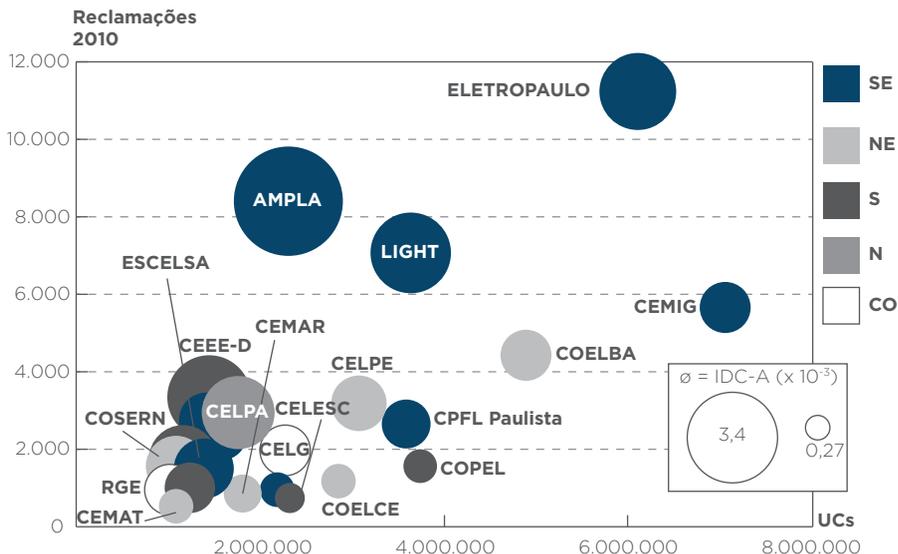
Distribuidora	Reclamações 2010	Média reclamações 2005-2010	Unidades consumidoras	IDC-A 2010 (x 10 ⁻³)	IDC-A 2005-2010 (x 10 ⁻³)
AMPLA RJ	8.417	6.110	2.325.081	3,62	2,63
COSERN RN	1.507	1.926	1.127.444	1,34	1,71
LIGHT RJ	7.057	5.985	3.655.400	1,93	1,64
CEEE - D RS	3.306	2.322	1.465.866	2,26	1,58
CELPA PA	2.859	2.398	1.761.495	1,62	1,36
ESCELSA ES	1.787	1.168	1.237.690	1,44	0,94
AES - SUL RS	1.764	1.004	1.181.463	1,49	0,85
CELPE PE	3.182	2.580	3.091.013	1,03	0,83
CEMAT MT	919	827	1.040.699	0,88	0,79
ELETROPAULO SP	11.235	4.758	6.106.532	1,84	0,78
RGE RS	1.012	970	1.256.990	0,81	0,77
BANDEIRANTE SP	2.550	1.149	1.502.914	1,70	0,76
CELG GO	1.969	1.466	2.308.834	0,85	0,63
EPB - Energia PB	507	641	1.100.523	0,46	0,58
CEMIG MG	5.608	4.053	7.053.632	0,80	0,57
COELCE CE	1.121	1.556	2.856.156	0,39	0,54
COELBA BA	4.402	2.432	4.886.178	0,90	0,50
CPFL Piratininga SP	1.472	686	1.406.123	1,05	0,49
CEMAR MA	828	793	1.822.308	0,45	0,44
CPFL Paulista SP	2.638	1.292	3.595.771	0,73	0,36
COPEL PR	1.589	1.258	3.759.399	0,42	0,33
ELEKTRO SP	935	583	2.186.382	0,43	0,27
CELESC SC	698	423	2.345.805	0,30	0,18

Fonte: Dados primários —projeto Light/FGV



Gráfico 1.9

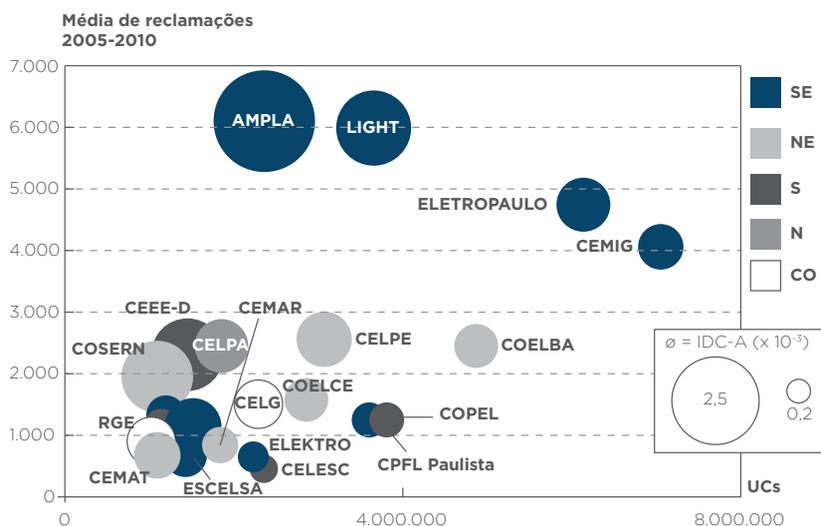
Ranking das distribuidoras de energia elétrica conforme o número de reclamações dos consumidores



Fonte: Dados primários –projeto Light/FGV

Gráfico 1.10

Ranking das distribuidoras de energia elétrica conforme o número de reclamações dos consumidores



Fonte: Dados primários –projeto Light/FGV

As seis distribuidoras de energia com pior avaliação na proporção de reclamação no ano de 2010 por unidade consumidora foram Ampla, CEEE-D, Light, Eletropaulo, Bandeirante e Centrais Elétricas do Pará S.A. (Celpa). Por outro lado, as melhores distribuidoras são Celesc, Coelce, Copel, Elektro, Centrais Elétricas do Maranhão (CEMAR) e EPB-Energisa. Curioso notar que a Ampla e Coelce são empresas do mesmo grupo econômico e estão em situação antagônica nessa avaliação.

Em destaque, apresenta-se no Gráfico 1.11, em ordem decrescente, um ranking das empresas com indicador de conflito mais elevado considerando o ano de 2010, ou seja, com maior proporção de conflitos por unidade consumidora.

Gráfico 1.11

Distribuidoras de energia elétrica com elevado número de reclamações dos consumidores em 2010



Fonte: Dados primários –projeto Light/FGV

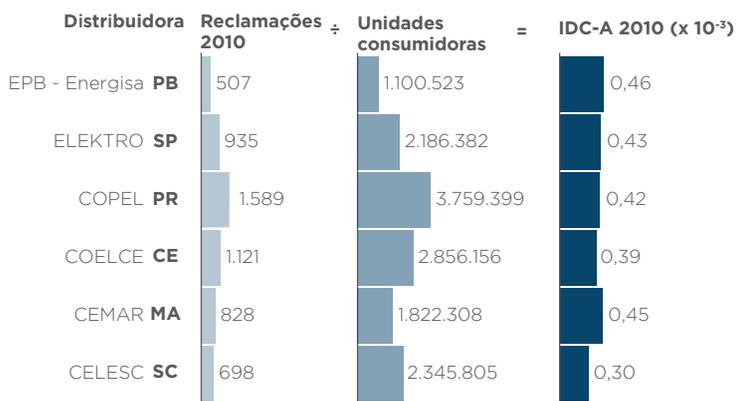
Por outro lado, o Gráfico 1.12 mostra as distribuidoras de energia com os menores indicadores de conflito, o que significa dizer menor volume de reclamações no ano de 2010 por unidade consumidora.

Se a **avaliação for efetuada pela série histórica (2005/2010), mantêm-se no rol das distribuidoras com maiores indicadores de reclamação por unidade consumidora Ampla, CEEE-D, Light e Celpa.**⁵ Também pela série histórica de reclamações, as melhores distribuidoras, ou seja, com os menores indicadores de reclamações na série histórica ou no ano de 2010 são: **Celesc, Elektro, Copel e CEMAR.**

⁵ Na avaliação realizada pela série histórica de reclamações (2005/2010), as distribuidoras Eletropaulo e Bandeirante não aparecem no rol das concessionárias com elevado volume de reclamações por unidade consumidora.


Gráfico 1.12

Distribuidoras de energia elétrica com reduzido número de reclamações dos consumidores em 2010

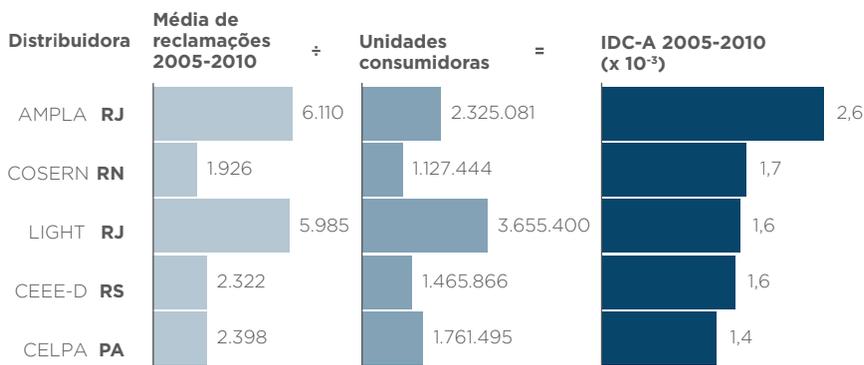


Fonte: Dados primários —projeto Light/FGV

A seguir, no Gráfico 1.13, apresenta-se a relação das distribuidoras de energia com indicadores de conflito elevado considerando a série histórica disponível (2005/2010). E no Gráfico 1.14 o destaque é para as concessionárias de energia com os menores indicadores de conflito por unidade consumidora na série histórica (2005/2010).

Gráfico 1.13

Distribuidoras de energia elétrica com elevado número de reclamações dos consumidores 2005-2010

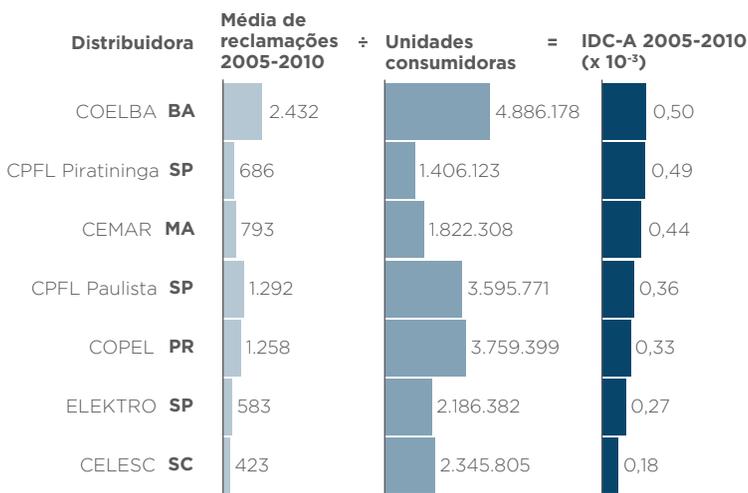


Fonte: Dados primários —projeto Light/FGV

O Gráfico 1.15 mostra o volume de reclamações, ano a ano, para análise da curva de tendência das quatro distribuidoras de energia com os indicadores mais elevados na proporção de conflitos na série histórica e no ano de 2010.

Gráfico 1.14

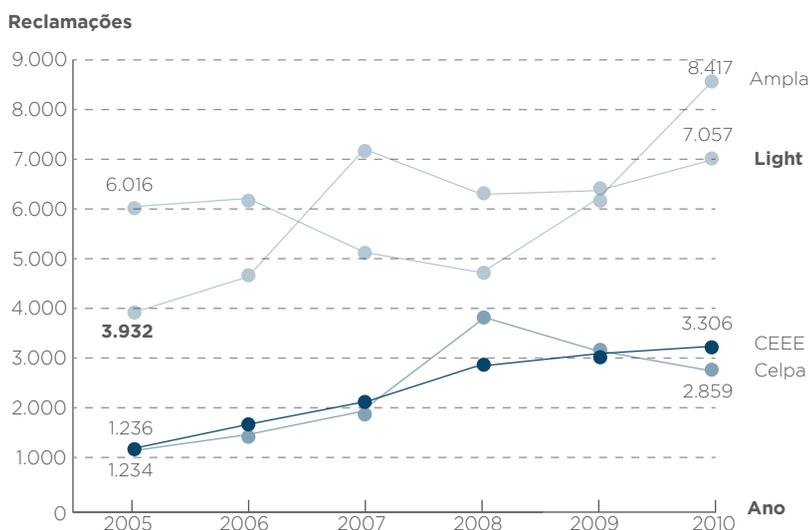
Distribuidoras de energia elétrica com reduzido número de reclamações dos consumidores 2005-2010



Fonte: Dados primários —projeto Light/FGV

Gráfico 1.15

Evolução do número de reclamações por concessionária



Fonte: ANEEL —relatório Ouvidoria Setorial em Números



Da análise do Gráfico 1.15 destaca-se a distribuidora CEEE-D, que apresenta uma curva ascendente em toda a série histórica e com aumento de 167% no comparativo das pontas da série (2010/2005). A Celpa, nos últimos dois anos, apresenta uma curva decrescente, mas com aumento de 131% nas pontas. Entretanto, no acumulado, percebe-se o expressivo volume de reclamações contra as distribuidoras de energia atuantes no estado do Rio de Janeiro (Light e Ampla).

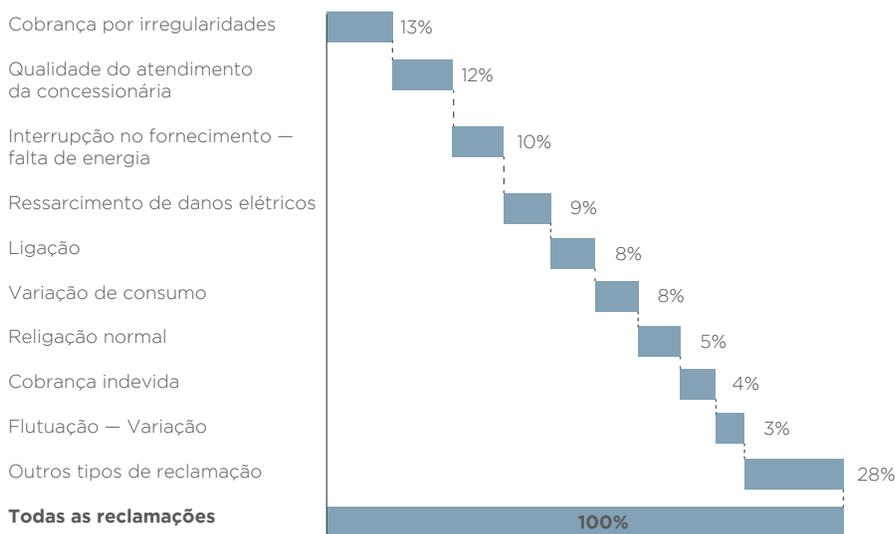
Principais motivos das reclamações na ANEEL –TOI⁶

A agência reguladora analisa e registra as reclamações dos usuários de energia elétrica, possibilitando assim melhor conhecimento dos principais problemas (motivos) enfrentados pelos usuários na relação com as distribuidoras de energia elétrica.

Na análise do Tribunal de Contas da União (TCU),⁷ a principal motivação das denúncias e reclamações dos consumidores registradas na ANEEL refere-se à cobrança por irregularidade.

Gráfico 1.16

Tipos de reclamação no setor de energia elétrica



Fonte: Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo Federal –TCU

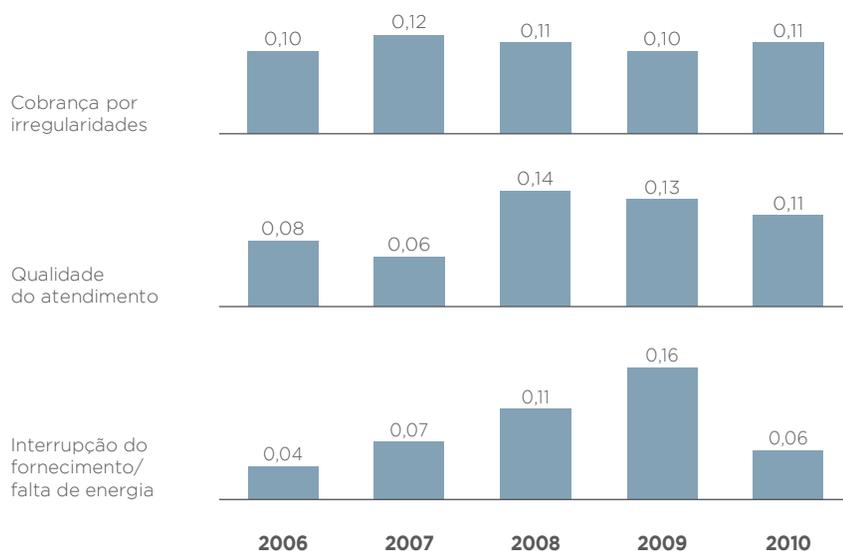
⁶ TOI = Termo de Ocorrência e Inspeção, conforme Resolução nº 414/10 da ANEEL.

⁷ Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo Federal –TCU, para o exercício de 2010.

Destaca-se ainda que, para o TCU, a reclamação catalogada como cobrança por irregularidade (TOI) apresenta-se estável nos últimos cinco anos e sempre concorrendo à posição de liderança de reclamações na agência reguladora. A seguir, está o gráfico representativo (Gráfico 1.17).

Gráfico 1.17

Denúncias e reclamações contra distribuidoras de energia por mil usuários, de 2006 a 2010, classificadas por motivo



Fonte: Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo Federal –TCU, para o exercício de 2010

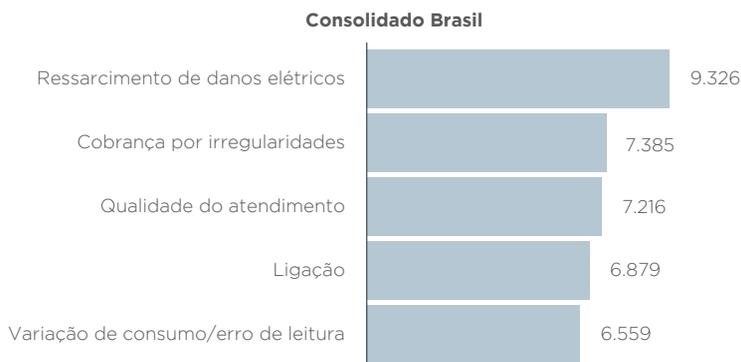
Entretanto, para a ANEEL, em 2010, o tema Ressarcimento de dano elétrico despontou como a principal motivação das reclamações de todos os usuários das 63 distribuidoras de energia (consolidado Brasil).

Apenas cinco temas representam mais de 52% do volume total de reclamações no ano de 2010: Ressarcimento de danos elétricos, Cobrança por irregularidades, Qualidade do atendimento, Ligação e Variação de consumo/erro de leitura (Gráfico 1.18).



Gráfico 1.18

Cinco primeiros motivos de reclamações em 2010 —setor de distribuição de energia

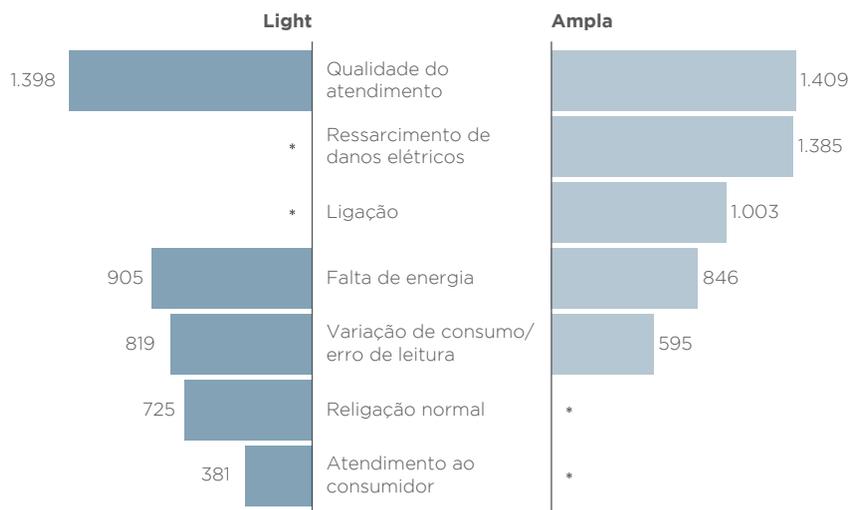


Fonte: Dados primários —projeto Light/FGV

Destaca-se ainda que o padrão dos temas de reclamações para Ampla e Light coincide com o consolidado das 63 distribuidoras no Brasil, com exceção do tema cobrança por irregularidade, que ocupa a segunda posição no consolidado Brasil,⁸ mas não aparece no Top 5 das concessionárias do estado mais críticas.⁹

Gráfico 1.19

Cinco primeiros motivos de reclamações em 2010 —Light e Ampla



*Motivo não figura nos top 5 desta distribuidora.

Fonte: Dados primários —projeto Light/FGV

⁸ Consolidado Brasil significa o somatório das informações existentes no relatório Ouvidoria Setorial em Números para as 63 distribuidoras de energia.

⁹ Na análise do TCU, a principal motivação das denúncias e reclamações dos usuários registradas na agência reguladora é o tema Cobrança por irregularidades, ver Relatório CG 2010.

Como se vê, os usuários da Ampla e Light buscam a agência reguladora para resolução dos conflitos que envolvem falta de energia, qualidade do atendimento da concessionária, ressarcimento por queima de aparelhos (danos elétricos) e discordância com o valor da conta de energia (variação/erro de leitura), deixando o tema Cobrança por irregularidades para a esfera judicial, como será demonstrado no tópico dos conflitos judiciais.

Vale mencionar que por indisponibilidade de dados não foi possível identificar o tipo de solução dada às reclamações propostas perante a agência reguladora, prejudicando a identificação das boas práticas adotadas pelas distribuidoras de energia.

Outros indicadores da ANEEL —Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor (IASC)—, que não absorvem a intensidade dos conflitos

A ANEEL, no exercício da sua função, utiliza-se de indicadores que permitem o melhor monitoramento e gestão do setor de distribuição de energia elétrica. Nesse sentido, destaca-se o IASC, que é:

O resultado da pesquisa junto ao consumidor residencial que a agência realiza todo ano para avaliar o grau de satisfação dos consumidores residenciais com os serviços prestados pelas distribuidoras de energia. A pesquisa abrange toda a área de concessão das 63 distribuidoras no País. São realizadas 19.470 entrevistas, feitas por empresas especializadas em serviços de pesquisa, contratadas pela ANEEL por meio de licitação.¹⁰

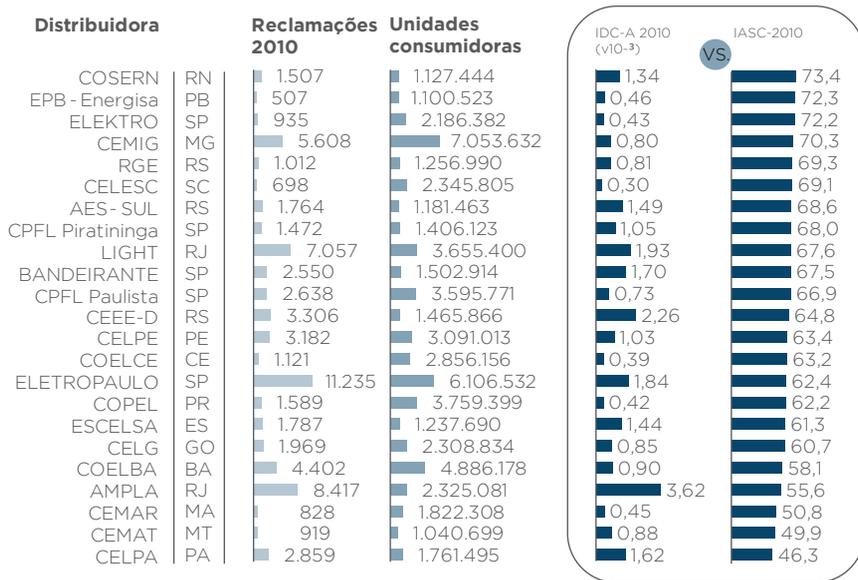
O Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor (IASC), que obtém o grau de satisfação dos clientes residenciais, não tem absorvido a intensidade dos conflitos vivenciados pelas distribuidoras no órgão regulador. Nesse sentido, os Gráficos 1.20 e 1.21 comparam o número de reclamações em 2010 por concessionária e o IASC em 2010 por concessionária.

¹⁰ Ver em: <http://www.aneel.gov.br/area.cfm?id_area=189>.



Gráfico 1.20

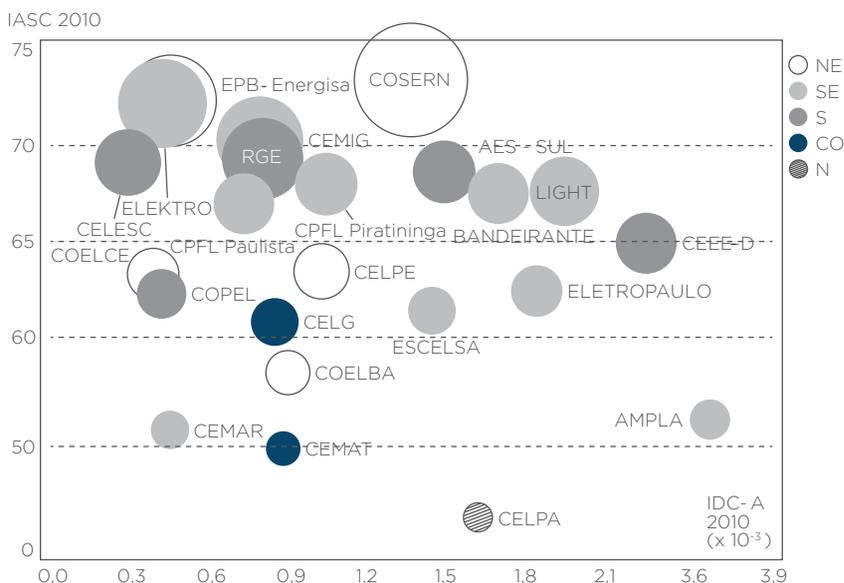
Comparativo IDC-A 2010 × IASC 2010



Fonte: Dados primários –projeto Light/FGV

Gráfico 1.21

Comparativo IDC-A 2010 × IASC 2010



Fonte: Dados primários –projeto Light/FGV

Da análise dos dados ordenados anteriormente é possível inferir que:

- a) em 2010, a Light obteve nota superior à média nacional, que foi de 64,41, entretanto, no mesmo ano, figura na terceira colocação do ranking de proporção de reclamações por unidade consumidora. O mesmo fenômeno ocorreu com a concessionária Bandeirante;
- b) a Coelce, em 2010, não alcançou sequer a média nacional no índice IASC, mas detém indicadores baixos na proporção reclamação/unidade consumidora, ocupando a segunda posição no ranking dos menores indicadores de reclamações 2010 (IDC-A 2010). A mesma situação ocorreu com a Copel, e;
- c) a Cosern, que registrou a melhor nota no IASC em 2010, aparece na nona posição no IDC-A 2010 (dentre 23), no qual foram computados os registros relacionados às reclamações de 2010.

Dessa maneira, nota-se que não há correlação entre o IASC 2010 e o volume de reclamação dos consumidores no mesmo período avaliado.

Outros indicadores da ANEEL: Qualidade no fornecimento de energia – violação dos índices e relevância do tema

Há ainda mais um indicador da ANEEL para avaliação do desempenho das distribuidoras de energia o Indicador de Desempenho Global de Continuidade.¹¹ Esse indicador foi aprovado somente em setembro de 2011.¹²

O indicador de 2012 se baseou no cálculo anual do DEC e FEC de 2011 das distribuidoras e dos respectivos limites globais estabelecidos elas. Assim foram criados dois grupos: (i) as grandes distribuidoras, com mercado faturado maior que 1 TWh; e (ii) as pequenas, com mercado menor ou igual a 1 TWh.

As cinco distribuidoras mais bem colocadas, ou seja, com melhor continuidade do fornecimento de energia elétrica em relação às demais, em 2011, para o grupo de grandes distribuidoras, foram Coelce, CEMAR, Caiuá Distribuição de Energia Elétrica S.A. (Caiuá-D), Companhia Energética de Pernambuco (Celpe) e Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL Paulista). No outro extremo, estão Empresas de Serviços Energéticos (ESE), Companhia Energética Alagoas (Ceal), Light, Companhia Energética do Piauí (Cepisa) e Celpa.

Não foi feita correlação entre esse indicador de continuidade e o indicador de conflitos (IDC-A) criado pelo projeto desta pesquisa, seja das reclamações de 2010 ou da série histórica, pois o indicador de continuidade absorveu os índices de DEC e FEC de 2011 e, portanto, não retrata o mesmo período avaliado. Mesmo assim,

¹¹ Mais detalhes na Nota Técnica nº 0054/12-SRD/ANEEL.

¹² Resolução Normativa nº 444/11. Posteriormente, foi ratificado na Revisão 4 do Prodist, aprovada por meio da Resolução Normativa nº 469, de 13 de dezembro 2011.



percebe-se que as concessionárias Light e Celpa permanecem no rol das concessionárias com os piores indicadores.

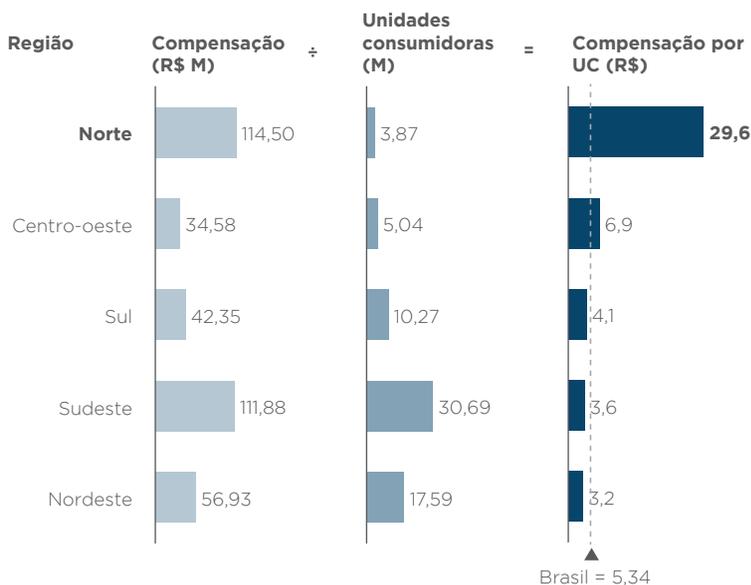
Entretanto, relativo ao ano de 2010, na **análise comparativa por região dos montantes compensados por violação dos indicadores individuais de continuidade (DIC, FIC e DMIC)**, nota-se que a região Norte é a que tem o maior valor absoluto pago aos consumidores, chegando ao valor por unidade consumidora de R\$ 29,61. Nesse contexto, nota-se que a Celpa representa 71,6% do total desembolsado pelas distribuidoras daquela região.

Na região Centro-Oeste é importante observar que mais de 80% dos valores compensados são referentes a Celg D e Centrais Elétricas Matogrossenses S.A. (Cemat).

Nas demais regiões, é possível identificar que Ampla e Light representam 41,3% do montante referente à região Sudeste. A CEEE-D representa, sozinha, 31% dos valores compensados para a região Sul. Na região Nordeste, a concessionária Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (Coelba) detém 45,4% dos valores compensados.¹³

Gráfico 1.22

Valores compensados por violação dos indicadores individuais de continuidade



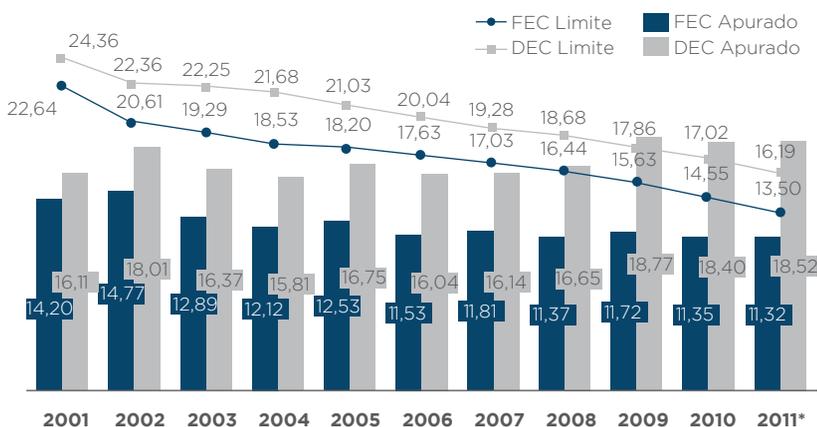
Fonte: ANEEL

¹³ A Nota Técnica nº 0022/11-SRD/ANEEL contém a avaliação dos valores de compensação por transgressão dos indicadores de continuidade individuais DIC, FIC e DMIC para 2010.

Nesse contexto, verifica-se que, desde 2009, o **DEC-Limite Brasil vem sendo sistematicamente violado**, o que demonstra a deterioração desse importante indicador de qualidade do fornecimento de energia, certamente um ponto gerador de conflitos entre usuários e concessionárias de energia elétrica, conforme mostra o Gráfico 1.23.

Gráfico 1.23

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 estado do Rio de Janeiro, o mais crítico em volume proporcional de reclamações, as **concessionárias de energia Ampla e Light violaram o limite do DEC em 2009, 2010 e 2011; a Light, desde 2008.**

Convênios de cooperação ANEEL e agências reguladoras estaduais

Finalmente, por delegação da ANEEL, em alguns estados foram estabelecidos convênios de cooperação com as agências reguladoras estaduais para o exercício de algumas atividades, entre elas a atividade de mediação de conflitos entre as concessionárias e seus usuários.¹⁴

¹⁴ GANIM, Antonio. *Setor elétrico brasileiro: aspectos regulamentares, tributários e contábeis*. 2ª edição. 2009. p. 201-202.

A lei de criação permitiu que a ANEEL descentralizasse suas atividades com o objetivo de aproximar as ações de regulação, fiscalização e mediação dos consumidores e agentes setoriais; agilizar os processos de regulação, fiscalização, mediação e outorgas; adaptar as ações



Os estados que têm o convênio são: Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Mato Grosso, Goiás, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Entretanto, em Alagoas (Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas —Arsal) e Santa Catarina (Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Santa Catarina —Agesc), o convênio com a ANEEL não engloba o serviço de ouvidoria.

Pontue-se ainda que em oito estados **há agência reguladora local, mas ela não mantém convênio com a ANEEL**. É o caso de Acre, Amazonas, Amapá, Tocantins, Bahia, Espírito Santo e **Rio de Janeiro**. Os demais estados não têm agência local (Minas Gerais, Paraná, Rondônia, Roraima, Maranhão, Sergipe e Piauí).

Importante notar que não há correlação entre os estados com ou sem convênio e os indicadores de conflito (IDC-A) indicados, posto que o cruzamento dos dados do IDC-A da série histórica com a situação do convênio ou existência de agência local no estado levou a conclusões díspares, assim vejamos:

Situação A) Estado com agência e convênio: aqui destaca-se o Rio Grande do Norte, onde a concessionária Cosern ocupa a segunda posição no ranking do IDC-A da série histórica. No outro extremo, a concessionária Coelce, do Ceará, posiciona-se em 16º lugar no mesmo ranking. Ambos os estados, Rio Grande do Norte e Ceará, têm agência local com convênio firmado com a ANEEL.

Situação B) Estado com agência local e sem convênio com a ANEEL: em destaque, as concessionárias Ampla e Light, prestadoras de serviço de distribuição de energia no Rio de Janeiro, que ocupam o primeiro e terceiro lugar no ranking do IDC-A da série histórica.

Situação C) Estado sem agência local: as concessionárias Cemig, CEMAR e Copel posicionam-se, respectivamente, no ranking do IDC-A da série histórica no 15º, 19º e 21º lugar.

Por oportuno, relevante notar que, na prática, as situações B e C são idênticas, uma vez que as reclamações contra as concessionárias de energia precisam ser formuladas pela ANEEL.

de regulação, fiscalização e mediação às circunstâncias locais; e trazer soluções dos problemas para o local de sua origem. Por meio da Resolução ANEEL nº 296/98, alterada pela Resolução Normativa nº 276/07, foi estabelecido os procedimentos para descentralização das atividades complementares da agência, definindo os requisitos para celebração dos convênios, a forma de execução e o acompanhamento.

As agências estaduais são criadas por leis cuja delegação é concedida pela ANEEL por meio da celebração de convênios de cooperação, e a execução das atividades descentralizadas são suportadas financeiramente pela ANEEL mediante repasse de recursos financeiros provenientes da taxa de fiscalização recolhida pelos agentes setoriais. As agências conveniadas também auxiliam nos processos de regulação e outorga de competência exclusiva do poder concedente por meio da ANEEL. A agência nacional tem estimulado os estados a criarem suas agências reguladoras, de forma a ampliar sua ação fiscalizadora. A última a ser criada foi a do Estado de São Paulo, em substituição à Comissão de Serviços Públicos de Energia (CSPE).

A descentralização tem permitido que as ações da ANEEL sejam adaptadas às circunstâncias locais. As principais atividades delegadas são aquelas relacionadas à fiscalização e à ouvidoria.

As demandas nos órgãos de proteção e defesa do consumidor

A tutela administrativa do consumidor é realizada pela Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), criada pelo Decreto nº 7.738/12, composta por órgãos de proteção e defesa (Procons) presentes em todo território nacional.

O Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça (DPDC) desenvolveu o Sistema Nacional de Informações e Defesa do Consumidor (Sindec), que reúne dados integrados de 218 Procons, 462 postos de atendimento, em 24 estados da federação.¹⁵ Os dados disponibilizados por esse sistema não revelam números absolutos quanto ao acesso do consumidor aos Procons brasileiros, mas seguramente representam uma boa amostra das reclamações dos consumidores nesse canal.¹⁶

A pesquisa realizada no site do Sindec permitiu identificar: (i) número de atendimentos e reclamações realizadas pelos Procons de todos os estados integrados; (ii) lista de fornecedores de produtos e serviços mais demandados em cada estado; (iii) motivos das reclamações; e (iv) o comparativo das reclamações dos consumidores relacionadas aos serviços essenciais.

O objetivo desse mapeamento é a identificação de conflitos entre concessionárias e consumidores do setor de distribuição de energia elétrica. Assim, faz-se necessário distinguir as solicitações relacionadas a mero pedido de informações das reclamações propriamente ditas. A classificação oferecida pelo banco de dados do Procon divide os atendimentos realizados pelos Procons em: Carta de Informações Preliminares (CIP);¹⁷ Simples consulta;¹⁸ Atendimento preliminar;¹⁹

¹⁵ Paraná, Rondônia e Roraima não têm nenhum órgão de proteção e defesa do consumidor integrado nesse sistema. Segundo informações disponíveis no portal do consumidor, site do governo federal que oferece informações sobre defesa ao consumidor, o Brasil tem 732 postos de atendimento, 290 a mais que aqueles integrados ao Sindec.

¹⁶ Nota-se que o sistema apresentou oscilações em algumas informações pesquisadas. Nesse sentido, informa-se que, em acesso realizado em 22/5/2012, o número de atendimentos relativos ao Procon do Pará (período de referência 5/2/2009 a 5/2/2012) era de 44.307; já no acesso realizado em 3/10/2012, o mesmo período totalizava 44.641 atendimentos. O mesmo ocorreu em Santa Catarina, onde a Celesc desapareceu do ranking das 30 empresas mais demandadas do estado na segunda pesquisa realizada. A utilização de dados do Sindec deve levar em consideração a ausência de integração de diversos Procons e a instabilidade de seu conteúdo. Feitas essas ressalvas acerca da consistência da base do Sindec, passa-se a revelar os resultados encontrados em relação às demandas realizadas nos Procons integrados.

¹⁷ Trata-se de medida na qual o Procon intervém perante a empresa reclamada por correspondência escrita contendo os fatos narrados e as argumentações cabíveis em defesa do consumidor, solicitando providências e esclarecimentos. Não atendida a CIP, o Procon poderá instaurar processo administrativo em face da empresa reclamada.

¹⁸ A Simples consulta se refere à mera prestação de informações ao consumidor que já se mostra suficiente para o esclarecimento de dúvidas ou solução de determinado impasse.

¹⁹ Atendimentos preliminares são aqueles em que há busca pela solução do impasse criado entre o consumidor e a empresa demandada de forma sumária, por meio de contato telefônico com a empresa.



Abertura direta de reclamação,²⁰ Inicial JEC²¹ e Encaminhamento à fiscalização.²²

Nesse particular, nota-se que os atendimentos classificados, no presente estudo, como Reclamações são aqueles em que há a intervenção direta do Procon perante as empresas demandadas por meio de notificações escritas, encaminhamento à fiscalização ou direcionamento do consumidor ao Juizado Especial da localidade. Esse tipo de atendimento compreende as modalidades de tratamento CIP, Abertura direta de reclamação, Reclamação de ofício,²³ Encaminhamento à fiscalização e Inicial JEC.

Para a correta interpretação dos dados apresentados neste estudo, consideram-se como reclamações apenas os atendimentos classificados como CIP, Abertura direta de reclamação, Inicial JEC, Reclamação de ofício e Encaminhamento à fiscalização.

Ranking das distribuidoras de energia — Top 30 no Sindec

No âmbito dos órgãos de defesa do consumidor, o serviço de distribuição de energia elétrica aparece recorrentemente como um dos expoentes em matéria de atendimentos e reclamações dos consumidores.

É apresentada a seguir a posição de cada concessionária de energia elétrica na chave de busca realizada no Sindec das 30 empresas mais demandadas.

Destaca-se que em **seis estados o topo do ranking de demandas do consumidor é ocupado por uma concessionária do setor elétrico**. As distribuidoras do Acre, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Pernambuco e Piauí foram as que tiveram mais reclamações nos Procons de seus estados.

Ademais, as distribuidoras de energia estão entre as cinco mais acionadas no Procon em 16 estados brasileiros, dentre 24 estados analisados, o que representa 66%.

²⁰ A Abertura direta de reclamação significa a instauração sumária de processo administrativo no intuito de apurar responsabilidades e aplicar sanções administrativas

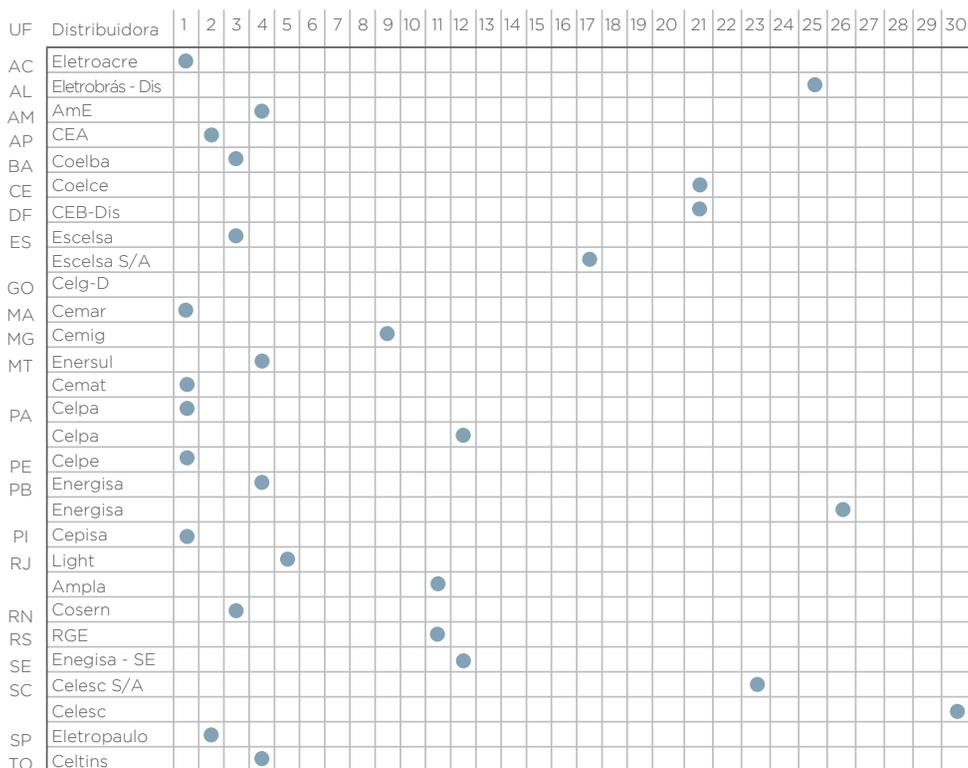
²¹ O tratamento denominado Inicial JEC (Juizado Especial Cível) é aquele em que, ultrapassadas as tentativas de solução do conflito na esfera administrativa, o consumidor opta pela propositura de demanda judicial e é assessorado pelos funcionários na confecção da petição inicial e, posteriormente, encaminhado para a distribuição da petição na repartição judicial competente.

²² O Encaminhamento à fiscalização é a modalidade na qual se busca, por meio da realização de fiscalização *in loco* no mercado de consumo, apurar em flagrância irregularidades constatadas pelos consumidores.

²³ A Reclamação de ofício é aquela em que, mediante prévia oitiva das partes, instaura-se processo administrativo buscando-se apurar a existência de falhas dos fornecedores de produtos e serviços mediante os fatos narrados pelos consumidores, prevendo sanções administrativas e propostas de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Gráfico 1.24

Ranking do números de atendimentos estaduais das concessionárias perante o Procon dos respectivos estados



(*) A concessionária Celg D não está relacionada entre as 30 empresas mais demandadas no Procon de seu estado.

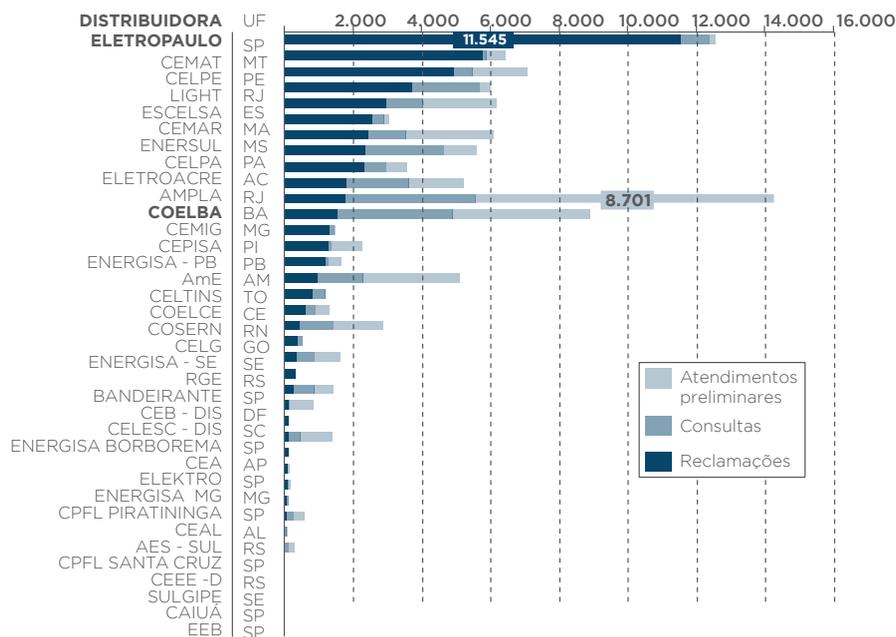
Fonte: Sindec —Ministério da Justiça

As concessionárias de energia elétrica: comparativo de atendimentos e reclamações (conflitos) nos órgãos de proteção e defesa do consumidor

Observa-se no Gráfico 1.25 que, dentre as 36 concessionárias listadas, 11 (30%) **apresentam número de atendimentos preliminares superior ao de reclamações, o que demonstra a utilização do Procon como canal de mero atendimento**. Fazem parte desse grupo a Coelba, Cemig, Empresa Energética de Mato Grosso do Sul S.A. (ENERSUL), Companhia de Energia Elétrica do Estado do Tocantins (CELTINS), Celg D, Rio Grande Energia (RGE), Companhia de Eletricidade do Amapá (CEA), Celesc, AES SUL, CEEE-D e CPFL Santa Cruz.


Gráfico 1.25

Concessionárias e número de atendimentos —Procon



Fonte: Sindec —Ministério da Justiça

É possível identificar que a Coelba, que está na primeira posição no ranking por número total de atendimentos, ocupa apenas a 11ª colocação no ranking do total de reclamações. Esse fato não ocorreu com a Eletropaulo, na segunda posição em número absoluto de atendimentos; entretanto, as reclamações representam mais de 90% de todos os registros de atendimentos.

Ranking das distribuidoras de energia — Indicador de Conflitos no Procon

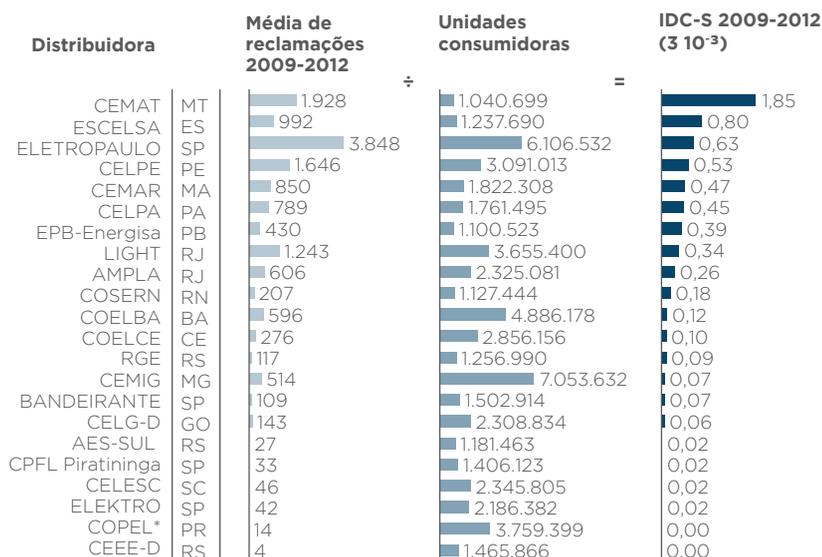
No Gráfico 1.26, destaca-se a análise da média anual de reclamações de cada concessionária do setor elétrico por número de unidades consumidoras, ou seja, o indicador de conflitos formulado (IDC-S), para a qual somente foram consideradas as concessionárias com número de unidades consumidoras superior a 1 milhão.

Como se pode verificar, **lideram o indicador de conflitos (IDC-S) no Procon (Top 5 Procon) as seguintes distribuidoras: Cemate, Escelsa, Eletropaulo, Celpe e CEMAR**. Observa-se que a Cemate, que ocupa a primeira posição no ranking do IDC-S,²⁴ tem a proporção de 0,0018 de reclamações por unidade consumidora, ou seja, 1,85 reclamações a cada mil unidades consumidoras.

²⁴ IDC = Indicador de conflitos.

Gráfico 1.26

Proporção média entre o número total de reclamações e o número de unidades consumidoras de cada concessionária



* Numeração colhida diretamente no site do ANEEL/PR, não sendo levada em consideração para o ranking.

Fonte: Dados primários —projeto Light/FGV

Por outro lado, as distribuidoras com os menores indicadores de conflitos no Procon são: CEEE-D, Copel, Elektro, Celesc, CPFL Piratininga e AES SUL.

Importante registrar que a Eletropaulo ocupa a primeira posição no ranking das concessionárias por número absoluto de reclamações, com o total de 11.545 reclamações no período apurado, seguida de Cemat (5.784), Celpe (4.973) e Light, com 3.729 reclamações. Com exceção da Light, as demais lideram o indicador de conflitos o Top 5 Procon, conforme dito anteriormente.

Na comparação entre dados do Procon e da ANEEL, percebe-se que o ranking das dez empresas com IDC elevado nas respectivas séries históricas é coincidente para oito distribuidoras de energia, são elas: **Ampla, Cosern, Light, Celpe, Escelsa, Celpe, Cemat e Eletropaulo.**

Na série histórica da ANEEL, as empresas com menor IDC-A foram: Celesc, Elektro, Copel, CPFL Paulista, CEMAR, CPFL Piratininga e Coelba. No cenário do Procon, as empresas com menor IDC-S na série histórica foram: CEEE-D, Copel, Elektro, Celesc, CPFL Piratininga e AES SUL.

Ao observar as empresas **com menor IDC percebe-se a presença de Celesc, Elektro, CPFL Piratininga e Copel como as menos reclamadas em ambos os casos.**



Principais motivos dos conflitos (reclamações) relativos às concessionárias de energia com IDC-S elevado

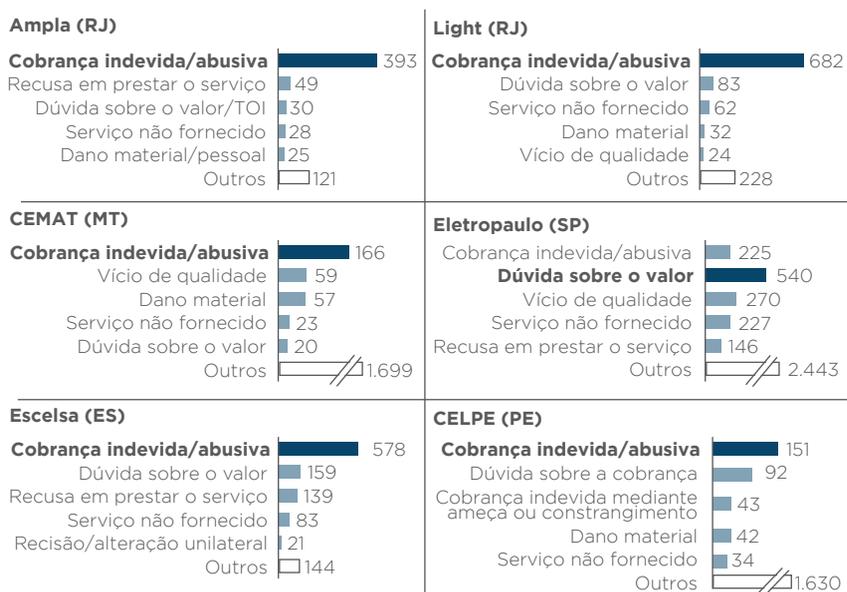
Apresentam-se no Gráfico 1.27 os dados²⁵ que demonstram os cinco principais motivos das reclamações realizadas contra concessionárias distribuidoras de energia elétrica atuantes nos cinco estados com IDC-S mais elevado, a saber: Mato Grosso, Maranhão, Espírito Santo, São Paulo e Pernambuco.

Além dessas empresas, foram incluídas a distribuidora Light, objeto de nosso estudo, e a Ampla, por se tratar de concessionária do Rio de Janeiro e apresentar IDC-S elevado. O ano de 2010 foi escolhido para possibilitar uma análise comparativa com os dados da ANEEL.²⁶

Quanto aos motivos das reclamações, percebe-se a presença maciça do assunto catalogado como Cobrança indevida/abusiva, que ocupa o primeiro lugar em todas as cinco empresas com IDC-S elevado e, da mesma maneira, para Light e Ampla. Considerando as sete concessionárias analisadas, a porcentagem de reclamações acerca desse motivo varia entre 46% e 82% de todas as reclamações recebidas de cada empresa no Procon.

Gráfico 1.27

Principais motivos de reclamações das concessionárias



Fonte: ANEEL/Dados primários —projeto Light/FGV

²⁵ Dados recebidos por email em 24/10/2012, após solicitação realizada ao Sindec, Ministério da Justiça.

²⁶ O relatório Ouvidoria Setorial apresentou os motivos das reclamações de 2010.

Os dados da ANEEL (2010) apontam o Ressarcimento de danos elétricos como o principal motivo das reclamações. Porém, esse motivo não encontra lugar na classificação trazida pelos dados do Procon, ambos para o mesmo ano (2010). Nesse cenário, o motivo Dano material é o que mais se aproxima da classificação Ressarcimento de danos elétricos, que, ainda assim, ocupa posição inexpressiva diante do motivo Cobrança indevida/abusiva.

No âmbito da ANEEL o motivo Cobrança por irregularidades aparece como segundo principal motivo de reclamações no cenário consolidado do Brasil. No caso do Procon, o motivo TOI (que se insere no âmbito da cobrança por irregularidade) aparece em terceiro lugar em motivos das reclamações da concessionária Ampla, porém tal posição representa apenas 4,6% do total de reclamações.

Conclui-se que, no caso do Procon, motivos além da Cobrança indevida/abusiva *stricto sensu* podem estar dentro dessa classificação, uma vez que problemas específicos, como Variação de consumo/erro de leitura e Cobranças por irregularidades, podem resultar em cobranças consideradas indevidas pelos consumidores. Da mesma maneira, entende-se que a catalogação do Procon de Dano material pode resultar em questionamentos de Ressarcimento de danos elétricos na ANEEL.

Visão comparativa do Procon — o serviço de distribuição de energia elétrica e os demais serviços essenciais

A partir do banco de dados do Sindec, é possível estabelecer um comparativo entre o número de reclamações no setor elétrico e os demais setores relacionados aos serviços de natureza essencial, assim entendidos como: água e saneamento, telefonia, gás canalizado e energia elétrica.

No Gráfico 1.28, serão apresentados dados comparativos para os cinco estados com IDC-S mais elevado no setor elétrico, além do Rio de Janeiro, onde a Light, distribuidora de energia objeto do estudo de caso, atua.

Observa-se que, no **Rio de Janeiro, as reclamações relativas ao serviço de energia elétrica dobraram no período 2009/2011**, o que não ocorreu com outro serviço essencial.

Por outro lado, Espírito Santo, em todos os serviços essenciais, apresentou um aumento considerável de reclamações no comparativo de dois anos (2009 para 2011).

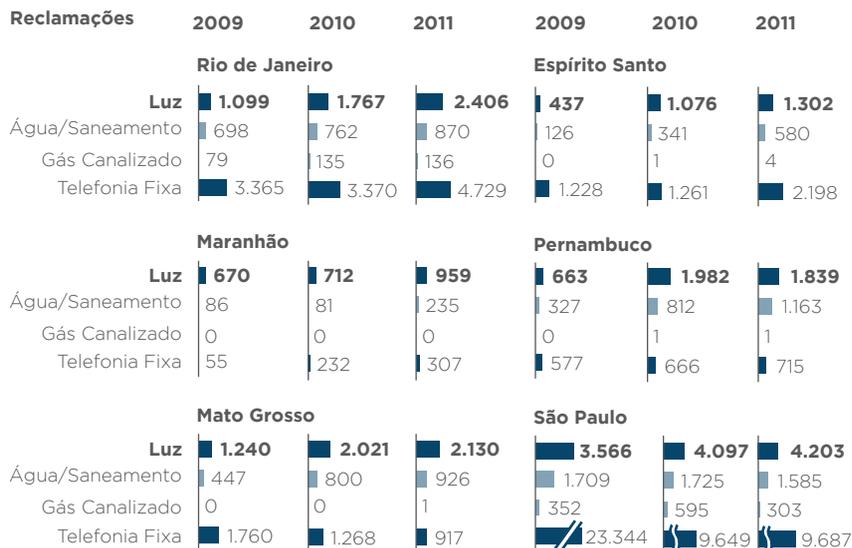
Para Pernambuco e Maranhão, nota-se que o serviço essencial de energia elétrica tem mais representatividade em número de reclamações do que todos os outros, inclusive o serviço de telefonia fixa, que desponta na maioria dos estados como o serviço essencial mais problemático.

Pernambuco despontou, em 2009 e 2010, como o único estado no qual o serviço essencial Luz teve mais representatividade em número de reclamações do que todos os outros, inclusive o serviço de telefonia fixa. O altíssimo número de reclamações em 2010 pode ser relacionado com as investigações do TCU²⁷ acerca do

²⁷ Acórdão nº 73.933 do TCU.


Gráfico 1.28

Representatividade do setor elétrico dos estados mais demandados frente aos demais serviços essenciais



Fonte: Dados primários —projeto Light/FGV

processo de reajuste tarifário da Celpe, que gerou grande repercussão na corrida eleitoral de 2010 no estado.

Por fim, o serviço essencial de Luz em São Paulo é o único serviço que apresentou um aumento no comparativo de reclamações no período 2009-2011, pois até no serviço de telefonia fixa houve drástica diminuição no número de reclamações entre 2009 e 2011, e uma redução mais suave para água e gás canalizado.

Apresentado o diagnóstico dos conflitos no âmbito pré-judicial entre consumidores e concessionárias de energia elétrica no Brasil, passa-se à análise dos conflitos judiciais.

2.

MAPEAMENTO DOS CONFLITOS JUDICIAIS

Além das reclamações apresentadas na ANEEL e no Procon, é possível verificar que as concessionárias distribuidoras de energia são protagonistas em conflitos de consumo também no Poder Judiciário.

Nesta parte do relatório, serão sistematizados os dados dos conflitos judiciais que envolvem o tema para completarmos os objetivos do mapeamento de demandas que envolvem o setor de energia elétrica.

Estudos de abrangência nacional

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) vem realizando estudos a respeito dos tribunais estaduais, federais e do trabalho que permitem conhecer as partes que mais litigam em nosso país.¹ Registra-se que essa é a única fonte que permite comparar as posições das concessionárias de energia elétrica nos tribunais.

Os 100 maiores litigantes por processos estocados

A primeira edição do relatório 100 Maiores Litigantes, de março de 2011, listou os 100 maiores litigantes dos tribunais estaduais, regionais, federais e do trabalho, considerando os processos que não foram baixados definitivamente até 31/3/2010, ou seja, a medição foi realizada pelo estoque de processos ativos nos tribunais sem considerar o fluxo de novos processos. Quatro rankings foram criados: Nacional, Estadual, Federal e Trabalho.

Procurou-se identificar no ranking a posição das distribuidoras de energia nos tribunais estaduais e federais e a participação da ANEEL comparativamente às demais agências reguladoras.

No ranking nacional,² entre as 100 posições listadas há quatro distribuidoras de energia, a saber: Companhia Estadual de Energia Elétrica —CEEE (25ª); Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia —Coelba (40ª), Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (48ª) e Eletropaulo Metropolitana de Eletricidade de São Paulo S.A. —Eletropaulo (52ª).

Do setor elétrico, no ranking federal, somente Eletrobras —Centrais Elétricas Brasileiras (17ª posição) e Furnas Centrais Elétricas aparecem como representantes do setor.

Verifica-se a presença de diversas agências reguladoras no ranking, exceto da agência responsável pelo setor elétrico (ANEEL), conforme o Gráfico 2.1. Note que Banco Central do Brasil (BACEN) e Comissão de Valores Mobiliários (CVM) não são propriamente agências, mas desempenham o papel de

¹ “Por derradeiro, é muito importante ressaltar que apesar de relatórios como o presente promoverem o avanço do debate sobre o tema, ainda há muito a ser feito. Mesmo com as dificuldades já expostas no decorrer do relatório, atualmente é possível conhecer quem litiga. Entretanto, é quase impossível conhecer sobre o que se litiga”, Conselho Nacional de Justiça. 100 Maiores Litigantes. 2012. p. 33.

² Conselho Nacional de Justiça. 100 Maiores Litigantes. 1ª ed. 2011. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>.

regulador do sistema financeiro e mercado de capitais, por isso foram incluídos na relação.

Gráfico 2.1

100 Maiores Litigantes —Justiça Federal —Posição das Agências e Órgãos Reguladores



Fonte: Conselho Nacional de Justiça. 100 Maiores Litigantes. 2011

Dominado pelo setor bancário, o ranking da Justiça estadual enumera seis distribuidoras de energia, quais sejam: CEEE (31ª), Coelba (34ª), Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (41ª), Eletropaulo (51ª), Centrais Elétricas Matogrossenses S.A. —Cemat (52ª) e Centrais Elétricas do Maranhão —CEMAR (57ª).

Apenas a título de curiosidade, por fugir totalmente ao estudo de demandas consumeristas, na Justiça do Trabalho destacam-se as seguintes concessionárias: CEEE (4ª), Light (35ª), Fundação CEEE de Seguridade Social —ELETRO-CEEE (39ª), Ampla (41ª), Furnas Centrais Elétricas (45ª), Celesc (63ª) e Cemat (65ª).

Pode-se notar também que nos dados consolidados por setor, em qualquer das quatro listas, o setor elétrico não figura como um dos cinco maiores ofensores, ao contrário do setor bancário, que figura em todas as listas, e o setor de telefonia, que não aparece apenas na lista da Justiça Federal.

Os 100 Maiores Litigantes por processos novos

Em 2012, foi divulgada a segunda edição do estudo do CNJ sobre as 100 maiores litigantes. Seu resultado contém análise diversa do estudo anterior, pois apresenta



dados apenas do fluxo de processos ingressados no período de dez meses de 2011 (janeiro a outubro). O quadro de demandas no setor elétrico alterou-se significativamente, conforme apresenta o Gráfico 2.2.

Gráfico 2.2

100 Maiores Litigantes —1º Grau— Setor Elétrico



Fonte: Conselho Nacional de Justiça. 100 Maiores Litigantes. 2012

Os dados mostrados no Gráfico 2.2 corroboram os argumentos apresentados para a ANEEL a justificar o presente P&D.³ Apenas as duas concessionárias do Rio de Janeiro, que foi aquele com o maior volume proporcional de reclamações na ANEEL, figuram no ranking nacional e estadual de novas ações de primeiro grau. Diferentemente do panorama da primeira edição do estudo do CNJ, em que seis outras concessionárias foram listadas no ranking da Justiça Estadual.

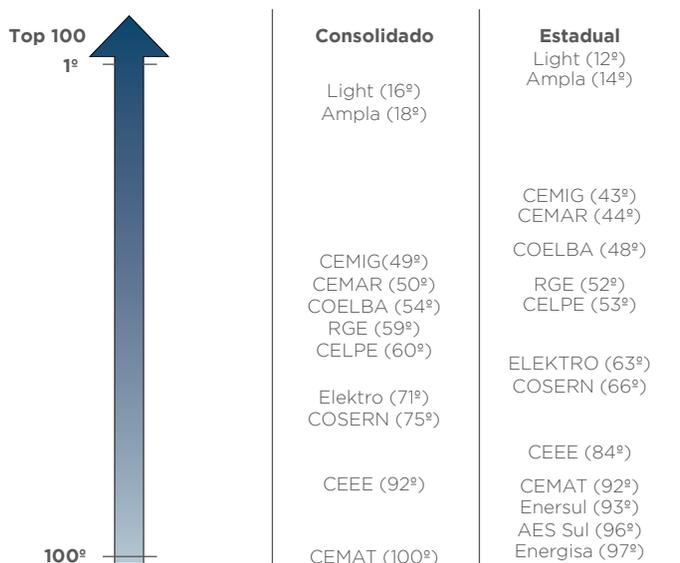
Preocupa o cenário encontrado nos Juizados Especiais Cíveis da Justiça Estadual. São **14 concessionárias de energia elétrica (dentre 63) nas 100 posições**

³ Foi dito no formulário do projeto que “as concessionárias de serviços de energia elétrica figuram entre as principais demandadas na Justiça brasileira. Nos juizados fluminenses, Light e Ampla são, respectivamente, a segunda e a terceira empresas com maior número de processos. O número total de processos contra a Light passou de 11.652 em 2005 para 23.879 em 2008 —um crescimento de mais de 100% em quatro anos”.

entre os maiores litigantes do país; as duas distribuidoras de energia do Rio de Janeiro, Ampla e Light, estão no topo da lista.⁴

Gráfico 2.3

100 Maiores Litigantes —Juizados Especiais— Setor Elétrico



Fonte: Conselho Nacional de Justiça. 100 Maiores Litigantes. 2012

Nesse ponto cabe consignar duas ressalvas. A primeira é que os dados do ranking aqui apresentado são fundamentados em medição de entrada de processos novos (fluxo) em apenas dez meses de 2011, o que não nos permite desenhar a evolução das demandas do setor elétrico, bem como o comparativo com outros setores.

A segunda é que seria importante a coleta de informação sobre o quantitativo de demandas novas por empresas, a fim de que fosse possível mensurar a proporção relativa ao número de reclamações diante da sua base de clientes. Por exemplo, no setor elétrico, existem concessionárias que atendem menos de 100 mil unidades consumidoras e outras com mais de 5 milhões de unidades.

Outro estudo de grande relevância consiste no relatório Justiça em Números, de agosto de 2011, referente aos dados colhidos no ano anterior. O relatório

⁴ Não há nenhuma concessionária do setor elétrico listada no ranking dos juizados especiais federais. Conselho Nacional de Justiça. 100 Maiores Litigantes. 2ª ed.



também foi produzido pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça.

Nesse relatório, é possível ter uma visão sistêmica dos tribunais estaduais, federais e do trabalho para a realização das metas para uma Justiça mais célere e eficiente. Os tópicos sobre litigiosidade e volume de casos novos são relevantes para a compreensão do processo de acesso à Justiça e possível demanda estimulada, que serão tratados mais adiante, nas próximas etapas da pesquisa.

As demandas na Justiça estadual

Considerando que Rio de Janeiro é o mais crítico no que tange ao volume de reclamações por unidades consumidoras na agência reguladora, e que a Light é o objeto do estudo de caso, passamos aos dados colhidos no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ/RJ).

O TJ/RJ compilou uma lista dos fornecedores e prestadores de serviço mais acionados. As duas principais distribuidoras de energia que atuam no estado figuram reiteradamente entre as principais litigantes no ranking das empresas mais acionadas, tanto em varas cíveis quanto em juizados especiais.

Para a sistematização dos conflitos judiciais será adotado o critério do quantitativo de novas demandas judiciais por ano, a fim de analisar a curva de tendência das distribuidoras de energia, Ampla e Light, na Vara Cível e nos Juizados Especiais Cíveis.

Uma breve nota é de que os conflitos de natureza consumerista, provenientes da relação entre usuários e concessionárias de energia, podem ser ajuizados na Vara Cível ou nos Juizados Especiais Cíveis, dependendo, na grande maioria dos casos, da simples escolha pelo usuário e autor da ação judicial.

Vara Cível

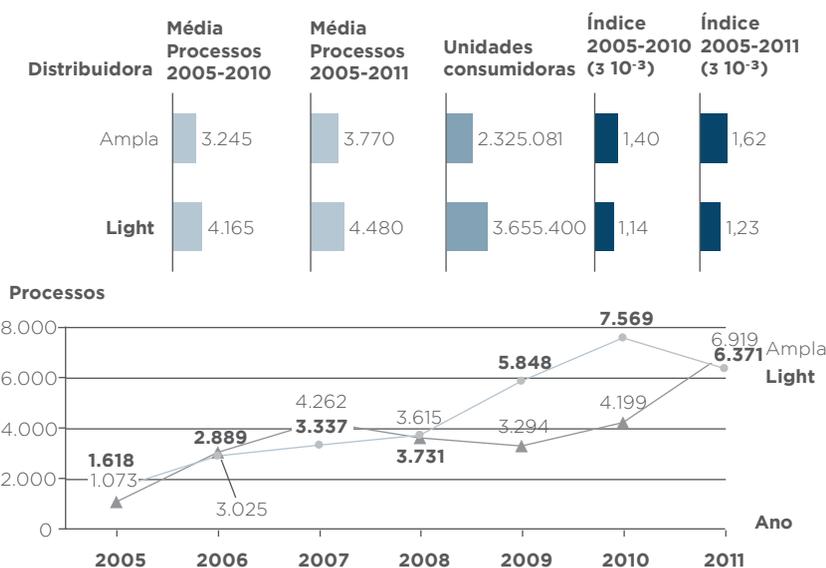
No Gráfico 2.4, é possível identificar que a Light apresentou uma curva crescente de novas demandas judiciais até 2010. Em 2011, obteve uma redução de 16% no comparativo com o ano anterior. Foram expressivos os aumentos de demandas em 2006 e 2009. Já a Ampla alcançou uma redução no volume de novas demandas em 2008 e 2009 e um aumento de 64% em 2011, quando comparado com o ano anterior. Também foram significativos os aumentos de 2006 e 2011, conforme dados do Gráfico 2.4.

Com base no quantitativo de novas ações judiciais, foi possível aplicar o indicador de conflitos. Pela média obtida na série histórica pesquisada (2005-2011), verificamos a seguinte proporção: 0,0016 para a Ampla e 0,0012 para a Light por unidade consumidora.

Como a série histórica dos dados disponibilizados pela ANEEL encerra-se em 2010, os dados da série histórica do Gráfico 2.4 foram replicados para comparar o indicador de conflitos judiciais, considerando o mesmo período disponibilizado no

Gráfico 2.4

Entrada de novos processos — 1ª Grau



Fonte: Top 30 —TJ/RJ

relatório da ANEEL. Com essa análise, conclui-se que os indicadores se alteraram para 0,0013 para a Ampla e 0,0011 para a Light.

Juizados Especiais Cíveis

O Gráfico 2.5 contém o número de novos conflitos judiciais, distribuídos por ano, nos Juizados Especiais Cíveis (JEC). Verificou-se que a Light apresenta a mesma curva crescente de novas demandas até 2010. Contudo, há retração em 2011, na ordem de 24% no comparativo com o ano anterior.

A curva de novos conflitos judiciais da Ampla apresenta-se em declínio desde 2007, com interrupção apenas em 2009. A redução experimentada em 2007 foi relevante quando comparada com o ano anterior (30%). A Ampla, em 2011, apresentou o menor valor em toda a série histórica.

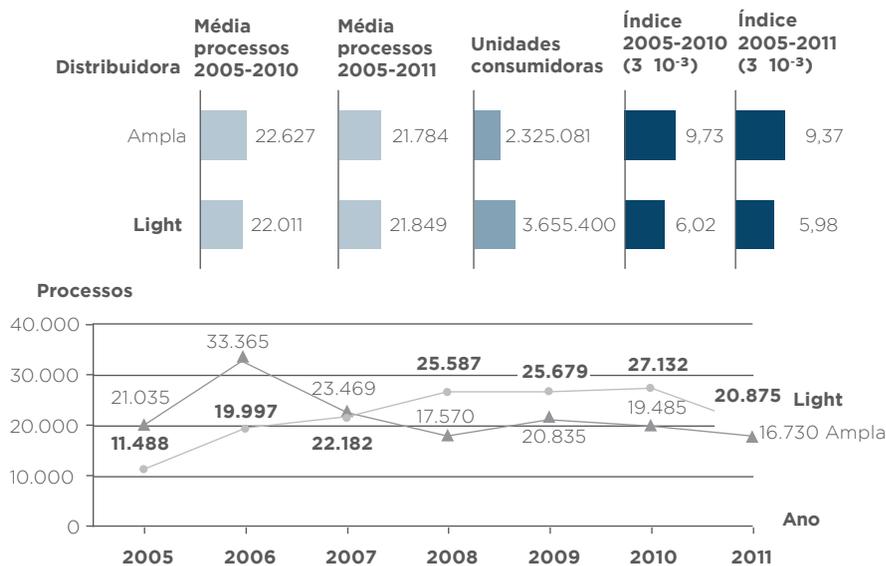
O indicador de conflitos judiciais, calculado pela média de novos processos da série histórica (2005/2011) foi de 0,0093 para a Ampla e 0,0059 para a Light.

Entretanto, se a série histórica for limitada a 2010, para coincidir com o período da análise realizada dos conflitos extrajudiciais da agência reguladora, há ligeira alteração para 0,0097 para a Ampla e 0,0060 para a Light. Assim, considerando a base total dos conflitos judiciais (Vara Cível + JEC), o indicador de conflitos por ano é de 0,0110 para a Ampla e 0,0070 para a Light. Muito superior ao que foi registrado na mesma série histórica da ANEEL, e até mesmo do Sindec (que tem período distinto conforme metodologia descrita no início).



Gráfico 2.5

Entrada de novos processos —JEC



Fonte: Top 30 —TJ/RJ⁵

Tutela coletiva: ações civis públicas e ações coletivas

O ordenamento jurídico brasileiro criou instrumental próprio para a proteção de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, que é a ação civil pública⁶ ou coletiva.⁷ Sua finalidade principal é evitar a propositura de milhares de ações individuais com objetos idênticos sobre o mesmo réu.

Tal mecanismo auxilia na segurança jurídica das relações, pois a mesma decisão judicial é dada para conflitos de natureza equivalente. Além disso, contribui para sanar o atual nível de esgotamento de Juizados Especiais Cíveis e Varas Cíveis, em razão da possibilidade de redução no número de conflitos individuais, tornando assim mais eficiente e célere a solução de demandas de massa. Infere-se que a utilização de tais ações promoveria economia de recursos públicos e privados, pois há reunião de demandas sobre um tema em uma única ação judicial.

Na prática, muitos operadores de direito não diferenciam a ação civil pública da ação coletiva, utilizando as duas nomenclaturas para se referir a toda e qualquer

⁵ Não foi feito expurgo do número total de novas ações judiciais, pois não há informação sobre os temas discutidos nessas novas ações judiciais e nem se envolvem direito do consumidor, mas sabidamente representam a maior parte do volume ingressado por ano.

⁶ Lei nº 7.347/85 —ação civil pública.

⁷ Lei nº 8.078/90 —Código de Defesa do Consumidor. Inovou ao criar os interesses individuais homogêneos, entendidos como os interesses de origem comum.

ação que trate de direitos coletivos em geral, aqui compreendidos os interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos. No entanto, na doutrina, há registro de diferenciação dessas tutelas coletivas.

O Projeto de Lei nº 5.139/2009 (PL) pretende ser a norma disciplinadora de todo o sistema único coletivo.⁸ O PL prevê a criação de dois cadastros nacionais —um de inquéritos civis e compromissos de ajustamento de conduta do Ministério Público e outro de ações civis públicas ajuizadas, sob controle do Conselho Nacional de Justiça—, objetivando evitar o ajuizamento, bem como a contrariedade entre decisões de ações individuais ou coletivas com o mesmo objeto.⁹ Essa inovação pode ter consequências relevantes para o sistema de proteção dos consumidores.

Há outro texto que pretende inovar e atualizar as normas das tutelas coletivas. No relatório geral da Comissão de Juristas de Atualização do Código de Defesa do Consumidor, destaca-se o capítulo IV, que trata da necessidade de reduzir o conflito das relações de consumo, segurança jurídica, valorização da ação coletiva e mecanismos de *desjudicialização* de conflitos, bem como o capítulo V do Processo Civil do Consumidor, que refere à necessidade de atualizar as normas instrumentais e da ação coletiva.

Faltam **dados uniformes e oficiais acerca das tutelas para defesa dos interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos**. Foi nesse sentido a primeira conclusão do relatório da pesquisa sobre a tutela coletiva no Brasil, realizado pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (CEBEPEJ) em parceria com a Secretaria de Reforma do Poder Judiciário, de setembro 2007.¹⁰

Outra conclusão relevante do relatório mencionado foi a constatação, na análise efetuada a partir dos dados do Ministério Público de São Paulo e do Mato Grosso, de que **apenas 4% das ações civis públicas ajuizadas têm natureza relacionada ao direito do consumidor no Mato Grosso, e 7% em São Paulo**. Basicamente tal instrumento, nesses estados avaliados, presta a discutir tutela de meio ambiente, habitação, urbanismo e patrimônio histórico e cultural e probidade administrativa.

Um dos objetivos deste mapeamento foi apresentar um estudo comparativo do banco de ações civis públicas relacionados ao setor de distribuição de energia. Entretanto, em dez estados pesquisados não há sequer chave de busca desse banco: Sergipe, Pernambuco, Ceará, Paraná, Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Santa Catarina, Amazonas, Minas Gerais e Alagoas.

Em São Paulo, não há um banco ou uma chave de pesquisa específica de ações civis públicas, mas o tribunal conta com um banco de sentenças, com deci-

⁸ No preâmbulo: “Disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e dá outras providências.” O art. 1º, § 2º menciona ações coletivas como gênero.

⁹ Esse PL foi arquivado pelo Congresso Nacional depois que a Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJ) o rejeitou em 17/3/2010, por 17 votos a 14. A posição em junho de 2012 é de que está aguardando deliberação de recurso na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

¹⁰ Disponível em: <http://www.cebepj.org.br/pdf/acoes_coletivas.pdf>.



sões de primeiro grau, no qual se pode realizar busca por classe de ações. No Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, há um banco de ações coletivas catalogado por assunto, conforme a tabela de indexação do CNJ (fornecimento de energia elétrica), e existem apenas dois registros.

Considerando que o estudo de caso é relacionado à concessionária de energia Light, foram observados os dados disponíveis pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a fim de identificar a quantidade e o objeto das ações civis públicas. Nesse estado, o banco de ações civis públicas foi instituído pelo Ato Executivo nº 1.172/2008.¹¹ O trabalho de atualização do banco é feito em parceria com a Defensoria Pública, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) e o Ministério Público, que enviam as informações sobre os processos à Diretoria Geral de Gestão do Conhecimento (DGCON), responsável por inserir os dados recolhidos no sistema.

Realizada a busca pela chave de pesquisa disponível no site do TJ/RJ,¹² foram identificadas 13 ações civis públicas. No entanto, para uma maior acuidade nos dados apresentados foi encaminhada uma solicitação ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que foi atendida com o envio de uma planilha contendo 5.004 processos.

Na análise dessa planilha foram localizadas 30 ações civis públicas contra a Ampla, 16 contra a Light e uma contra a ENF-Energisa. O principal assunto discutido nas ações civis públicas contra a Ampla é interrupção de energia e qualidade do serviço.

No comparativo com os dados enviados pelo departamento jurídico da Light, objeto do estudo de caso, foram identificadas outras ações não contidas na relação encaminhada pelo tribunal, duas delas tratam das explosões de bueiros, tema tão em voga em 2011, que culminou com a assinatura de um TAC com previsão de multa de R\$ 100 mil por novo evento.¹³

A Light tem o registro de 46 ações coletivas ou ações civis públicas, dentre as quais se destaca o tema tarifa/encargos (sentido macro) com 12 registros. Em segundo lugar está interrupção de energia, com seis casos. Há duas ações envolvendo suspensão do serviço nos casos de lavratura de TOI e duas ações envolvendo cobrança de débitos de terceiros. Com relação a esse último tema (débito de terceiros), destaca-se que há decisão de segundo grau desfavorável à Light.

Como se vê, as ações civis públicas contra a Light não retratam a multiplicidade de demandas judiciais individuais enfrentadas pelo Poder Judiciário local sobre a legalidade do TOI. E o principal assunto nas ações civis públicas contra a Ampla é interrupção de energia (qualidade do serviço).

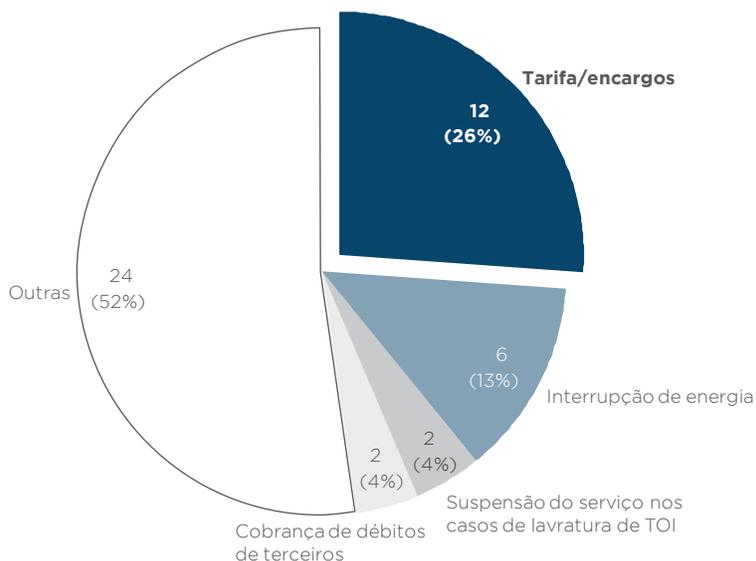
¹¹ O mencionado ato executivo não faz qualquer distinção entre ação civil pública e coletiva. Menciona apenas ação civil pública.

¹² Pesquisa realizada em 31/5/2012, chave de consulta: ações civis públicas. Palavra-chave utilizada: Light.

¹³ Coincidentemente essas ações têm a classe de ação coletiva e a planilha encaminhada contém a classe de ações civis públicas.

Gráfico 2.6

Ações coletivas contra a Light em 2007

**Fonte:** Dados primários —projeto Light/FGV

Analizados os dados dos conflitos judiciais, percebe-se que as distribuidoras de energia do Rio de Janeiro despontam como as principais litigantes do setor elétrico, confirmando-se assim a relevância, pertinência e temporalidade do presente estudo. Além disso, as tutelas coletivas, importante mecanismo de efetivação de direitos aliando economicidade processual, não vêm obtendo o devido uso como instrumento de canalização e solução dos conflitos judiciais. Nesse sentido, destaca-se que, mais adiante no projeto, serão estudadas com maior profundidade as possibilidades das tutelas coletivas.

3.

A CRONOLOGIA DOS CONFLITOS JUDICIAIS: CASO LIGHT

A fim de aprofundar o estudo do caso Light, que é o objeto do presente projeto de P&D, a seguir, serão apresentados dados e considerações a partir de informações obtidas do sistema jurídico (GERPRO) da concessionária Light e, quando cabível, será apresentado conjuntamente o relatório Top 30 do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro como parâmetro norteador ou eixo de comparação.

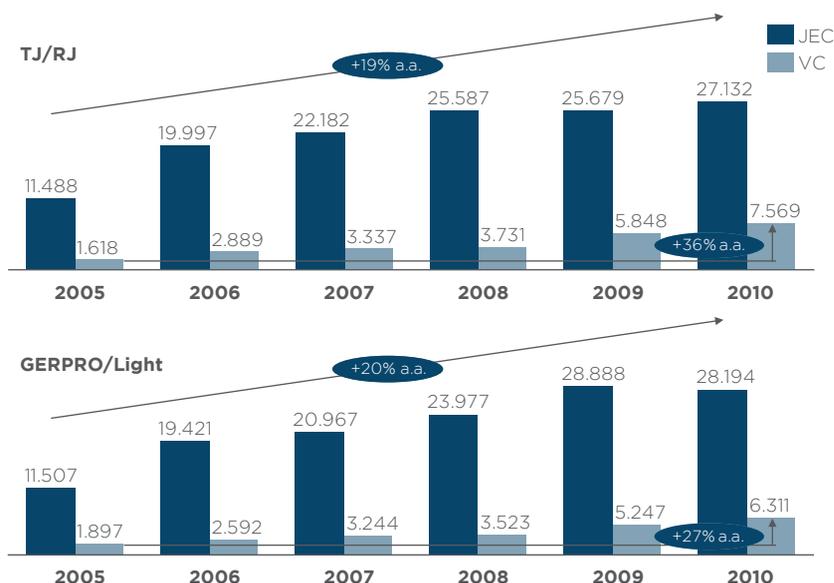
Explosão de litigiosidade em 2006

Inicia-se a análise a partir de 2006, período em que se verifica a explosão de novos conflitos judiciais contra a concessionária Light, com aumento significativo na Vara Cível e nos Juizados (Gráfico 3.1).

Há outro pico de demandas judiciais contra a Light, ocorrido em 2009, mas foi restrito à Vara Cível, que registrou um acréscimo de 56% no comparativo com o ano anterior. Em 2009 e 2010, nota-se o crescimento das demandas distribuídas nas Varas Cíveis.

Gráfico 3.1

Evolução —Novos conflitos judiciais por ano— Light



Fonte: Top 30 —TJ/RJ e GERPRO/Light

Importante notar que a Ampla também apresentou explosão de litigiosidade em 2006. Somente na Vara Cível triplicou seu volume de conflitos judiciais.

Em 2006, a título de comparação, o setor de telefonia sofreu retração nas demandas judiciais propostas contra a empresa de telefonia fixa Telemar, mas houve um aumento significativo (86%) contra a empresa de telefonia móvel Vivo. Segue o gráfico comparativo.

Gráfico 3.2

Evolução —Novos conflitos judiciais por ano— Empresas



Fonte: Top 30 —TJ/RJ

No tópico sobre o perfil dos conflitos judiciais (Temas), mais adiante, será possível identificar as teses levadas ao conhecimento do Poder Judiciário, em especial nesse ano de explosão de conflitos judiciais contra a Ampla e a Light.

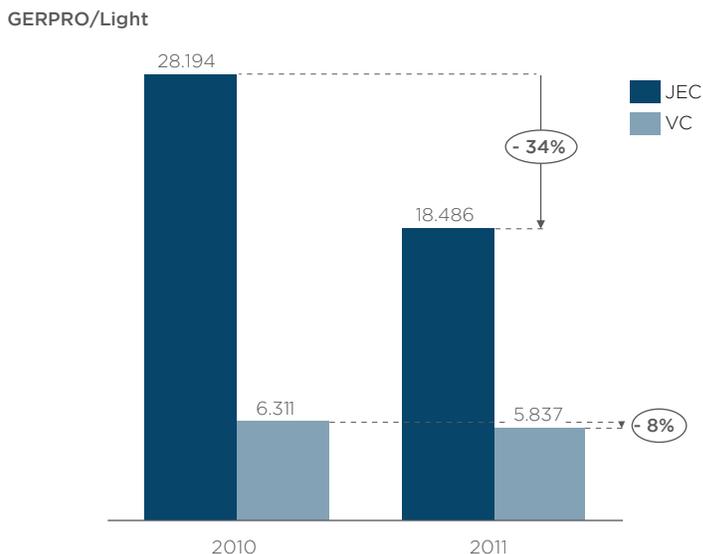
Inversão da curva crescente de conflitos —2010/2011

A coleta dos dados do sistema GERPRO permitiu verificar que, em 2011, interrompe-se a curva crescente de novos conflitos judiciais contra a Light, existente desde 2005, seja na esfera dos Juizados Especiais Cíveis ou da Justiça comum (Gráfico 3.3).



Gráfico 3.3

Comparação — Novos conflitos judiciais por ano



Fonte: GERPRO/Light

Por ser um evento recente, ainda não se podem apontar as causas responsáveis pela retração de demandas judiciais e nem mesmo se a tendência será mantida nos próximos anos. Inúmeros fatores podem ter contribuído para essa retração. No entender do departamento jurídico da Light, essa mudança de comportamento pode ter sido fruto da atuação com a OAB para repressão aos escritórios especializados contra a Light, com manifesta captação indevida de clientes. O departamento comercial da empresa reputa o fenômeno, entretanto, como reflexo da diminuição da atividade de corte e inspeção naquele ano.

Nesse sentido, apresenta-se no Gráfico 3.4 a totalidade de novas ações judiciais por ano¹ e o volume de TOIs lavrados pela Light.² Esse ponto é relevante e será tratado mais adiante, em outra fase da pesquisa, quando serão analisados os dados comerciais.

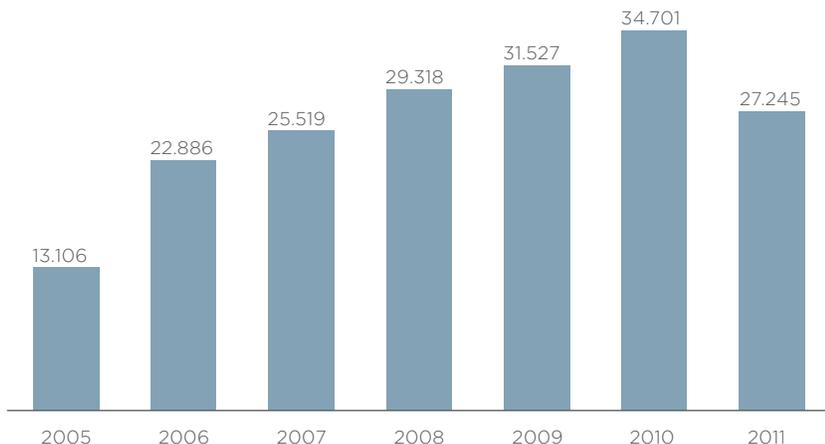
¹ Dados extraídos do relatório Top 30 do TJ/RJ.

² Dados extraídos do SAP, sistema comercial utilizado pela Light.

Gráfico 3.4

Quantidade de novos conflitos judiciais/ano

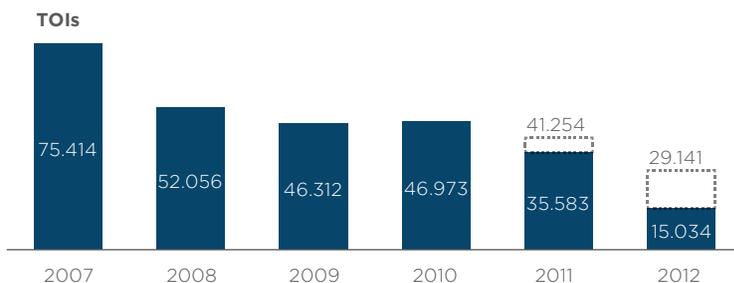
Processos totais



Fonte: GERPRO/Light

Gráfico 3.5

Número de TOIs aplicados nos últimos anos



Visão 1: TOI = Fraude constatada para todos os períodos (Conceito anterior à RES 414/2010).

Visão 2: TOI = Fraude constatada (2007 até Mar/2011) e TOI = Acertos (Fraude + Deficiência) (abr./2011 até ago./2012) (após RES 414/2012).

Fonte: SAP, sistema comercial utilizado pela Light



Perfil primário dos conflitos judiciais

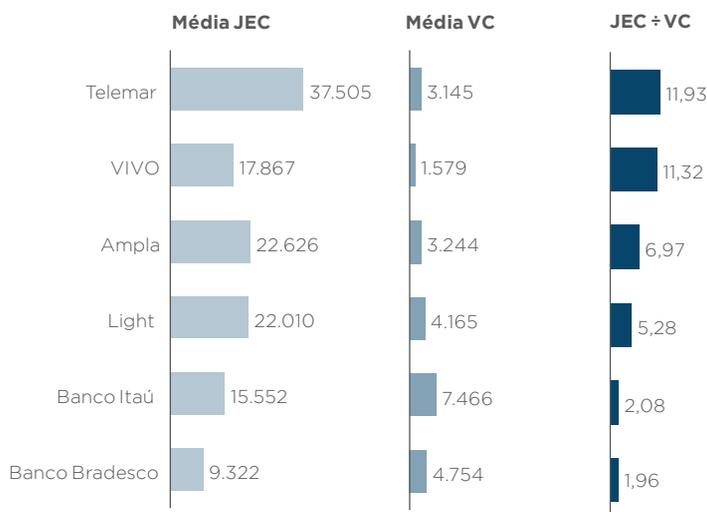
Escolha do rito

Seria justificável considerar que os consumidores procurem mais os Juizados Especiais Cíveis do que as Varas Cíveis, seja por simplicidade e celeridade, seja pela gratuidade inicial do rito. Contudo, observando os dados do relatório Top 30 do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, não é possível estabelecer um padrão, uma vez que a taxa comparativa de ingressos nas Varas Cíveis ou Juizados varia sensivelmente entre as empresas selecionadas. O Gráfico 3.6 mostra essa variação.

Gráfico 3.6

Comparação — Escolha do rito

Média anual — novos processos 2005-2010



Fonte: Top 30 —TJ/RJ

Foi constatada certa proximidade na proporção entre Juizados Especiais e Varas Cíveis, quando a análise é restrita a determinado setor. A proporção é de duas vezes mais ações nos Juizados para o setor bancário, próximo de 11 vezes para o setor de telefonia e próximo de seis vezes para o setor de energia. Tal situação provavelmente justifica-se pela tese discutida e o tipo de prova, o que muitas vezes exclui o rito dos Juizados Especiais Cíveis por não permitirem a prova pericial de qualquer natureza. Entretanto, existe outra hipótese que é aventada no meio jurídico, que diz respeito à possibilidade de acordo e os valores ofertados nos Juizados Especiais Cíveis.

Temas

A prestação de serviços de distribuição de energia envolve atitudes que podem ser entendidas como agressivas contra os usuários, quando há inadimplência ou constatação de irregularidade no consumo. Por óbvio, tais medidas, muitas vezes, são contestadas pelos usuários no Poder Judiciário, por envolverem a suspensão do fornecimento de energia (corte), negativação em órgãos de restrição de crédito e cobrança dos valores. A seguir, listamos os principais temas motivadores de demandas contra a concessionária Light.

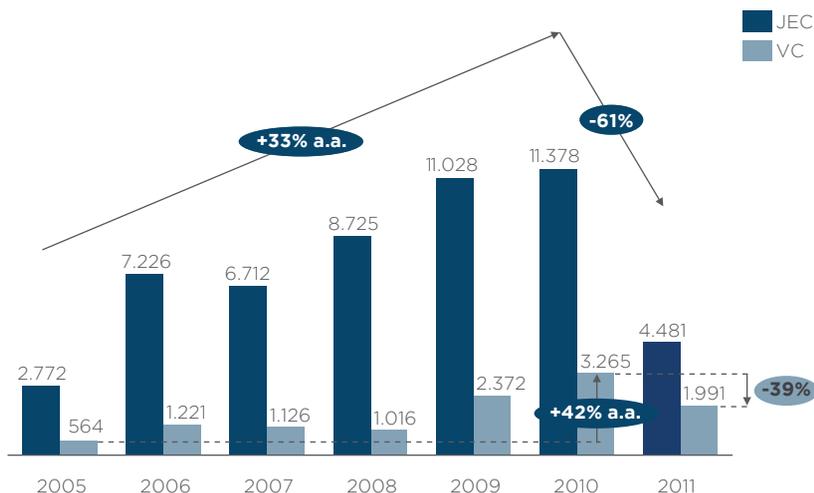
a) Cobrança por irregularidade no consumo

No sistema de acompanhamento processual da Light (GERPRO), é expressiva a quantidade de conflitos judiciais que versam sobre a aplicação de um TOI.³ Importante notar que esse é o principal tema contra a Light na Justiça, mas não é o mesmo para a agência reguladora, demonstrando assim que os usuários elegeram o Poder Judiciário para apreciação da norma regulatória e sua aplicabilidade pela Light.

Gráfico 3.7

Tema: irregularidade no consumo —Evolução conflitos judiciais

Novos conflitos (GERPRO)



Fonte: GERPRO/Light

³ TOI = Termo de Ocorrência e Inspeção, conforme Resolução nº 414, art. 129, § 1º, inciso I.



As ações judiciais que discutem o tema TOI apresentam a mesma curva crescente de demandas no período de 2005-2010, com a interrupção do crescimento em 2011, conforme apresentado nos itens Escolha do rito e Temas deste relatório.

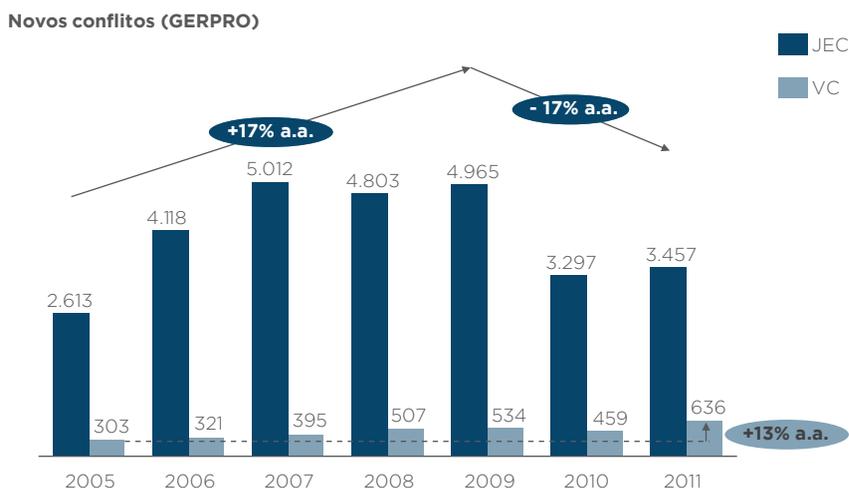
Para esse tema, na Vara Cível, é possível identificar uma concentração significativa de ações em um único escritório de advocacia, demonstrando assim tratar-se de um nicho de atuação para esse escritório.⁴ Como já informado, a questão do aliciamento de clientela por escritórios especializados será tratada em nova etapa da pesquisa.

b) Reclamação sobre suspensão do fornecimento (corte)

Pelos dados do sistema GERPRO da Light, percebe-se estabilização no volume de ações judiciais sobre corte de energia em 2007, 2008 e 2009, e redução em 2010 e 2011 nos Juizados Especiais Cíveis. Na Vara Cível, só houve diminuição no número de conflitos judiciais desse tema em 2010, com aumento de 13% em 2011 (Gráfico 3.8).

Gráfico 3.8

Tema: Corte —Evolução conflitos judiciais



Fonte: GERPRO/Light

⁴ Quase 30% das novas ações propostas nas Varas Cíveis foram patrocinadas por um único escritório de advocacia.

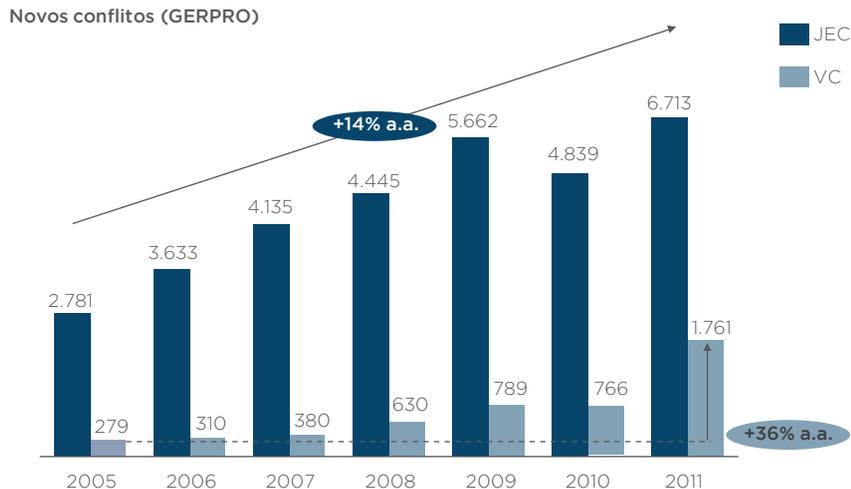
É necessário, preliminarmente, averiguar se houve redução nas ordens de serviço de corte ou alteração de procedimento da concessionária que justifique a redução de conflitos judiciais. Mas, em 2010, foi promulgada a Resolução nº 414 com inovações ao procedimento para a suspensão do fornecimento, dentre as quais se destaca que faturas em aberto há mais de 90 dias não poderão mais gerar corte, desde que as posteriores sejam quitadas (art. 173, § 2º); a apresentação da quitação do débito à equipe responsável, no momento precedente à suspensão do fornecimento, obsta sua efetivação (art. 173, § 1º), e o corte só poderá ser feito em horário comercial (art. 172, § 5º).

c) Reclamação sobre fatura (consumo)

Pela análise dos dados do Gráfico 3.9, identifica-se facilmente que as reclamações judiciais envolvendo fatura, seja nos Juizados Especiais Cíveis ou nas Varas Cíveis, estão em crescimento, com exceção de 2010.

Gráfico 3.9

Tema: Fatura —Evolução conflitos judiciais



Fonte: GERPRO/Light

O abrupto aumento ocorrido em 2011 provavelmente deu-se em razão da adoção, em diversos bairros, de uma nova tecnologia (telemetria), que gerou aumento expressivo nos valores das contas de algumas unidades consumidoras, muitas vezes decorrente de uma irregularidade no medidor anterior.



d) Reclamação sobre interrupção de energia (falta de energia)

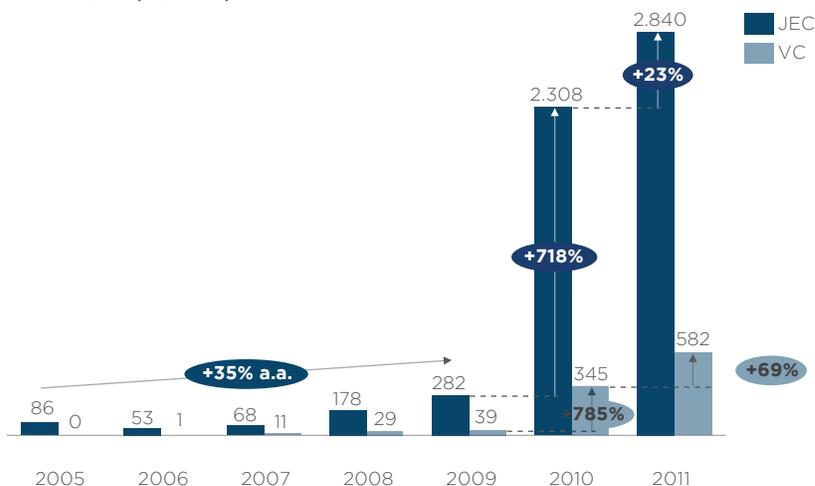
Existe nítida explosão de reclamações sobre interrupção de energia (falta de energia) em 2010 e 2011. Em grande parte, as causas foram o apagão geral ocorrido em novembro de 2009, ou os sucessivos apagões na área de concessão da Light no verão de 2010.

Esse tema foi abordado em recentes ações civis públicas, que foram reunidas para celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Gráfico 3.10

Tema: Falta de energia —Evolução conflitos judiciais

Novos conflitos (GERPRO)



Fonte: GERPRO/Light

Esse crescimento de conflitos judiciais está alinhado com os indicadores da agência reguladora de violação dos índices de continuidade da prestação do serviço.

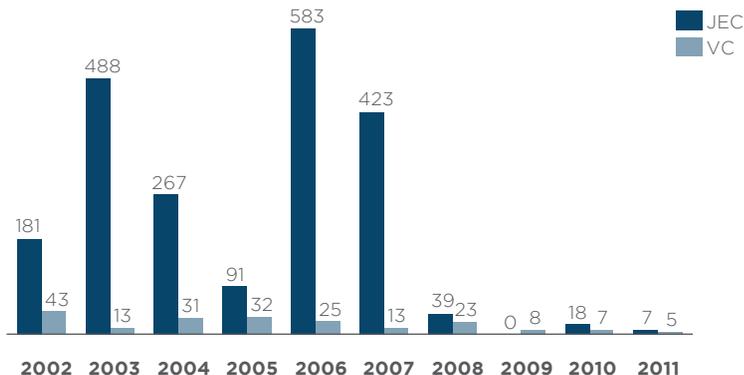
e) Reclamação sobre CIP/TIP

As reclamações de CIP/TIP eram muitas até 2007, mas não encontram mais espaço relevante no cenário judicial. No passado, os magistrados dos Juizados Especiais Cíveis condenavam as concessionárias à devolução dos valores arrecadados em decorrência de CIP/TIP, apesar de o Superior Tribunal de Justiça (STJ) ter pacificado o entendimento de que as concessionárias de energia seriam mero agente arrecadador. O Gráfico 3.11 mostra a linha de evolução desse tipo de demanda.

Gráfico 3.11

Tema: CIP/TIP –Evolução conflitos judiciais

Novos conflitos (GERPRO)



Fonte: GERPRO/Light

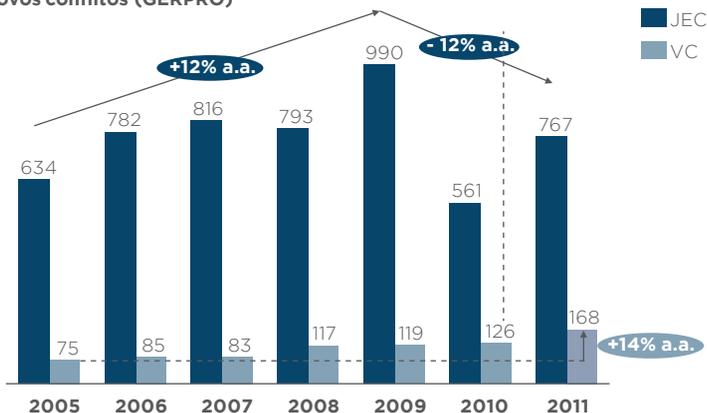
f) Reclamação sobre débito de terceiro

A quantidade de conflitos judiciais relativos aos pedidos de troca do nome do titular na conta de energia com débito de terceiro não é tão significativa em comparação com os temas apresentados nos tópicos anteriores, conforme o Gráfico 3.12.

Gráfico 3.12

Tema: Débito de terceiro –Evolução conflitos judiciais

Novos conflitos (GERPRO)



Fonte: GERPRO/Light

Todavia, na percepção dos magistrados do Rio de Janeiro é expressiva a quantidade de consumidores que relatam problemas para alteração do nome na conta, em razão de débitos de terceiro, o que pode indicar que a catalogação no sistema processual (GERPRO) da concessionária Light contém algum vício. Nesse sentido, lembre que foram identificadas duas ações civis públicas apenas sobre esse tema

4.

SÍNTESE DO MAPEAMENTO

O principal critério norteador deste mapeamento foi a busca de fontes que pudessem contribuir na criação de um indicador de conflitos judiciais e extrajudiciais. Esse indicador visa construir critérios de comparação entre as distribuidoras de energia com mais de um milhão de unidades consumidoras, permitindo uma visão do panorama completo do setor de energia elétrica. O padrão de comparação foi conferido pela criação de um indicador de conflito, que aqui é apresentado novamente:

$$\text{IDC} = \frac{\text{REC}}{\text{UC}}$$

IDC = Indicador de conflito

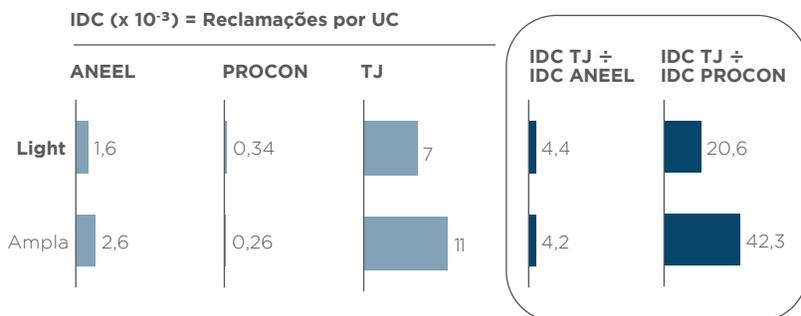
REC = Nº de reclamações (esfera extrajudicial) ou processos (esfera judicial) registrados no órgão oficial

UC = Nº de unidades consumidoras (contido no relatório Ouvidoria Setorial em Números)

Devido a ausência de dados dos tribunais estaduais, não foi possível criar o indicador de conflito (IDC) na esfera judicial para todas as distribuidoras de energia com mais de um milhão de unidades consumidoras. Entretanto, como a Light é a distribuidora de energia objeto do estudo de caso, e o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro disponibiliza em sua página oficial na internet o ranking de novas demandas das 30 empresas mais demandadas, foi possível construir e comparar os **indicadores de conflitos judiciais e extrajudiciais para as concessionárias Ampla e Light**, conforme o Gráfico 4.1.

Gráfico 4.1

Atratividade dos conflitos —Canal utilizado pelos consumidores fluminenses



Para essas concessionárias de energia, o canal judicial é muito mais demandado do que os órgãos de proteção e defesa do consumidor ou regulador do setor elétrico. As razões para essa atração de conflitos pelo Poder Judiciário serão devidamente tratadas em etapa seguinte desta P&D.

Assim, para resumir e sistematizar as informações obtidas no mapeamento de demandas e conflitos judiciais e pré-judiciais, dividimos as conclusões entre os principais atores envolvidos na questão: a ANEEL, o Procon e o Poder Judiciário. Essas conclusões refletem o conjunto das informações coletadas no mapeamento —descrição e análise— bem como hipóteses explicativas que relacionam as atividades comuns do setor em relação à demanda dos consumidores. Outras etapas da pesquisa irão compor novos elementos para a compreensão de um setor tão complexo, e poderão reforçar ou dar novas explicações ao diagnóstico aqui apresentado.

ANEEL

- A região Sudeste é a região com o indicador de conflitos mais elevado na ANEEL.
- O Rio de Janeiro é o estado com o indicador mais elevado na ANEEL, com padrão quatro vezes acima dos demais estados da região.
- Lideram o indicador de conflitos na ANEEL as seguintes distribuidoras: **Ampla, Cosern, Light, CEEE, Celpe, Escelsa, AES SUL, Celpe, Cemat e Eletropaulo.**¹
- O Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor (IASC), que obtém o grau de satisfação dos clientes residenciais, não tem absorvido a intensidade dos conflitos vivenciados pelas distribuidoras no órgão regulador.
- O tema Cobrança por irregularidades (TOI) não aparece no Top 5 para as distribuidoras Ampla e Light, apesar de ser o segundo lugar no consolidado Brasil/ANEEL.
- O tema Fornecimento de energia é relevante nos registros de reclamações na ANEEL, tanto para Ampla e Light, como no consolidado Brasil.
- Os indicadores de qualidade de fornecimento de energia (DEC) vêm sendo sistematicamente violados pelas distribuidoras Ampla e Light.
- Não há convênio entre a ANEEL e a agência estadual no Rio de Janeiro.

Procon

- Em seis estados, o topo do ranking das empresas mais acionadas no Procon é ocupado por uma concessionária do setor elétrico.
- Onze concessionárias de energia apresentam números de atendimentos preliminares superiores ao de reclamações, o que demonstra a utiliza-

¹ É informado que as empresas grifadas também lideram o indicador de conflitos na parte do estudo referente ao Procon.



ção do Procon como canal de mero atendimento, e não de resolução de conflitos.

- Lideram o indicador de conflitos no Procon as seguintes distribuidoras: **Cemat, Escelsa, Eletropaulo, Celpe, CEMAR, Celpa, EPB-Energisa, Light, Ampla e Consern.**²
- Tanto na ANEEL como no Procon as empresas com menores indicadores de conflitos são Celesc, Elektro, CPFL-Piratininga e Copel.
- Presença maciça do assunto catalogado como Cobrança indevida/abusiva.
- Rio de Janeiro apresenta elevação do seu número de atendimentos do setor elétrico ano a ano.

Poder Judiciário

- A ANEEL não figura no relatório 100 Maiores Litigantes, em contraponto com as demais agências reguladoras que estão presentes.
- As distribuidoras Ampla e Light ocupam papel de destaque na segunda edição do referido relatório. O setor elétrico ocupa 14 posições no ranking de Juizados Especiais Cíveis na segunda edição do relatório.
- Há baixa utilização das ações civis públicas para matéria de direito do consumidor, conforme estudo do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (CEBEPEJ). Há também necessidade de melhor instrumentalização das ações de tutela coletiva, mediante alteração da lei.
- Há elevada atratividade do canal judicial frente aos órgãos de proteção e defesa do consumidor ou regulador do setor elétrico, no comparativo para Ampla e Light.

² É informado que as empresas grifadas também lideram o indicador de conflitos na parte do estudo referente à ANEEL.

PARTE II

Desk Research

Coordenação de Pesquisa Pós-Graduação
Sérgio Guerra

Coordenação da Desk Research
Ricardo Morishita Wada
Patrícia Regina Pinheiro Sampaio
João Paulo da Silveira Ribeiro

Equipe de Pesquisa
Ana Lucia Buccos Silveira
João Paulo da Silveira Ribeiro
Fabiana Luci de Oliveira
Patrícia Regina Pinheiro Sampaio
Rafael Viola
Ricardo Morishita Wada

Estagiárias
Ana Carolina Barcellos Melman
Marjorie Gressler Afonso

Revisão e edição
Carolina Alves Vestena

A pesquisa

Este documento é elaborado no âmbito do Programa de Prevenção, Tratamento e Redução de Litígios de Consumo no Setor Elétrico, projeto de pesquisa desenvolvido pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV DIREITO RIO) e aprovado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), com financiamento da Light Serviços de Eletricidade S.A. (Light).

A pesquisa consiste em elaborar e desenvolver um programa voltado para a prevenção de conflitos de consumo envolvendo prestadoras do serviço de distribuição de energia elétrica, a filtragem de sua litigiosidade e a redução dos conflitos e das decisões desfavoráveis.

Como etapa prévia, a equipe do projeto considerou relevante a elaboração de uma *desk research*, ou seja, um levantamento de dados secundários seguido da sistematização do material disponível sobre o assunto. Neste trabalho também foram utilizadas algumas estratégias de pesquisa de dados primários, compiladas percepções da concessionária objeto do estudo de caso da pesquisa, a partir de exposições orais realizadas por alguns de seus representantes à equipe de pesquisadores.

Por que uma *desk research*?

Uma *desk research* é recomendável quando os objetivos da pesquisa apresentam grande complexidade por envolverem distintas fontes de informação, atores em posições variadas em um sistema e um conjunto de normas de diferentes hierarquias.

Esse é o caso da presente pesquisa, que trata da relação entre a atividade desenvolvida pelas concessionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica e o Poder Judiciário.

Para que se possa avançar com profundidade nos diagnósticos e resultados pretendidos, é fundamental o estabelecimento de uma base mínima do conhecimento do assunto. Os pressupostos da pesquisa devem estar claros para consulta, tais como: campo de investigação, fontes e aspectos teóricos.

Este exercício de sistematização inicial também justifica o balizamento das primeiras hipóteses de pesquisa, que, no caso, foram aspectos motivadores da realização do próprio projeto, como, por exemplo, o diagnóstico de grande litigiosidade judicial em relação às atividades de distribuição de energia elétrica. Foi escolhida como estudo de caso a situação da concessionária Light, distribuidora de energia elétrica com atuação na cidade do Rio de Janeiro e em 31 municípios da região metropolitana e do Vale do Paraíba, a qual está em um contexto de elevada litigiosidade, no que tange ao provimento de serviços a usuários.

A *desk research* tem, portanto, a finalidade de apresentar um panorama dos elementos que informam a discussão, oferecendo substratos para a análise crítica do fenômeno estudado, o que poderá levar à confirmação das primeiras hipóteses construídas e/ou à construção de alternativas para ações de planejamento e resolução de conflitos no setor.

Primeiras hipóteses de pesquisa e metodologia de coleta dos dados

A primeira atividade para a redação da *desk research* consistiu em coletar a percepção da própria concessionária que constitui o estudo de caso do projeto sobre o problema em questão.

Para esse fim, a Light concedeu aos pesquisadores um conjunto de dados e estudos realizados por sua equipe técnica e em reuniões entre representantes da concessionária e os pesquisadores do projeto.

Segundo a concessionária, a litigiosidade da relação entre distribuidora de energia elétrica e usuários do serviço seria incentivada pela recusa do Poder Judiciário do Rio de Janeiro em chancelar atos unilaterais de fiscalização realizados pela Light —por exemplo, recusa de reconhecimento da suficiência do Termo de Ocorrência e Inspeção na constatação de fraude de consumo—; uma excessiva inversão do ônus da prova em favor dos usuários; e condenações por danos morais *in re ipsa*, ou seja, apenas em decorrência direta de eventual falha na prestação do serviço, mesmo que não tenha causado constrangimento ao consumidor.¹

O pano de fundo de várias demandas acaba por ser a discussão quanto à legitimidade dos instrumentos que a concessionária utiliza para identificar a existência de irregularidades ou faturamento a menor e, por consequência, cobrar dívidas dos usuários do serviço ou suspendê-lo. A grande quantidade de ações judiciais tratando do tema levou à edição do Enunciado nº 110 pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

Enunciado nº 110 —O termo de ocorrência de irregularidade, emanado de concessionária, não ostenta o atributo da presunção de legitimidade, ainda que subscrito pelo usuário.²

Além disso, a elevada litigiosidade seria incentivada pelas decisões favoráveis ao dano moral e pelo sistema da defesa do consumidor que protege os usuários. Outro elemento trazido pela Light é a percepção de que o Poder Judiciário desconhecera as peculiaridades do setor elétrico e teria, por isso, certa resistência em aplicar as normas setoriais em detrimento das normas gerais protetivas das relações de consumo.

Essas constituem, portanto, as hipóteses preliminares de investigação.

¹ Uma análise detalhada das irregularidades no consumo de energia elétrica é realizada por AMORIM DA ROCHA, Fábio. *As irregularidades no consumo de energia elétrica*. Rio de Janeiro: Synergia, 2011.

² Precedentes: 0014480-59.2006.8.19.0004, TJ/RJ, 18ª C. Cível, julgamento em 20/12/2010; 0022909-44.2005.8.19.0038, TJ/RJ, 3ª C. Cível, julgamento em 10/11/2010. Objeto de exame e ratificação pelo Órgão Especial. Disponível em: <http://portaltj.TJ/RJ.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=dd2f6377-df3c-47bb-a547-9ff5fbb95cbd&groupId=10136>. Acesso em: jun. 2012.



As fontes da *desk research*

Para iniciar a verificação das hipóteses apresentadas, esta *desk research* compreende o levantamento de dados secundários disponíveis referentes a como quatro atores principais do processo compreendem as demandas do usuário do serviço de distribuição de energia elétrica. O objetivo desta etapa da pesquisa, como destacado, consiste em realizar um levantamento preliminar dos elementos formadores da discussão para demonstrar o impacto e a relevância do problema, bem como a complexidade que envolve o tratamento da questão.

Dessa maneira, esta *desk research* buscará compilar dados e informações a partir de quatro diferentes fontes:

- a) os **agentes econômicos** atuantes no segmento de distribuição de energia elétrica, representados, para o escopo da pesquisa, pelos dados fornecidos pela concessionária que constitui o estudo de caso, ou seja, a Light;
- b) a **entidade reguladora setorial**, que fornece o conjunto normativo envolvendo a regulação do serviço público de distribuição de energia elétrica, a partir das escolhas fundamentais realizadas pelo **Poder Legislativo** por meio das leis federais;
- c) o **Tribunal de Contas da União (TCU)**, que tem realizado atividades de fiscalização e acompanhamento das decisões regulatórias adotadas pelos entes setoriais; e
- d) o **Poder Judiciário**, reduzido, para o escopo da presente pesquisa, às decisões adotadas pelo **Superior Tribunal de Justiça** e pelo **Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro** no que tange à relação entre distribuidoras e usuários do serviço de fornecimento de energia elétrica.

Ao final, serão redesenhadas as hipóteses de investigação que permearão as fases subsequentes da pesquisa.

1.

DADOS INTERNOS
PRODUZIDOS
PELA
CONCESSIONÁRIA
LIGHT

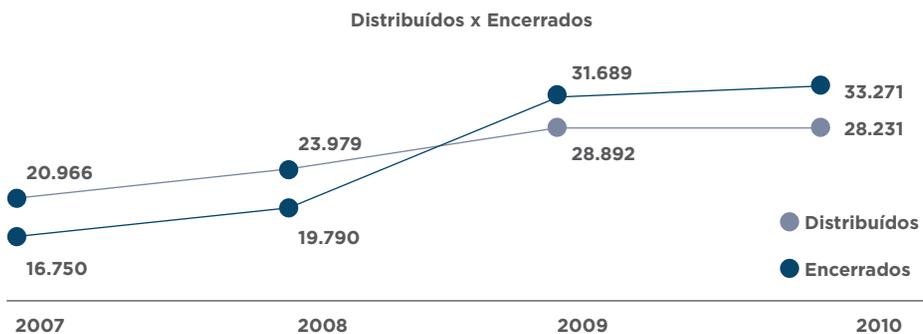
Neste capítulo, serão apresentados dados sobre o número de ações judiciais e o impacto da litigiosidade sobre as atividades econômicas da referida concessionária.

Os gráficos a seguir demonstram um primeiro diagnóstico do problema de pesquisa sob a visão da equipe técnica da Light. Os dados foram investigados a partir de uma série de apresentações que a concessionária realizou para a equipe do projeto da FGV DIREITO RIO.

Em primeiro lugar, o alto índice de litigiosidade pode ser constatado pelos números absolutos de processos distribuídos e encerrados no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis do Rio de Janeiro. Outro indicativo é a informação de que “no triênio 2008 a 2010 foram distribuídas 74% mais ações do que no triênio anterior”.

Gráfico 1.1

Carteira de processos distribuídos e encerrados



2007 | Encerramento **20% menor** que a Distribuição

2008 | Encerramento **17% menor** que a Distribuição

2009 | Encerramento **10% maior** que a Distribuição

2010 | Encerramento **18% maior** que a Distribuição

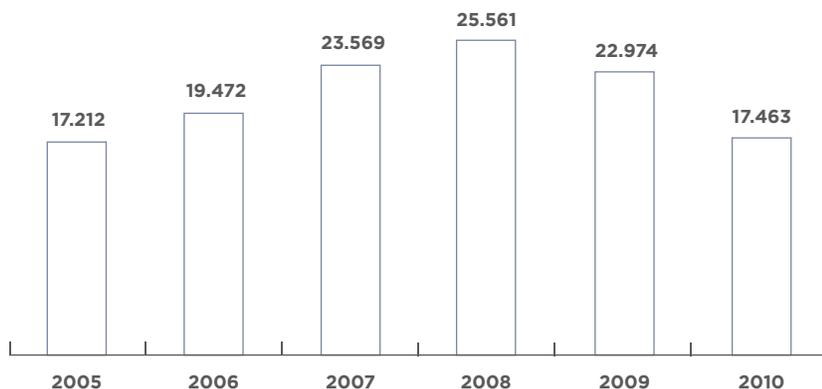
No período **2005 a 2007** o estoque de processos aumentou 37%. A soma de novas ações foi de **51.883**.

No período **2008 a 2010** o estoque de processos diminuiu 46%. A soma de novas ações foi de **88.939**.

No triênio **2008 a 2010** foram **distribuídos 71%** mais ações que no triênio anterior.

Com a implantação de controles específicos e objetivos claros, observamos o retrocesso do estoque para o patamar de cinco anos atrás.

Estoque



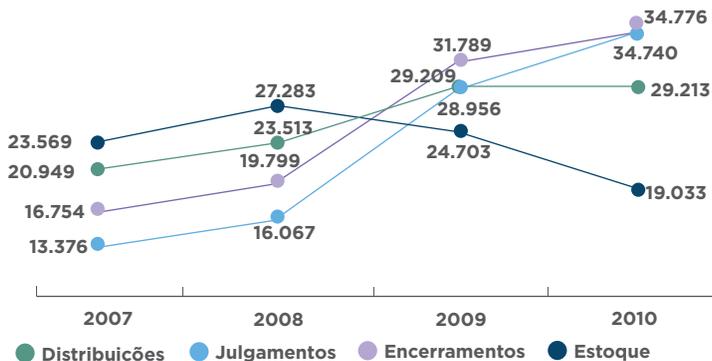
Fonte: Dados fornecidos pela Light ao longo de apresentações realizadas no âmbito do projeto de P&D em 2011 —FGV/ANEEL



Gráfico 1.2

Carteira de processos distribuídos e encerrados

Distribuições x Julgamentos x Encerramentos x Estoque



Distribuição crescente de 2008 a 2009 e estabilização em 2009 e 2010.

Encerramentos e Julgamentos crescentes contribuíram para a redução do estoque.

Observamos que os encerramentos e julgamentos confluíram para índices semelhantes/próximos (resultado de maior controle da carteira) e o estoque manteve-se em acentuada queda.

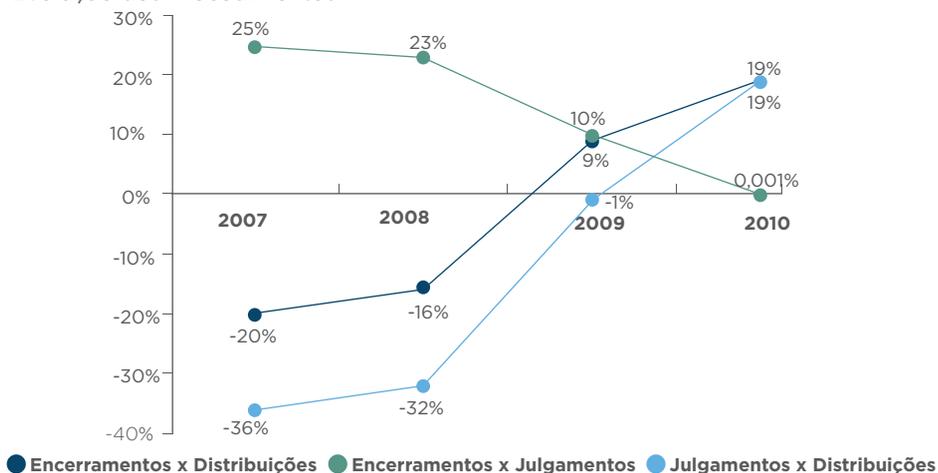
Em 2007 o encerramento era inferior à distribuição em 20%. Já em 2010 inverteu-se eis que foram encerrados 19% mais processos em relação à distribuição.

Em 2007 os encerramento superaram os julgamentos em 25%.

Em 2010 esta diferença deixa de existir; com o índice de 0,001% os encerramentos são proporcionais aos julgamentos (resulta no controle de processos em estoque).

Nosso trabalho junto ao judiciário acompanhou e facilitou a atuação da LIGHT vez que julgavam-se 36% abaixo da demanda de novas distribuições enquanto que em 2010 julgou 19% acima daquela demanda.

Evolução dos Procedimentos



Fonte: Dados fornecidos pela Light ao longo de apresentações realizadas no âmbito do projeto de P&D em de 2011 – FGV/ANEEL

Paralelamente, a concessionária narra aumento de perdas não técnicas nos anos recentes, o que, em muitos casos (embora não exclusivamente), costuma estar associado a fraudes e outras atuações maliciosas dos usuários do serviço. O tema das perdas não técnicas constitui pano de fundo de várias ações judiciais, seja como fundamento da concessionária para suspensão do serviço e cobrança de valores pretéritos, seja por parte do usuário, que alega não ter praticado fraude e, portanto, ser abusivo o ato da concessionária.

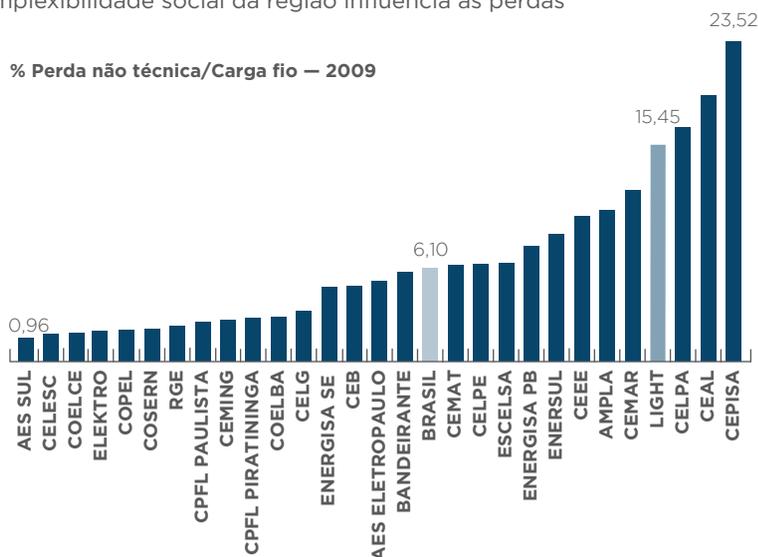
Gráfico 1.3

As perdas da Light cresceram nos últimos anos



A complexibilidade social da região influencia as perdas

% Perda não técnica/Carga fio — 2009



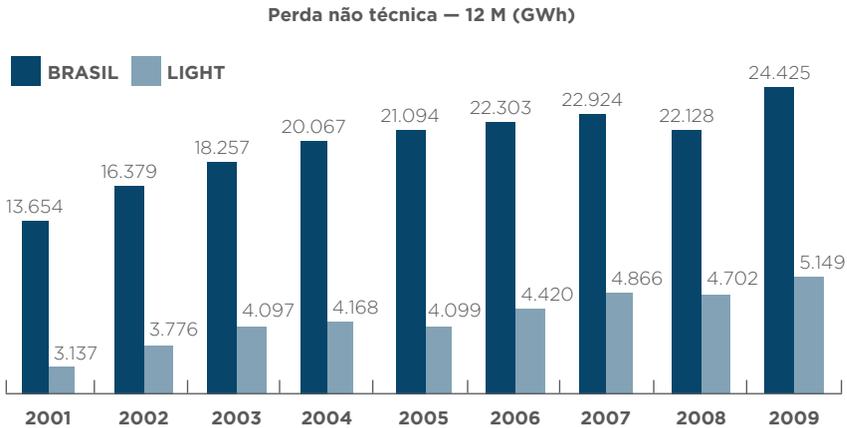
Fonte: Dados fornecidos pela Light ao longo de apresentações realizadas no âmbito do projeto de P&D em 2011 —FGV/ANEEL



Essa situação —aumento das perdas não técnicas— não constitui, todavia, peculiaridade da Light. Em realidade, observa-se no segmento da distribuição de energia elétrica, de modo geral, uma tendência ao aumento das perdas não técnicas ao longo dos anos, conforme comprovam os dados seguintes.

Gráfico 1.4

As perdas não técnicas no Brasil apresentaram uma trajetória de crescimento nos últimos anos

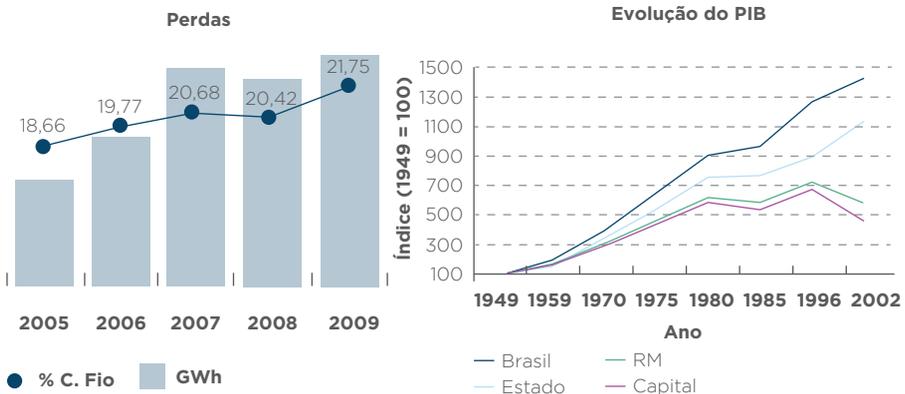


Fonte: Dados fornecidos pela Light ao longo de apresentações realizadas no âmbito do projeto de P&D em 2011 —FGV/ANEEL

Gráfico 1.5

O aumento das perdas teve como principal causa o crescimento da informalidade

Fonte: Dados fornecidos pela Light ao longo de apresentações realizadas no âmbito do projeto de P&D ao longo de 2011 —FGV/ANEEL



Fonte: Dados fornecidos pela Light ao longo de apresentações realizadas no âmbito do projeto de P&D em 2011 —FGV/ANEEL

Perda não técnica 2009: 5.131 GWh

Equivale a:

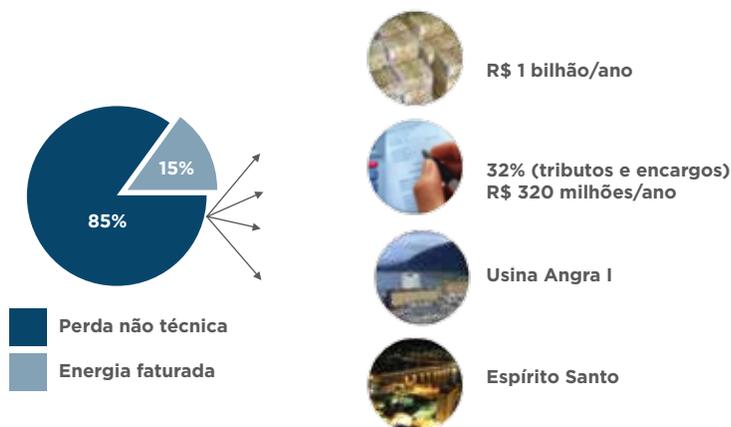
- Cerca de 20% da perda não técnica do Brasil
- Um ano do mercado do Espírito Santo
- 4 meses consumo do Município RJ

Nos Gráficos 1.4 e 1.5, a Light apresenta dados que relacionam o aumento da informalidade com as perdas econômicas da concessionária. No próximo gráfico, são comentados os impactos sociais negativos dessa prática.

Gráfico 1.6

A energia perdida na Light tem impacto nos mais diversos setores da sociedade

Fonte: Dados fornecidos pela Light ao longo de apresentações realizadas no âmbito do projeto de P&D em 2011 —FGV/ANEEL



A partir da ilustração do Gráfico 1.6, a concessionária informa que o volume de energia distribuída e não faturada, em razão de perdas não técnicas, é da ordem de R\$ 1 bilhão ao ano, o que leva a uma perda de arrecadação, em termos de tributos e encargos setoriais, de R\$ 320 milhões anuais. Essas perdas equivalem ao total de energia elétrica gerado pela usina termelétrica de Angra I ao longo de um ano ou, ainda, a toda a energia necessária para abastecer o Espírito Santo também por um ano.

À vista dos dados anteriores, observa-se a verossimilhança da premissa que dá origem à presente pesquisa —ser elevado o grau de judicialização da relação entre usuários do serviço e a concessionária objeto do estudo de caso—, assim como a percepção de que relevante parcela dessa litigância possa estar associada ao tema do combate às perdas não técnicas de energia elétrica.

2.

A
NORMATIZAÇÃO
SETORIAL

O segmento de distribuição de energia elétrica é regulado por agência reguladora setorial, a ANEEL, instituída pela Lei nº 9.427/96. Neste segundo item, apresentaremos uma sistematização do conjunto normativo que regula o setor de distribuição de energia elétrica.

Não se pode desconsiderar que os aspectos normativos, como leis, decretos, resoluções e portarias, influenciam as atividades econômicas na vida social. Após o contexto histórico em que o setor se desenvolveu até a consolidação do conjunto de normas regulatórias atualmente vigente, serão destacadas:

- a legislação incidente sobre concessões de serviços públicos;
- os atores institucionais e suas atribuições; e
- a regulação dos direitos e deveres do usuário do serviço público concedido de distribuição de energia elétrica.

Breve histórico da regulação do setor elétrico no Brasil

A competência para legislar sobre energia elétrica é atribuída à União Federal desde a Constituição Federal de 1934, como um dos resultados do processo de industrialização da economia brasileira. Nessa mesma década foi promulgado o Código de Águas, que representa um marco no processo de centralização da legislação sobre o setor, pois detalhou os critérios para exploração industrial das fontes hidrelétricas e estabeleceu “o sistema de concessões administrativas com poderes regulatórios e de fiscalização”.¹

Em 1939, foi criado o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica e, em 1945, surgiu a primeira estatal federal, a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF).

Em 1957, o Decreto nº 41.019/57 regulamentou o Código de Águas, merecendo menção o seu art. 5º, que define o serviço de distribuição de energia elétrica como “fornecimento de energia a consumidores em média e baixa tensão”.

O governo de Juscelino Kubitschek, em 1960, determinou a criação do Ministério de Minas e Energia e, em 1962, já no governo João Goulart, surgiu a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), com a função de construir e operar usinas geradoras, linhas de transmissão e subestações. A distribuição de energia elétrica ficou a cargo principalmente dos estados-membros. Duas exceções foram a Light e a Espírito Santo Centrais Elétricas S.A. (Escelsa), estatais federais.²

¹ VASCONCELOS, Caio Tácito Sá Viana Pereira de. Evolução das concessões de energia elétrica no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 155, jan./mar. 1984. p. 32-45. Para um histórico da regulação do setor elétrico ver LANDAU, Elena; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. O setor elétrico em uma visão introdutória. In: LANDAU, Elena (Coord.). *Regulação jurídica do setor elétrico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. I, 2006. p. 1-26. Ver também PRADO, Mariana Mota. O setor de energia elétrica. In: SCHAPIRO, Mario Gomes (Coord.). *Direito e economia na regulação setorial*. São Paulo: Saraiva. 2009. p. 3-32. Série GVLaw, e PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. *Direito, economia e mercados*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

² “Em 12 de janeiro de 1979 a Eletrobras (Centrais Elétricas Brasileiras S.A) adquiriu o controle acionário da Light Serviços de Eletricidade S.A, ficando o setor de energia do País inteiramente nacionalizado.” Informação disponível em: <<http://www.light.com.br/web/institucional/cultura/seculolight/sec20/te1979.asp?mid=868794297226722672277232>>. Acesso em: jun. 2012.

O modelo estatizante de gestão do fornecimento de energia elétrica começou a ser posto em xeque no início dos anos 1990, no contexto do surgimento do Plano Nacional de Desestatização (PND), cujos objetivos podem ser extraídos do art. 1º da Lei nº 8031/90, ora já revogada:

Art. 1º É instituído o Programa Nacional de Desestatização, com os seguintes objetivos fundamentais:

I —reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II —contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;

IV —contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;

V —permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI —contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

O Decreto nº 572/92, incluiu os primeiros agentes do setor elétrico dentre as estatais objeto do PND, sendo elas a Escelsa e a Light. Os ativos estaduais de distribuição de energia elétrica foram, em muitos casos, objeto de planos estaduais de desestatização.

Em 1995, foi aprovada a Lei de Concessões de Serviços Públicos (Lei nº 8.987/95), a qual veio a estabelecer os critérios necessários à delegação à iniciativa privada da prestação dos serviços públicos, dentre os quais está a distribuição de energia elétrica. Nesse mesmo ano, a Lei nº 9.074 estabeleceu normas para a outorga de concessões e permissões dos serviços de energia elétrica e, em seguida, foram desestatizadas as primeiras empresas do setor elétrico, a Escelsa (ainda em 1995) e a Light (em 1996).

Portanto, a partir de 1995, foi privilegiado o modelo de outorga de concessão de serviços públicos para disciplina do serviço de distribuição de energia elétrica, nos moldes do art. 175 da Constituição Federal de 1988. Passou-se, então, a verificar um discurso institucional preocupado com a promoção dos interesses do usuário no processo de concessão dos serviços públicos à iniciativa privada, consistente em alegações relacionadas à necessidade de mais investimentos para melhoria dos serviços e na incapacidade do Estado de seguir financiando a expansão da oferta, atrelada à ausência de vocação empresarial do poder público.³

³ MIRAGEM, Bruno. A regulação do serviço de energia elétrica e o direito do consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 13, n. 51. jul-set/2004. p. 69.



Os agentes institucionais

Para que se tenha uma compreensão quanto às atribuições de regulação e coordenação dos diversos agentes do setor elétrico, faz-se necessário esclarecer brevemente quais são seus atores institucionais e suas respectivas competências:

- **Ministério de Minas e Energia (MME):** representante da União Federal, atua na qualidade de poder concedente em várias etapas da cadeia produtiva da energia elétrica, inclusive, da distribuição de energia elétrica;
- **Conselho Nacional de Política Energética (CNPE):** órgão interministerial instituído pela Lei nº 9.478/97, com competências de definição de políticas públicas nas diversas áreas de energia;
- **Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL):** autarquia em regime especial instituída pela Lei nº 9.427/96, responsável pela regulação do setor elétrico;
- **Operador Nacional do Sistema (ONS):** associação civil, sem fins lucrativos, responsável pela coordenação e controle da operação das instalações de geração e transmissão de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN), sob a regulação e fiscalização da ANEEL, com fundamento na Lei nº 9.648/98;
- **Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE):** criado a partir de previsão legal introduzida pela Lei nº 10.848/04, é constituído por diversos órgãos e entidades e tem a função de acompanhar e avaliar permanentemente a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético em todo o território nacional;⁴
- **Empresa de Pesquisa Energética (EPE):** empresa pública com atribuição legal de promover o planejamento setorial. Sua criação foi autorizada pela Lei nº 10.847/04;
- **Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE):** pessoa jurídica de direito privado, prevista na Lei nº 10.848/04, tem a função de viabilizar a comercialização de energia elétrica no ambiente livre e registrar os contratos de compra e venda de energia firmados no ambiente regulado;
- **Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras):** sociedade de economia mista federal que atua, por meio de suas controladas, nas atividades de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Administra ainda diversos programas governamentais, tais como Luz para Todos —voltado à universalização do acesso à energia elétrica na área rural—, Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa) —cujo objetivo é o desenvolvimento de fontes alternativas de geração— e Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel) —programa de racionalização do consumo de energia elétrica e redução do desperdí-

⁴ A composição do CMSE foi definida pelo Decreto nº 5.175/04: “Art. 2º O CMSE será presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia e terá a seguinte composição: I —quatro representantes do Ministério de Minas e Energia; e II —os titulares dos órgãos a seguir indicados: a) Agência Nacional de Energia Elétrica —ANEEL; b) Agência Nacional do Petróleo —ANP; c) Câmara de Comercialização de Energia Elétrica —CCEE; d) Empresa de Pesquisa Energética —EPE; e e) Operador Nacional do Sistema Elétrico —ONS.”

cio. Além disso, administra três fundos setoriais, quais sejam: (i) Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), que atualmente visa reembolsar parte do custo total de geração para atendimento ao serviço público de energia elétrica nos sistemas isolados; (ii) Reserva Geral de Reversão, que financia os programas Luz para Todos e Procel; e (iii) Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), voltada ao desenvolvimento energético dos estados, à universalização, à subvenção aos consumidores de baixa renda e à expansão da rede de gás natural nos estados que ainda não dispõem de rede canalizada.⁵

A regulação da distribuição de energia elétrica

no Brasil, a distribuição de energia elétrica constitui um serviço público de competência da União Federal. Nesse sentido, o art. 21 da Constituição Federal de 1988 dispõe que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os estados onde estão os potenciais hidroenergéticos.⁶

Atualmente, o País conta com um total de 63 distribuidoras de energia elétrica,⁷ em sua grande maioria⁸ controlada pela iniciativa privada por força de contratos de concessão firmados com a União Federal, em decorrência de processos licitatórios, conforme previsão do art. 175 da Constituição Federal e demais legislações em vigor.⁹

⁵ Fonte: Eletrobras. Disponível em: <<http://www.eletrobras.com/elb/data/Pages/LUMIS-F4721174PTBRIE.htm>>. Acesso em: jun. 2012.

⁶ Constituição Federal. Art. 21 Compete à União: “[...] XII — explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: [...] b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; [...]”

⁷ “Atualmente, o Brasil tem 63 concessionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica, além de um conjunto de permissionárias (cooperativas de eletrificação rural que passaram pelo processo de enquadramento como permissionária de serviço público de distribuição de energia elétrica).” Informação disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=77>>. Acesso em: jun. 2012.

⁸ Merece menção que algumas distribuidoras permanecem estatais, como a Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), a Companhia Paranaense de Energia (Copel), assim como as distribuidoras que integram o grupo Eletrobras —Eletrobras Distribuição Roraima, Eletrobras Distribuição Alagoas, Eletrobras Distribuição Piauí, Eletrobras Distribuição Rondônia, Eletrobras Distribuição Acre, Eletrobras Distribuição Amazonas.

⁹ Constituição Federal. 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.” Sobre as concessões de serviços públicos ver, dentre outros, na doutrina pátria, ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2006; JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviços públicos*. São Paulo: Dialética, 2003; MONTEIRO, Vera. *Concessão*. São Paulo: Malheiros, 2010; SOUZA, Marcos Juruena Villela. *Direito administrativo das concessões*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004; ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia. *Parcerias na administração pública*. São Paulo: Atlas, 2006.



Por meio dos contratos de concessão, a União Federal outorga aos agentes econômicos o direito de explorar, por sua conta e risco e por prazo determinado, o serviço público de fornecimento de energia elétrica. A concessionária, por sua vez, é remunerada unicamente por meio da tarifa paga pelo usuário do serviço, cujos limites são estabelecidos no contrato de concessão decorrente de procedimento licitatório.¹⁰

Paralelamente ao processo de desestatização, foram editadas leis setoriais para reforçar a função regulatória do Estado, com esteio nos arts. 174, *caput*, e 175 da Constituição Federal.¹¹ Nesse sentido, em 26/12/1996, por meio da Lei nº 9.427, criou-se a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), entidade autárquica em regime especial com função regulatória sobre o setor elétrico.¹²

A regulação apresenta-se como uma função de Estado, pois tem previsão constitucional e legal, de modo que não pode deixar de ser observada por qualquer que seja o governo.¹³

¹⁰ O art. 2º, II, da Lei nº 8.987/95 apresenta uma definição legal de concessão de serviço público: “II —concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.”

¹¹ Constituição Federal. Art. 174, *caput*: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. [...]”. 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. [...]”

¹² Trabalhos detalhados sobre os mais diversos aspectos da regulação do setor elétrico, com ênfase em uma perspectiva jurídica, estão compilados em LANDAU, Elena (Coord.). *Regulação jurídica do setor elétrico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. 1 (2006) e v. 2 (2011). Ver também SANTIAGO JUNIOR, Fernando Antonio. *A regulação do setor elétrico brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

¹³ Sobre a regulação da atividade econômica em geral, e dos serviços públicos em especial, ver, dentre outros na doutrina nacional: ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2006; ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2003; ARAGÃO, Alexandre Santos de. *O poder normativo das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2006; BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006; BRUNA, Sérgio Varella. *Agências reguladoras: poder normativo, consulta pública e revisão judicial*. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2003; GUERRA, Sérgio. *Agências reguladoras: da organização administrativa piramidal à governança em rede*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. *Controle judicial dos atos regulatórios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004; JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2005; *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002; MATTOS, Paulo Todescan Lessa. *O novo Estado regulador no Brasil: eficiência e legitimidade*. São Paulo: Singular, 2006; PECI, Alketa. *Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação*. São Paulo: Atlas, 2007; PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. *Direito, economia e mercados*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005; SALGADO, Lucia Helena; SEROA DA MOTTA, Ronaldo. *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005; SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da atividade econômica*. São Paulo: Malheiros, 2001; SCHAPIRO, Mario Gomes (Coord.). *Direito econômico regulatório*. São Paulo: Saraiva. Série GVLaw, 2010; SCHAPIRO, Mario Gomes (Coord.). *Direito e economia na regulação setorial*. São Paulo: Saraiva. Série GVLaw, 2009; SOUZA, Marcos Juruena Villela. *Direito administrativo regulatório*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005; SOUZA, Marcos Juruena Villela. *Direito administrativo da economia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003; SUNDFELD, Carlos Ari.

A adoção de um arranjo institucional que privilegiasse a criação de entidades autônomas no âmbito do Poder Executivo,¹⁴ para exercício das funções regulatórias —em especial, normatização, fiscalização e sanção dos agentes econômicos que se desviassem das condutas legal ou contratualmente previstas—, tinha por finalidade propiciar a atração de investimentos privados de longo prazo, com segurança jurídica e estabilidade do marco regulatório.

De fato, a autonomia reforçada era necessária, dado que, no exercício da função de regulação dos serviços públicos, a agência reguladora medeia ao menos três grupos de interesse potencialmente conflitantes, um deles o próprio Estado, atuando na qualidade de poder concedente das concessões e permissões de serviços públicos.

Assim, o surgimento das agências reguladoras caracterizadas como autarquias em regime especial insere-se nesse contexto de criação de um ente que, por ter autonomia reforçada, mostra-se capaz de lidar, de maneira isenta, com as diferentes demandas desses três grupos. No caso do setor elétrico, a ANEEL tem, dentre outras, atribuição legal para normatizar o setor, fiscalizar as empresas, sancioná-las em caso de desvio de conduta, além de poder solucionar conflitos entre agentes regulados.

Direitos do usuário do serviço de distribuição de energia elétrica

A Lei Geral de Concessões e Permissões estabelece a aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos contratos de prestação de serviços públicos concedidos. Conforme dispõe a Lei nº 8.987/95:

Art. 7º **Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:

I —receber **serviço adequado**;

II —receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos;

III —obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente;

IV —levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado;

V —comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço;

(Coord.). *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000; ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvania (Org.). *Direito regulatório: temas polêmicos*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

¹⁴ A autonomia reforçada das entidades reguladoras é caracterizada pelo fato de seu órgão máximo ser uma diretoria colegiada; pela outorga de mandato fixo aos seus diretores, sendo vedada a exoneração imotivada no curso do mandato; e, ainda, para parte da doutrina, pela vedação ao recurso hierárquico impróprio (em sentido contrário, parecer normativo AGU 051/2006). Ver, dentre outros, ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. Ver também, em âmbito federal, art. 4º e ss. da Lei nº 9.986/00, que dispõe sobre a gestão de recursos humanos das agências reguladoras.



VI —contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços. 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 (grifos nosso).

Portanto, o Código de Defesa do Consumidor aplica-se, naquilo em que for compatível com o especial regime da concessão de serviços públicos, aos contratos firmados entre distribuidoras de energia elétrica e seus usuários. Anteriormente à edição da Lei nº 8.987/95, o art. 22 do próprio CDC já determinava sua incidência na prestação de serviços públicos:

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.

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código (grifo nosso).¹⁵

É preciso esclarecer, no entanto, que a relação entre concessionária e usuário de serviço público, apesar de configurar uma relação de consumo em diversas si-

¹⁵ Sobre a aplicação do CDC às concessionárias de serviços públicos, observam os formuladores do seu anteprojeto: “Fala ainda o art. 3º do Código de Proteção ao Consumidor que o fornecedor pode ser público ou privado, entendendo-se no primeiro caso o próprio Poder Público, por si ou então por suas empresas públicas que desenvolvam atividade de produção, ou ainda as concessionárias de serviços públicos, sobrelevando-se salientar nesse aspecto que um dos direitos dos consumidores expressamente consagrados pelo art. 6º, mais precisamente em seu inc. X, é a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.” GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 9ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007. p. 47.

tuações, tem algumas peculiaridades comparativamente aos contratos tradicionais de consumo, haja vista que, por exemplo, nos serviços públicos, o Estado pode exercer dupla função: de um lado, ente prestador ou poder concedente e, de outro, fiscalizador da atividade.

No caso dos serviços públicos, há também uma preponderância de interesses coletivos, que geralmente não está presente nas relações individuais de consumo. Além disso, as condições da prestação do serviço público estão, em grande medida, estabelecidas na legislação em vigor e no próprio contrato de concessão firmado entre o poder público e a concessionária, de modo que resta pouco espaço para exercício de autonomia da vontade e liberdade contratual entre concessionária e usuário.

Adicionalmente, o contrato administrativo firmado entre o Poder Concedente e a concessionária —que, por sua vez, informará a relação entre concessionária e usuários do serviço concedido— contém algum grau de mutabilidade,¹⁶ o que não é o caso dos contratos das relações de consumo propriamente ditas. Merece ser igualmente lembrado que as tarifas de serviços públicos diferenciam-se dos preços privados, inclusive pela ausência de liberdade entre as partes na sua fixação.¹⁷

A título ilustrativo, vejamos a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que reconhece essas peculiaridades:

¹⁶ Caio Tácito comenta que, na França, as concessionárias de iluminação pública foram obrigadas, ainda no século XIX, à atualização tecnológica das concessões, de iluminação a gás para energia elétrica, por força de jurisprudência que foi firmada pelo Conselho de Estado francês. Segundo Caio Tácito, o Conselho de Estado “firma o que hoje parece ser uma banalidade, mas representava, em meados do século passado [XIX], profunda ruptura nos conceitos tradicionais, estabelecendo que, nas concessões de serviço público, como nos contratos administrativos em geral, não mais vigorava a regra da imutabilidade das obrigações pactuadas, mas o princípio de que é válido ao poder concedente impor unilateralmente nova obrigação de fazer, na medida em que isso convenha, ou se torne fundamental, à comunidade servida.” VASCONCELOS, Caio Tácito Sá Viana Pereira de. *Evolução das concessões de energia elétrica no Brasil. Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 155, jan./mar 1984. p. 32-45. Existem, no direito brasileiro, limitações à mutabilidade unilateral dos contratos administrativos, conforme, por exemplo, art. 65 da Lei nº 8.666/93: “Art. 65 Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: I —unilateralmente pela Administração: a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos; b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei; [...] § 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos [...]”. O contratado, por sua vez, tem direito ao equilíbrio econômico-financeiro da concessão: “Art. 65 [...] § 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.”

¹⁷ Dessa forma, na presença de normas específicas, a doutrina por vezes refuta a aplicação das normas abertas e principiológicas constantes do CDC: “Os casos de deliberada fraude, com o abandono da boa-fé nas relações contratuais, choca-se com as regras de proteção das relações de consumo, e imperioso se faz uma nova e criteriosa avaliação quanto à aplicação imediata do CDC, sem considerar que, no caso da energia, a fraude é ainda tipificada penalmente como furto. [...] A impunidade é o mais alto degrau de satisfação que o consumidor fraudador almeja atingir.” FRAGOMENI, Cláudia; GRANDO, Ramiro Schnorr. A (in)aplicabilidade do CDC pela violação da boa-fé objetiva na fraude de energia elétrica: aspectos controvertidos. *Consu-lex Revista Jurídica*, v. 13, n. 303, ago 2009. p. 28-30.



Serviço público de fornecimento de energia elétrica. **A relação entre fornecedor e consumidor não se confunde com a firmada por concessionária e usuário, dado que o concedente é o poder público**, caso em que se observa a supremacia do interesse público. Vácuo legislativo em reger os direitos do usuário em relação à concessionária. Inadimplemento do Congresso Nacional com o disposto no art. 37, da Emenda Constitucional nº 19/98, que determina a edição da lei de defesa do usuário de serviços públicos. **Aplicação somente analógica da legislação consumerista, que deve ser interpretada em harmonia com outros diplomas. Se há regulamento administrativo estabelecendo a forma como será regulada a relação, descabe a invocação do Código de Defesa do Consumidor para obter algo que com aquele contrasta.** Usuário inadimplente no pagamento de suas contas. Suspensão do fornecimento por falta de pagamento. Autotutela admitida por lei após prévio aviso comprovado nos autos. Como se restabeleceu o serviço, ele deve ser mantido, mas os cálculos do débito devem observar as normas administrativas da agência reguladora. Recurso provido em parte (TJ/RJ, AC 2006.001.19958, grifos nossos).

Dentre os deveres próprios e específicos das concessionárias de distribuição de energia elétrica, pode-se citar o disposto no art. 16 da Lei nº 9427/96, que autoriza a introdução, nos contratos de concessão, de metas de expansão da oferta do serviço e de atualidade das instalações:

Art. 16 Os contratos de concessão referidos no artigo anterior, ao detalhar a cláusula prevista no **inciso V do art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**, poderão prever o compromisso de investimento mínimo anual da concessionária destinado a atender a expansão do mercado e a ampliação e modernização das instalações vinculadas ao serviço.

Outro elemento caracterizador dos deveres da concessionária consiste na continuidade e na regularidade do serviço público. Por outro lado, embora deva ser prestação sem interrupções, a legislação admite essa possibilidade por razões de ordem técnica ou, após prévio aviso, em caso de inadimplemento do usuário.¹⁸

Com relação à manutenção da rede, a regulação setorial reforça o entendimento de que interrupções programadas de energia são legítimas, devendo ser previamente comunicadas pela concessionária aos usuários do serviço (Resolução nº

¹⁸ Lei nº 8.987/95: “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; e II —por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.”

414/10). Dessa maneira, a mera interrupção programada do serviço de distribuição de energia elétrica, desde que obedecidas as exigências regulatórias, não implicaria, para a concessionária, dever de indenizar o usuário por eventuais prejuízos sofridos durante a ocorrência. Nesse sentido, observou o Superior Tribunal de Justiça:

4. As Leis nºs 8.987/95 e 9.427/96 conferem à ANEEL o poder-dever de supervisionar o fornecimento de energia elétrica e de estabelecer os limites aceitáveis de interrupção em caso de emergência, manutenção e outros fatos imprevistos.

5. Nos termos do art. 14 do Código de Defesa do Consumidor, o reconhecimento da responsabilidade objetiva está condicionado à existência de serviço defeituoso, definido por seu parágrafo único como o que não fornece a segurança que o consumidor dele pode esperar, considerando-se interpretar sistematicamente o referido dispositivo com as disposições da Lei nº 8.987/95.

6. A partir dessas premissas, a interrupção do fornecimento de energia elétrica, por si só, não gera o dever de indenizar o que o usuário deixou de produzir durante o período da interrupção. Há que se averiguar se foram observados os limites de tolerância estabelecidos pelo poder público, inclusive por força das peculiaridades que envolvem a produção, transmissão e distribuição de energia elétrica (REsp 935.468/AL, DJe 23/04/2009).

Sobre as situações de inadimplemento, a Lei nº 8.987/95 determina, dentre os deveres dos usuários dos serviços públicos concedidos, o pagamento pontual das faturas, esclarecendo que a suspensão do serviço, após prévio aviso, não constitui violação ao dever de prestação contínua (art. 6º, § 3º, II).

Todavia, mesmo com a existência de previsão legal, houve no passado profunda discussão quanto à eventual inconstitucionalidade dessa lei, sob a alegação de que ela violaria o dever de continuidade dos serviços públicos, a dignidade da pessoa e o princípio da defesa do consumidor.¹⁹

¹⁹ Em sentido favorável à suspensão, manifestou-se Caio Tácito, ainda em 1999: “Observados os requisitos legais e regulamentares, entre eles a qualificação de aviso prévio, a suspensão do fornecimento pelo inadimplemento das obrigações do consumidor seja quanto ao pagamento da tarifa, seja quanto à observância das normas próprias das instalações de uso, é exercício regular de direito por parte do fornecedor de energia.” VASCONCELOS, Caio Tácito. Consumidor — falta de pagamento — corte de energia. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: FGV, n. 219, jan./mar. 2000. p. 398-399. Ver, igualmente, NAMBA, Edison Tetsuzo. A suspensão do serviço pela concessionária em decorrência do não pagamento das contas pelo usuário. *Revista de Direito do Consumidor*, n. 36, p. 130-153; LIMA DE MATOS, Eduardo. Suspensão de serviço público (energia elétrica) por falta de pagamento. Não violação do CDC. *Direito do consumidor*, v. 5, p. 202-205. Em sentido contrário, entendendo ser abusiva a suspensão: MARTINS, Plínio Lacerda. Corte de energia elétrica por falta de pagamento — prática abusiva — Código do Consumidor. *Revista dos Tribunais*, v. 778, agosto de 2000. Segundo o autor: “o fornecimento de energia elétrica é serviço essencial. A sua interrupção acarreta o direito de o consumidor postular em juízo, buscando que se condene a Administração a fornecê-lo. Importa assinalar que tal medida judicial tem em mira a defesa de um direito básico do consumidor,



A questão terminou sendo pacificada favoravelmente à possibilidade de suspensão do serviço pelo Superior Tribunal de Justiça, em decisão que levou em consideração os efeitos que uma jurisprudência tolerante com o inadimplemento poderia ter sobre o equilíbrio econômico-financeiro da concessão e, também, sobre os usuários adimplentes (que possivelmente veriam suas tarifas aumentar para compensar o aumento dos inadimplentes).²⁰

Ainda no que tange à proteção aos usuários do serviço público concedido, merece ser mencionado que, em 2008, o Decreto nº 6523 do Presidente da República veio a reconhecer-lhes uma série de direitos no que tange ao Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC).²¹ Dentre os direitos assegurados na referida norma estão:

- ligações gratuitas para os SACs;
- dever de o SAC garantir ao consumidor, no primeiro menu telefônico, a opção de contato com um atendente, de reclamação e de cancelamento de contratos e serviços;
- a opção de contatar o atendimento pessoal deverá constar de todas as subdivisões do menu eletrônico;
- o acesso inicial ao atendente não será condicionado ao prévio fornecimento de dados pelo consumidor;
- em regra, o SAC deverá estar disponível 24 horas por dia, durante sete dias por semana;
- acesso facilitado a pessoas com dificuldade auditiva;
- o número do SAC deverá constar de forma clara e objetiva em todos os documentos e materiais impressos entregues ao consumidor no momento da contratação do serviço e durante seu fornecimento, bem como na página eletrônica da empresa na internet;
- ter todas as suas demandas formalizadas por meio de registro numérico, que lhe será informado no início do atendimento;
- dever de o SAC manter a gravação das chamadas pelo prazo mínimo de 90 dias e o registro eletrônico do atendimento pelo prazo mínimo de dois anos após a solução da demanda.

a ser observado, quando do fornecimento de produtos e serviços (relação de consumo), a teor do art. 6º, VI, DX e art. 22 do CDC” (p. 106). Adiante, conclui: “não vislumbramos no texto constitucional autorização às empresas concessionárias e permissionárias para efetuar o desligamento do serviço essencial. Ao contrário, a Carta Magna prescreve que a lei deverá dispor sobre os direitos dos usuários e a obrigação de manter os serviços adequados, fato este não verificado na atualidade” (p. 107). No mesmo sentido, SEGALLA, Alessandro. A suspensão do fornecimento de energia elétrica ao usuário inadimplente à luz da Constituição Federal. *Revista de Direito do Consumidor*, n. 37, p. 121-156.

²⁰ A partir da decisão paradigma proferida pela 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, REsp 363.943/MG. O tema atualmente está sumulado pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Súmula 89 TJ/RJ: “É lícita a interrupção do serviço pela concessionária, em caso de inadimplemento do usuário, após prévio aviso, na forma da lei.”

²¹ De acordo com o art. 2º do Decreto nº 6.523/2008 “compreende-se por SAC o serviço de atendimento telefônico das prestadoras de serviços regulados que tenham como finalidade resolver as demandas dos consumidores sobre informação, dúvida, reclamação, suspensão ou cancelamento de contratos e de serviços”.

A regulação do serviço de fornecimento de energia elétrica pela ANEEL

As condições gerais de fornecimento de energia elétrica foram editadas pela primeira vez em 27 de março de 1957, pela Portaria nº 356/57 do Ministério da Agricultura, reeditadas por diversas portarias subsequentes de outros departamento e ministérios.²²

Em 2000, a ANEEL regulamentou a matéria por meio da Resolução nº 456, que vigorou até sua substituição pela Resolução nº 414/10, a qual atualmente rege a matéria²³ e será objeto de considerações mais detalhadas ao longo deste documento.

Durante o período em que a Resolução nº 456/00 esteve vigente, a ANEEL foi consolidando entendimentos acerca de direitos e deveres das concessionárias de distribuição de energia elétrica, o que resultou na edição de diversas súmulas por parte da agência reguladora, que igualmente serão objeto de referência adiante neste documento.

Ainda assim, com o tempo, foram sendo observadas algumas omissões e necessidades de aperfeiçoamento da Resolução nº 456/00. Dessa maneira, entre 2007 e 2009 foram discutidas propostas de revisão dessa resolução com o objetivo de “atualizá-la frente à evolução nas relações de consumo e atendimento às novas demandas da sociedade com relação ao fornecimento de energia”.²⁴

As principais questões debatidas no processo de atualização da Resolução nº 456/00 foram: a redução de perdas não técnicas; a qualidade do atendimento comercial; a minimização de custos operacionais; além da inclusão e atualização de outras regras e conceitos.²⁵

A primeira proposta de revisão da Resolução deu destaque especial ao impacto nas tarifas de energia elétrica causado pelas perdas não técnicas, incluindo o furto de energia elétrica, perdas administrativas e o inadimplemento no pagamento das faturas. A necessidade de uma revisão da Resolução nº 456/00 foi explicitada na Nota Técnica nº 004/2008-SRC/ANEEL:

Fatores sociais e culturais, aliados a situações econômicas conjunturais, revelam-se elementos catalisadores de processos litigiosos que envolvem consumidores e agentes regulados, de tal sorte que a regulamentação setorial deve ser dinâmica e acompanhar a evolução do ambiente, no intuito de equilibrar essas relações, ao mesmo tempo que induz o aumento da qualidade e da eficiência na prestação dos serviços de energia elétrica, bem como busca a modicidade das tarifas.

[...]

²² Portaria nº 114/63 do Departamento Nacional da Produção Mineral. Portaria nº 670/68 do Ministério das Minas e Energia. Portaria nº 378/75 do Ministério das Minas e Energia. Portaria nº 85/97 do Departamento de Águas e Energia Elétrica. Portaria nº 466/97 do Departamento de Águas e Energia Elétrica.

²³ A Resolução nº 414/10 da ANEEL já foi objeto de alterações pontuais por resoluções posteriores.

²⁴ Nota Técnica nº 004/08-SRC/ANEEL.

²⁵ Nota Técnica nº 004/08-SRC/ANEEL, de 25/1/2008.



Nesse diapasão, faz-se mister destacar a redução das perdas não técnicas como um dos grandes motes da revisão ora promovida, buscando-se atualizar os conceitos relacionados à caracterização do furto de energia elétrica, assim como adequar os mecanismos de recuperação de receita e implementar medidas de redução da inadimplência, uma vez que tais práticas penalizam a coletividade, onerando as tarifas e induzindo ao uso ineficiente da energia elétrica.

A Superintendência de Regulação da Comercialização da Eletricidade (SRC) da ANEEL apresentou uma proposta de Resolução, por meio da Nota Técnica nº 04/08, a qual foi então objeto de debate em audiências públicas em Porto Alegre, São Paulo, Belém, Salvador e Brasília.²⁶

Uma análise das notas técnicas da ANEEL, das audiências públicas e das contribuições apresentadas pelo público permite constatar a preocupação dos participantes na busca pelo equilíbrio na relação entre usuários e distribuidoras.²⁷

No que tange ao atendimento ao público, gerou algum dissenso a posição da ANEEL em favor do estabelecimento de postos de atendimento presencial em todos os municípios do Brasil, com horário reduzido. Discutiu-se também a inclusão, no preâmbulo do texto, de referência ao Código de Defesa do Consumidor.²⁸

Foi igualmente objeto de controvérsia o papel das ouvidorias nas concessionárias. Enquanto alguns sustentavam que ela deveria ser obrigatória para todas as distribuidoras, a ANEEL optou por mantê-las facultativas. Essa posição foi sustentada pela Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADEE),²⁹ sob o argumento de que a obrigatoriedade da existência de ouvidorias aumentaria os custos das concessionárias e levaria à necessidade de a ANEEL regular também essa atividade. Hoje, as ouvidorias são recomendadas para melhor garantir o direito dos consumidores, mas não são obrigatórias.³⁰

Foram também discutidas regras sobre a suspensão no fornecimento de energia. A Resolução nº 414/10 da ANEEL terminou por estabelecer um prazo máximo de 90 dias para a efetivação da suspensão por inadimplemento, introduzindo ainda

²⁶ Conforme relato na Nota Técnica nº 047/09-SRC/ANEEL.

²⁷ Uma análise completa das contribuições recebidas pela ANEEL no processo de discussão pública que culminou com a edição da Resolução nº 414/10 está no Anexo I à Nota Técnica nº 001/09-SRC/ANEEL de 9/1/2009, intitulado “Relatório de análise das contribuições referentes à Audiência Pública AP 008/2008”.

²⁸ Conforme relato na Nota Técnica nº 047/09-SRC/ANEEL.

²⁹ Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADEE), sociedade civil de direito privado, sem fins lucrativos que reúne 41 concessionárias, estatais e privadas, atuantes em todas as regiões do país. Mais informações disponíveis em: <www.abradee.com.br>. Acesso em: jun. 2012.

³⁰ Conforme se observa do art. 202 da Resolução nº 414/10: “Quando não for oferecido o serviço de ouvidoria pela distribuidora, as solicitações e reclamações de que trata o art. 201 podem ser apresentadas diretamente à agência estadual conveniada ou, na inexistência desta, diretamente à ANEEL.”

a exigência de que o procedimento seja realizado em horário comercial, de modo a possibilitar o pagamento imediato da conta.³¹

Foi ainda controversa a majoração, para 5%, da multa aplicável aos valores pagos em atraso. A justificativa para o aumento seria o crescente endividamento dos consumidores que postergariam o pagamento da fatura de energia elétrica como forma de rolagem de dívida, já que a multa cobrada anteriormente era inferior às taxas praticadas no mercado financeiro. A ANEEL chegou a sugerir a aplicação de multa de 2% aos atrasos de até 30 dias, e de 5% aos demais. Assim, seria possível evitar prejuízo excessivo ao consumidor residencial que deixasse de pagar a conta por apenas alguns dias ao mesmo tempo que se desestimularia o abuso pelos demais consumidores. Entretanto, a proposta acabou não prevalecendo, tendo sido fixado, na Resolução nº 414/10, o máximo de 2% a título de multa por inadimplemento, além de juros de mora de 1% ao mês.³²

Nas audiências públicas discutiu-se ainda a definição das condicionantes para restabelecer o fornecimento de energia que tenha sido suspenso. Observa-se uma intenção de as concessionárias aumentarem as condicionantes para a religação, enquanto os órgãos de representação dos usuários do serviço buscavam reduzir as referidas exigências.

Vale ressaltar que nas audiências houve diversas reclamações quanto à carga tributária incidente sobre o preço final da energia elétrica cobrado aos usuários do serviço, tendo a ANEEL manifestado que essa matéria foge ao âmbito da sua competência.³³

Quanto aos procedimentos irregulares, dentre as modificações propiciadas pela edição da Resolução nº 414/10, merece destaque a introdução da faculdade de o consumidor agendar com a distribuidora a avaliação técnica do equipamento de medição, quando não puder fazê-lo no dia apresentado pela distribuidora. Esse tema será mais detalhado adiante.

Portanto, atualmente, as normas setoriais que regem a prestação do serviço de distribuição de energia elétrica são encontradas principalmente na Resolução nº 414/10 da ANEEL. Dentre outros assuntos, essa Resolução apresenta disposições relativas à (i) classificação quanto às espécies de consumidores; (ii) pedidos e prazos para ligação à rede; (iii) modalidades tarifárias; (iv) contratação; (v) medição,

³¹ Nota Técnica nº 047/09-SRC/ANEEL.

³² Resolução nº 414/10: “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 percentual 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.”

³³ A título ilustrativo, conforme ata da audiência pública nº 008/08, realizada em 24/4/2008, em Porto Alegre.



faturamento e pagamento; (vi) responsabilidade da concessionária; e (vii) procedimentos para ressarcimento de danos ao usuário.

Pouco após sua entrada em vigor, começaram a ser discutidas necessidades de aperfeiçoamento da Resolução nº 414/10 da ANEEL. A esse respeito, merece destaque a Nota Técnica nº 008/11-SRC/ANEEL, que apontou o aumento da litigiosidade como decorrência tanto do aumento dos atos de fiscalização das concessionárias quanto, de outro lado, do questionamento efetuado pelo Poder Judiciário quanto à suficiência dos atos unilaterais de fiscalização das concessionárias para comprovação de fraudes relacionadas ao consumo:

10. O aumento do número de inspeções promovidas pelas distribuidoras de energia elétrica e o aprimoramento das técnicas de detecção de irregularidades na medição nos últimos anos acarretaram um maior número de reclamações dos consumidores afetados aos órgãos de proteção e defesa do consumidor e uma série de litígios no âmbito judicial. Tais reclamações estão diretamente relacionadas tanto à caracterização da irregularidade e a sua autoria quanto aos montantes de consumos cobrados.

11. Nesse ínterim, a regulamentação que precedeu a Resolução Normativa nº 414/2010, a Resolução ANEEL nº 456/2000, estabelecia, em seu art. 72, as providências que a distribuidora deveria tomar quando constatasse a ocorrência de qualquer procedimento irregular cuja responsabilidade não lhe fosse atribuível e que tivesse provocado faturamento inferior ao correto, ou no caso de não ter havido qualquer faturamento. Apesar de dispor que a distribuidora deveria emitir o Termo de Ocorrência de Irregularidade, contendo as informações relacionadas no inciso I, o dispositivo não deixava claro que outros procedimentos a distribuidora deveria implementar para caracterizar fielmente a irregularidade.

12. Tal abertura permitiu diversos questionamentos quanto à verificação dos equipamentos de medição pela distribuidora, principalmente quanto a sua idoneidade, tendo em vista ser a empresa parte na ação de cobrança. Além disso, alega-se ainda que a “perícia” no equipamento de medição realizada unilateralmente pela distribuidora não é prova hábil para embasar a cobrança por irregularidade. Dessa forma, inúmeras foram as sentenças proferidas por cortes judiciais no sentido de cancelar a cobrança nos casos em que a distribuidora realiza a “perícia” no medidor.³⁴

Portanto, verifica-se que, em resposta às preocupações relatadas acerca do ônus da prova na comprovação de irregularida-

³⁴ Nota Técnica nº 008/11-SRC/ANEEL.

des no consumo, a Resolução nº 414/10 trouxe inovações face à Resolução nº 456/00, sendo ainda certo que mesmo essa nova norma já sofreu modificações pontuais, o que demonstra a complexidade do tema, que será retomado adiante.

Índices de qualidade do serviço de distribuição de energia elétrica

A regulação setorial expedida pela ANEEL estabeleceu os seguintes índices de verificação da qualidade do serviço de distribuição de energia elétrica:

- **DEC —Duração equivalente de interrupção por unidade consumidora:** constitui a média, em horas, durante o período de apuração, em que as unidades consumidoras ficaram privadas do fornecimento de energia elétrica.
- **FEC —Frequência equivalente de interrupção por unidade consumidora:** constitui a média da quantidade de vezes, durante o período de apuração, em que as unidades consumidoras ficaram privadas do fornecimento de energia elétrica.
- **DIC —Duração de interrupção individual:** informa o tempo, durante o período de apuração, em que uma unidade consumidora específica ficou privada do fornecimento de energia elétrica.
- **FIC —Frequência de interrupção individual:** informa a quantidade de vezes, durante o período de apuração, em que uma unidade consumidora específica ficou privada do fornecimento de energia elétrica.
- **DMIC —Duração máxima de interrupção individual por unidade consumidora:** tempo máximo de interrupção contínua da energia elétrica em uma unidade consumidora ou ponto de conexão.

As metas às distribuidoras são determinadas pela ANEEL. DEC e FEC são índices coletivos de qualidade, ao passo que os demais são índices individuais.

Caso ocorra violação dos padrões de DIC, FIC e DMIC, a regulação setorial determina que haverá compensação financeira ao usuário na fatura do mês subsequente.³⁵ De acordo com a ANEEL, em 2011 houve 103.948.908 eventos de pagamento de compensação em decorrência da transgressão dos limites de DIC, FIC e DMIC por parte das concessionárias de distribuição, que corresponderam a um valor total de R\$ 385.187.839,38 a título de compensação. Especificamente com relação à Light, em 2011 foram realizadas 7.070.973 compensações, no valor total de R\$ 32.474.315,10. Já em 2010, a concessionária havia realizado 4.060.639 eventos de compensação, correspondentes ao valor total de R\$ 15.281.586,70.³⁶

Com relação à DEC e FEC, a *Cartilha de acesso ao sistema de distribuição*, com a redação dada após sua segunda revisão, aprovada pela Resolução Normativa nº 424/10 da ANEEL, informa que “a partir de 2009, a violação dos limites de DEC e

³⁵ Fonte: Prodist. Cartilha de acesso ao sistema de distribuição. Pós-revisão aprovada pela Resolução Normativa nº 424/10 da ANEEL. p. 18.

³⁶ Informação disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=680&idPerfil=2>>. Acesso em: jul. 2012.



FEC nos períodos predefinidos de apuração não implica mais pagamento de multa pela distribuidora à ANEEL”.³⁷

O processo de desestatização parece ter tido êxito em propiciar expressivas melhorias nos indicadores coletivos de qualidade de serviço, conforme comprova gráfico da ANEEL.

Em abril de 2012, a ANEEL divulgou, pela primeira vez, o ranking das distribuidoras de energia elétrica com relação à qualidade do serviço, medido por meio do indicador de **Desempenho Global de Continuidade**, formado a partir da comparação dos valores apurados de DEC e FEC das distribuidoras em relação aos limites fixados pela ANEEL.

De acordo com a Nota Técnica nº 0054/2012-SRD, “o indicador permite avaliar o nível da continuidade da distribuidora (valores apurados de duração e frequência de interrupções) em relação aos limites estabelecidos para sua área de concessão (limites determinados pelas resoluções autorizativas da ANEEL)”. O índice constitui uma média aritmética simples entre DECs e FECs verificadas ao longo de um ano e os valores-limite aprovados pela agência reguladora para cada distribuidora.

Para essa medição, a ANEEL dividiu as 63 distribuidoras de energia elétrica em dois grandes grupos, tendo por parâmetro a quantidade anual de energia distribuída. A Light ficou na 31ª posição no seu grupo, o que corresponde à antepenúltima colocação dentre as 33 empresas que distribuem anualmente mais de 1 TWh (terawatt/hora) de energia.³⁸

Ainda no que tange à normatização setorial da qualidade do serviço prestado pelas distribuidoras de energia elétrica, merece menção que a ANEEL também acompanha a quantidade de reclamações efetuadas pelos usuários do serviço. A Resolução nº 414/10 exige que as concessionárias informem os dados que permitam o cálculo de seus índices de DER e FER (art. 156 e ss.), correspondentes à Duração Equivalente de Reclamações e à Frequência Equivalente de Reclamações.

Os índices aceitáveis de DER e FER são estabelecidos anualmente para cada concessionária e, em caso de violação, ensejam multa nos termos da Resolução nº 63/04 (art. 160, Resolução nº 414/10). Adicionalmente, por força da Resolução nº 414/10, as distribuidoras ficaram obrigadas a implantar a norma ABNT NBR ISO 10002 —Satisfação do cliente— diretrizes para o tratamento de reclamações nas organizações, até 31/12/2011. O Anexo III da Resolução nº 414/10 estabelece o modelo de relatório da Qualidade do Atendimento Comercial.

Por fim, merece menção que a ANEEL divulga anualmente o Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor (IASC), o qual é o resultado de uma pesquisa de satisfação realizada entre os consumidores no que se refere aos serviços prestados pelas concessionárias de distribuição de energia elétrica. A ANEEL premia anualmente as concessionárias com melhor desempenho.³⁹ Em 2010, a empresa vencedora teve

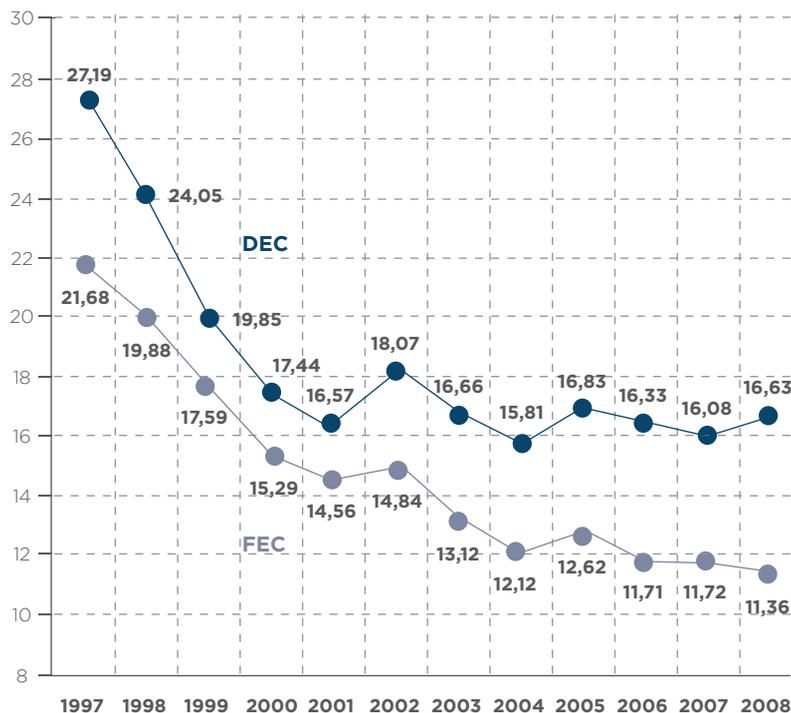
³⁷ PRODIST. *Cartilha de acesso ao sistema de distribuição*. Pós-revisão da Resolução Normativa nº 424/10. p. 17.

³⁸ Fonte: ANEEL. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/noticias/Output_Noticias.cfm?Identidade=5526&id_area=90>. Acesso em: jun. 2012.

³⁹ Para mais informações sobre o IASC, ver <http://www.aneel.gov.br/area.cfm?id_area=189>.

Gráfico 1.1

Gráfico Brasil –DEC/FEC



Fonte: ANEEL apud ABRADEE. Disponível em <http://www.abradee.org.br/banco_dados.asp>. Acesso em: nov. 2011.

um desempenho de 81,84, enquanto a média nacional foi de 64,41.⁴⁰ A Light ficou acima da média nacional, com 67,55, o que é considerado “bom” pela ANEEL, em uma escala que varia da seguinte maneira: 80-100, excelente; 60-80, bom; 40-60, regular; 20-40, ruim; 0-20, péssimo.⁴¹

Conselho de Consumidores

Desde 1993, a Lei nº 8.631 determina a necessidade de instauração de Conselho de Consumidores, de caráter consultivo, em cada área de concessão do serviço de distribuição de energia elétrica:

⁴⁰ Dados disponíveis em: <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/noticias/Output_Noticias.cfm?Identidade=3652&id_area=90>. Acesso em: jun. 2012.

⁴¹ O relatório do IASC sobre a Light relativo a 2010 está disponível em: <http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/LIGHT_2010.pdf>. Acesso em: jun. 2012. Dados disponíveis na página 17.



Art. 13 O concessionário de serviço público de distribuição de energia elétrica criará, no âmbito de sua área de concessão, Conselho de Consumidores, de caráter consultivo, composto por igual número de representantes das principais classes tarifárias, voltado para orientação, análise e avaliação das questões ligadas ao fornecimento, tarifas e adequações dos serviços prestados ao consumidor final.

Atualmente, a disciplina do Conselho de Consumidores é regida pela Resolução Normativa nº 451/11 da ANEEL, cujos principais elementos são os seguintes:

- os Conselheiros devem ser indicados por entidades representativas das classes de unidades consumidoras residencial, industrial, comercial, rural e poder público;
- é vedada a participação como conselheiro de pessoa que mantenha qualquer vínculo trabalhista ou profissional com a distribuidora ou sua controladora, ou mesmo participante em conselho de administração, seus respectivos cônjuges e parentes até segundo grau, assim como de pessoa física ou jurídica com que mantenha relações comerciais, excetuada a relação decorrente do fornecimento de energia elétrica; (ii) a representação, ao mesmo tempo, de um mesmo conselheiro, em mais de uma classe no mesmo conselho; e (iii) a participação, como conselheiro, como candidato ou ocupante de cargo público eletivo;
- podem integrar o conselho um representante titular e um suplente do Ministério Público ou da Defensoria Pública ou do Órgão de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon), de âmbito local ou regional, que atuarão de acordo com o Regimento Interno;⁴²
- a participação como conselheiro é voluntária e não remunerada, para mandatos de dois anos, renováveis;
- o custeio das despesas com viagens e demais gastos relacionados à participação no conselho fica a cargo da concessionária;
- a distribuidora deve indicar um representante titular e um suplente para a função de secretário executivo, os quais não terão direito a voto nas deliberações do conselho.

As competências do Conselho de Consumidores estão assim detalhadas na Resolução Normativa nº 451/11:

Art. 13 Compete ao Conselho, observado o disposto nesta Resolução:

⁴² Embora a norma aluda à “possibilidade” de participação desses órgãos, não fica claro se essa seria uma faculdade ou uma obrigação, haja vista que, segundo o art. 15: “O Regimento Interno do Conselho **deve conter**, no mínimo, disposições sobre: [...] “V —forma de atuação do Ministério Público, ou da Defensoria Pública ou do Programa de Orientação e Proteção ao Consumidor (Procon) disciplinado, no mínimo, direito a voto, duração do mandato, vedações e hipóteses de recondução.”

- I —manifestar-se formalmente, especialmente quando solicitado pela ANEEL, a respeito das tarifas e da qualidade do fornecimento de energia elétrica da respectiva distribuidora;
- II —cooperar com a distribuidora e estimulá-la no desenvolvimento e na disseminação de programas educativos destinados à orientação dos consumidores sobre a utilização da energia elétrica, esclarecendo-lhes sobre seus direitos e deveres;
- III —acompanhar, quando solicitado, a solução de conflitos instaurados entre consumidores e a distribuidora;
- IV —analisar, debater e propor soluções para assuntos que envolvam a coletividade de uma ou mais classes de unidades consumidoras;
- V —cooperar com a distribuidora na formulação de propostas sobre assuntos de competência do Conselho, encaminhando-as à ANEEL ou ao órgão conveniado por ela indicado;
- VI —cooperar com a ANEEL e com o órgão conveniado por ela indicado, durante as consultas públicas de preparação da fiscalização dos serviços prestados, visando ao cumprimento do Contrato de Concessão e da regulamentação de interesse do setor de energia elétrica;
- VII —solicitar a intervenção da ANEEL ou do órgão conveniado por ela indicado para a solução de impasses surgidos entre o Conselho e a distribuidora;
- VIII —conhecer e acompanhar a evolução da legislação e da regulamentação do setor de energia elétrica;
- IX —cooperar com a distribuidora na divulgação das decisões e dos atos praticados pelo Conselho;
- X —enviar à ANEEL, com cópia para a distribuidora, até o último dia útil do mês de outubro o Plano Anual de Atividades e Metas referente ao exercício seguinte, utilizando-se dos modelos de formulários disponibilizados no endereço eletrônico <www.aneel.gov.br> e em conformidade com o disposto nesta Resolução;
- XI —enviar à ANEEL, com cópia para a distribuidora, até o último dia útil do mês de abril, o relatório contendo a prestação de contas do Plano Anual de Atividades e Metas referente ao exercício anterior, observando-se o disposto nesta Resolução;
- XII —aprovar o seu Regimento Interno, observado o disposto nesta Resolução;
- XIII —interagir previamente com os consumidores e com as entidades representativas, visando à indicação de representantes quando da renovação dos mandatos dos Conselheiros;
- XIV —realizar, num prazo de até 90 (noventa) dias antes do início dos mandatos, Audiência Pública abordando, no mínimo, a representatividade das entidades e dos Conselheiros indicados



e os aspectos ligados ao fornecimento de energia elétrica, tais como o atendimento ao consumidor, as tarifas aplicadas e a adequação dos serviços prestados pela distribuidora, encaminhando a ata à ANEEL;

XV —observar, juntamente com a distribuidora, a correta utilização dos recursos financeiros em consonância com o limite e os procedimentos estabelecidos nesta Resolução;

XVI —divulgar, em cooperação com a distribuidora, através de sua página eletrônica na *internet* ou outros meios adicionais, a existência do Conselho, seu Regimento Interno, sua agenda de trabalho, os canais de comunicação com os consumidores, as pautas das reuniões e os atos por ele praticados, respeitando as restrições de divulgação de informações previstas no art. 22 desta Resolução;

XVII —manter atualizados junto à ANEEL, tendo como responsável a distribuidora, os dados cadastrais e de contato dos Conselheiros.

A Resolução nº 451/11 previu que os recursos destinados a cobrir as despesas do Conselho de Consumidores devem ser depositados em conta específica e serão considerados no momento da revisão tarifária, devendo ser reconhecidos como componentes da Parcela B da tarifa:

Art. 18 O recurso financeiro destinado à cobertura das despesas do Conselho é determinado no Anexo I desta Resolução e deve ser disponibilizado, nas datas e valores estabelecidos no Plano Anual de Atividades e Metas, em conta bancária específica, destinada a atender exclusivamente os gastos necessários para o desenvolvimento de suas atividades.

§ 1º O valor destinado à cobertura das despesas do Conselho deve ser atualizado anualmente pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) por ocasião do reajuste tarifário da distribuidora.

§ 2º Os valores especificados no Anexo I serão atualizados por ocasião da revisão tarifária da distribuidora e estão sujeitos a avaliações periódicas pela ANEEL.

§ 3º As distribuidoras devem implementar os mecanismos necessários para controlar todas as despesas incorridas com os Conselhos criando, se necessário, registros auxiliares a partir do 4º grau no Plano de Contas do Setor Elétrico, especificamente na conta de Outras Despesas da Administração Central.

§ 4º O recurso financeiro disponibilizado ao Conselho para a execução do Plano Anual de Atividades e Metas deve ser levado em consideração na definição da Parcela B da receita da distribuidora nos processos de revisão tarifária.

§ 5º O valor limite estabelecido no Anexo I contempla exclusivamente as atividades definidas no art. 19, podendo a distribuidora e o Conselho ajustarem repasse em valor superior, o qual não será reconhecido tarifariamente.

§ 6º Após a prestação de contas, caso o dispêndio aprovado não atinja a totalidade dos recursos disponibilizados, o saldo restante pode ser utilizado até o final do ciclo tarifário da distribuidora, quando o eventual saldo remanescente, a ser fiscalizado e validado pela ANEEL, será revertido à modicidade tarifária na revisão tarifária subsequente.

§ 7º A distribuidora deve adotar todas as providências para viabilizar o pagamento das despesas do Conselho e a respectiva prestação de contas.

A Resolução prevê ainda que, anualmente, dois representantes de cada região deverão reunir-se com a ANEEL.

Nos termos do Anexo I da Resolução nº 451/11, a Light recebeu a autorização para o repasse de até R\$ 112.332,00 para fins de custeio do seu Conselho de Consumidores.

Política tarifária na distribuição de energia elétrica

Uma das distinções entre o contrato de prestação de serviços públicos e os demais contratos de prestação de serviços é que, nos primeiros, as partes contratantes não são livres para estabelecer a forma de precificação, predeterminada no contrato de concessão firmado entre o Poder Público concedente e a concessionária e que somente pode ser modificada nos casos de reajuste e revisão legal e contratualmente previstos. Nesse sentido, o valor cobrado ao usuário final, a título de contraprestação pelo serviço prestado, denomina-se **tarifa**.

A Constituição Federal exige que a política tarifária seja disciplinada em lei, conforme seu artigo 175, dispondo literalmente que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre por licitação, a prestação de serviços públicos. Em seu parágrafo único acrescenta que a lei disporá sobre política tarifária.

A Lei nº 9.427/96, que rege o setor de energia elétrica, estabelece o regime do serviço pelo preço para os serviços públicos de energia elétrica:⁴³

⁴³ Esse regime tem previsão legal desde a edição da Lei nº 8.631/93, que determinou a equalização das contas das distribuidoras de energia elétrica: “Art. 1º Os níveis das tarifas de fornecimento de energia elétrica a serem cobradas de consumidores finais serão propostos pelo concessionário, ao Poder Concedente, que os homologará, observado o disposto nesta Lei. [...] § 2º Os níveis das tarifas a que se refere o *caput* deste artigo corresponderão aos valores necessários para a cobertura do custo do serviço de cada concessionário distribuidor, segundo suas características específicas, de modo a garantir a prestação dos serviços adequados. § 3º No custo do serviço mencionado no parágrafo anterior, além dos custos específicos dos concessionários públicos e privados, serão obrigatoriamente incluídos os valores relativos aos preços de energia elétrica comprada aos concessionários supridores, inclusive o transporte da energia gerada pela Itaipu Binacional, os relativos às quotas anuais da Reserva Global de



Art. 15 Entende-se por **serviço pelo preço** o regime econômico-financeiro mediante o qual as **tarifas máximas do serviço público de energia elétrica são fixadas**:

I —no contrato de concessão ou permissão resultante de licitação pública, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

II —no contrato que prorogue a concessão existente, nas hipóteses admitidas na Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995;

III —no contrato de concessão celebrado em decorrência de desestatização, nos casos indicados no art. 27 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995;

IV —em ato específico da ANEEL, que autorize a aplicação de novos valores, resultantes de revisão ou de reajuste, nas condições do respectivo contrato. [...] (grifo nosso).⁴⁴

Verifica-se assim que a legislação orienta para a adoção de um regime de tarifas-teto nas concessões de energia elétrica (*price cap*).

A Lei nº 8987/95 estabelece que o valor das tarifas que venha a ser fixado em conformidade com a proposta vencedora da licitação será preservado mediante as regras de reajuste anual e revisão.

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.

Art. 10 Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu **equilíbrio econômico-financeiro**.

Reversão — RGR, ao rateio do custo de combustíveis e às compensações financeiras pela utilização de recursos hídricos devidos por usinas próprias. [...]” Essa mesma lei previu a extinção do regime de remuneração garantida, segundo o qual era garantida às concessionárias uma remuneração fixa pelos seus ativos: “Art. 7º O regime de remuneração garantida e, em consequência, a Conta de Resultados a Compensar —CRC e a Reserva Nacional de Compensação de Remuneração —RENCOR, ficarão extintos na data de publicação do decreto regulamentador desta Lei.”

⁴⁴ Apesar da redação “serviço pelo preço” não se pode afirmar que o setor elétrico pratique unicamente um regime de *price cap* em suas tarifas. A utilização de mecanismos regulatórios como “empresa de referência” ou “comparação entre empresas”, nos momentos de revisão tarifária, por vezes mescla o sistema de *price cap* com o de taxa de retorno: “A questão acerca da correlação exata entre tarifa e custo não está de todo esclarecida no âmbito do serviço público de distribuição de energia elétrica, ainda muito vinculado ao sistema de preço pelo custo. Nesse sentido, a doutrina jurídica nacional tende a falar em remuneração que cubra os custos do serviço e proporcione certa margem de rentabilidade ao concessionário, enquanto a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), por sua vez, em inúmeros pronunciamentos reconhece explicitamente a extinção dessa forma de construção tarifária e fala em remuneração-teto (*price cap*) para caracterizar o modelo tarifário do serviço de distribuição.” LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. Considerações jurídicas sobre os aspectos econômicos dos contratos de concessão de distribuição de energia elétrica. *Revista Jurídica: órgão nacional de doutrina, legislação e crítica judiciária*. Porto Alegre, v. 48, n. 276, out. 2000. p. 35.

Art. 23 São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

[...]

IV —ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o **reajuste** e a **revisão** das tarifas; [...] (grifo nosso).

Os instrumentos de reajuste anual e revisão tarifária têm por objetivo manter o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, que é fixado de acordo com a proposta apresentada pela licitante vencedora do processo licitatório e o contrato de concessão firmado.

O reajuste anual corresponde à aplicação do índice contratualmente previsto para reposição das perdas inflacionárias do ano anterior. Já na revisão tarifária, que pode ser periódica ou extraordinária, promove-se uma ampla análise das parcelas que compõem a tarifa, podendo levar a uma majoração superior ao índice de reajuste inflacionário ou a uma redução do valor da tarifa paga pelo usuário final.

De maneira simplificada, pode-se afirmar que a tarifa de energia elétrica paga pelo usuário do serviço divide-se em duas parcelas principais: a **Parcela A**, que contempla os custos não gerenciáveis pela concessionária de distribuição de energia elétrica, e a **Parcela B**, que congrega os chamados custos gerenciáveis. Tendo em vista a natureza dos custos que compõem a Parcela A da tarifa, que estão fora do espectro de decisões da concessionária, as alterações nas suas componentes ensejam revisão automática.⁴⁵

Acerca da composição da tarifa de energia elétrica, esclarece Sérgio Kinya Fugimoto:

A receita necessária para que a distribuidora de energia elétrica mantenha o equilíbrio econômico-financeiro, conhecida como receita requerida, é composta por duas parcelas correspondentes aos seguintes custos: i) custos exógenos aos da distribuidora (chamados de custos “não gerenciáveis”), ou Parcela A, e ii) custos sob o controle das distribuidoras (denominado de custos “gerenciáveis”), ou Parcela B.

Os custos da Parcela A incluem os custos de energia comprada para revenda, os custos de conexão e transmissão e determinados encargos setoriais (taxas regulatórias). A Parcela B compreende os itens de custo que estão sob o controle das concessionárias: os custos da prestação do serviço de distribuição e a remuneração dos investimentos.

Os custos da Parcela A são geralmente repassados às tarifas de forma integral. Os custos da Parcela B, por sua vez, são anual-

⁴⁵ Lei nº 8.987/95: “Art. 9º [...] § 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso. § 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.”



mente corrigidos, no processo de reajuste tarifário, de acordo com o índice IGP-M, ajustado por um índice que busca induzir as distribuidoras na busca de eficiência operacional, conhecido como Fator X.

Já na revisão tarifária periódica, que ocorre de quatro em quatro anos para a maior parte das distribuidoras, a ANEEL determina uma nova receita requerida. Como as variações reais da Parcela A são reconhecidas integralmente nas tarifas, a função básica da revisão tarifária é definir o novo valor da Parcela B.⁴⁶

A partir do advento da Lei nº 10.848/04, as distribuidoras de energia elétrica estão obrigadas a contratar toda a sua demanda de energia no Ambiente de Contratação Regulada (ACR), por meio do mecanismo dos leilões de energia:

Art. 1º [...] § 2º Submeter-se-ão à contratação regulada a compra de energia elétrica por concessionárias, permissionárias e autorizadas do serviço público de distribuição de energia elétrica, nos termos do art. 2º desta Lei, e o fornecimento de energia elétrica para o mercado regulado.

Art. 2º As concessionárias, as permissionárias e as autorizadas de serviço público de distribuição de energia elétrica do Sistema Interligado Nacional —SIN deverão garantir o atendimento à totalidade de seu mercado, mediante contratação regulada, por meio de licitação, conforme regulamento, o qual, observadas as diretrizes estabelecidas nos parágrafos deste artigo, disporá sobre: [...].

Por essa razão, o preço de compra da energia é elencado como custo não gerenciável pela distribuidora.

O conjunto de tributos e encargos setoriais incidentes sobre o serviço de energia elétrica atualmente responde por mais de 40% da tarifa paga pelo usuário final.⁴⁷ Vejamos alguns dados setoriais a esse respeito:

⁴⁶ FUGIMOTO, Sérgio Kinya. *Estrutura de tarifas de energia elétrica: análise crítica e proposições metodológicas*. Tese de doutorado apresentada à Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010, mimeo. p. 7.

⁴⁷ São encargos setoriais: (i) a Reserva Global de Reversão (RGR), instituída pelo Decreto nº 41.019/57, com a finalidade de prover recursos para reversão e/ou encampação dos serviços públicos de energia elétrica, como também para financiar a expansão e melhoria desses serviços; (ii) a Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis (CCC), instituída pelo Decreto nº 73.102/73, cuja finalidade atual consiste em ratear os custos relacionados ao consumo de combustíveis para a geração de energia termoeleétrica nos sistemas isolados, especialmente na região Norte do país; (iii) o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), instituído pela Lei nº 10.438/02, cujo objetivo consiste em aumentar a participação de fontes alternativas renováveis na produção de energia elétrica no país, tais como energia eólica, biomassa e pequenas centrais hidrelétricas; (iv) a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), igualmente instituída pela Lei nº 10.438/02, com o objetivo prover recursos para o desenvolvimento energético dos estados; a competitividade da energia produzida a partir de fontes eólica, pequenas centrais hidrelétricas, biomassa, gás natural e carvão mineral, nas áreas atendidas pelos sistemas elétricos interligados; e para promover a universalização do serviço de energia elétrica em todo o território nacional; (v) a Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos (CFURH), instituída pela Lei nº 7.990/89, destinada a compensar os municípios afetados pela perda de

- Segundo a Associação Brasileira das Concessionárias de Energia Elétrica (ABCE), a carga fiscal sobre o setor, considerando os encargos setoriais, teria alcançado o percentual de 49,03% da receita total em 2006.⁴⁸
- De acordo com o Instituto Acende Brasil, os tributos e encargos do setor elétrico brasileiro chegam a representar cerca de 46% da conta de luz.⁴⁹

O peso dos tributos e encargos setoriais na formação do valor final da tarifa de energia elétrica merece análise cuidadosa, à medida que há indícios de que o valor pago pelo serviço de fornecimento de energia elétrica se apresenta elevado comparativamente à capacidade aquisitiva da população.

Esse é um tema que se insere no debate sobre as políticas públicas para o setor e o grau de judicialização verificado na relação entre concessionárias e usuários do serviço, pois uma das hipóteses a ser investigada é justamente o impacto que tarifas mais baratas teriam na diminuição do índice de inadimplência, furtos e outras fraudes.

De outro lado, a redução do valor da tarifa de energia elétrica possivelmente levaria ao aumento do consumo, motivando expansão da oferta de energia elétrica, tema que se vincula diretamente à questão ambiental. Merece menção que a Lei nº 12.212/2010 dispõe sobre a tarifa social de energia elétrica, que estabelece descontos para usuários de baixa renda.⁵⁰

terras produtivas, ocasionada por inundação de áreas na construção de reservatórios de usinas hidrelétricas; (vi) o encargo de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e Eficiência Energética, criada pela Lei nº 9.991/00, que obriga as concessionárias e permissionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica a aplicar anualmente o montante de, no mínimo, 0,75% de sua receita operacional líquida em pesquisa e desenvolvimento do setor elétrico e, no mínimo, 0,25% em programas de eficiência energética no uso final. Os recursos são destinados ao Ministério da Ciência e Tecnologia, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), ao Ministério de Minas e Energia e aos agentes, a serem aplicados em projetos aprovados pela ANEEL; (vii) o Encargo de Serviços do Sistema (ESS), que tem fundamento legal no art. 18 do Decreto nº 2.655/98 e na Resolução nº 290/00 da ANEEL, a qual homologou as regras de mercado relativas ao EES. Esse encargo representa “o custo incorrido para manter a confiabilidade e a estabilidade do sistema para o atendimento do consumo”, sendo apurado mensalmente pela CCEE e pago pelos agentes da categoria “consumo” aos agentes de geração; e (viii) o encargo pago a título de rateio do custeio do ONS, devido mensalmente pelas distribuidoras, a partir de orçamento anualmente submetido à aprovação da ANEEL com os valores das contribuições mensais de seus associados. Além disso, anualmente é devida a Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica (TFSEE) à ANEEL, instituída pela Lei nº 9.427/96. Informações obtidas em: <<http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=527&idPerfil=2>>. Acesso em: jun. 2012.

⁴⁸ Fonte: ABCE, citando estudo da PriceWaterhouseCoopers. Informação disponível em: <http://www.abce.org.br/juridico_comites_tributario.php>. Acesso em: nov. 2011.

⁴⁹ Fonte: Instituto Acende Brasil. <http://www.acendebrasil.com.br/site/paginas/Impostos_Encargos.asp>. Acesso em: fev. 2012.

⁵⁰ Lei nº 12.212/10. “Art. 10 A Tarifa Social de Energia Elétrica, criada pela Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, para os consumidores enquadrados na Subclasse Residencial Baixa Renda, caracterizada por descontos incidentes sobre a tarifa aplicável à classe residencial das distribuidoras de energia elétrica, será calculada de modo cumulativo, conforme indicado a seguir: I — para a parcela do consumo de energia elétrica inferior ou igual a 30 (trinta) kWh/mês, o desconto será de 65% (sessenta e cinco por cento); II — para a parcela do consumo compreendida entre 31 (trinta e um) kWh/mês e 100 (cem) kWh/mês, o desconto será de 40% (quarenta por cento); III — para a parcela do consumo compreendida entre 101 (cento e um) kWh/mês e 220 (duzentos e vinte) kWh/mês, o desconto será de 10% (dez por cento); IV — para a parcela do consumo superior a 220 (duzentos e vinte) kWh/mês, não haverá desconto. Art. 2º A Tarifa Social de Energia Elétrica a que se refere o art. 1º será aplicada para as unidades consumidoras classificadas na Subclasse Residencial Baixa Renda, desde



A regulação da ANEEL sobre perdas não técnicas

Conforme mencionado no início deste documento, uma das questões relacionadas à litigiosidade decorrente da prestação de serviço de fornecimento de energia elétrica liga-se a tentativas, por parte das concessionárias, de evitar a ocorrência de perdas técnicas ou de recuperação das perdas experimentadas. Dessa maneira, mostra-se relevante para os efeitos da pesquisa detalhar a regulação das perdas não técnicas.

O cálculo padronizado das perdas técnicas e não técnicas no âmbito da regulação do setor elétrico estabeleceu-se durante o segundo ciclo de revisão tarifária periódica, entre 2007 e 2008,⁵¹ portanto, quando algumas concessões já tinham mais de dez anos de vigência, como é o caso da Light, cujo contrato de concessão foi firmado em 4 de junho de 1996.⁵²

De acordo com a ANEEL, as **perdas não técnicas** são apuradas pela diferença entre as perdas totais e as perdas técnicas,⁵³ abrangendo, portanto, dentre outras, situações como:

- furto de energia;
- erros de medição;
- erros no processo de faturamento;
- unidades consumidoras sem equipamentos de medição.

que atendam a pelo menos uma das seguintes condições: I —seus moradores deverão pertencer a uma família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal —CadÚnico, com renda familiar mensal per capita menor ou igual a meio salário mínimo nacional; ou II —tenham entre seus moradores quem receba o benefício de prestação continuada da assistência social, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. § 1º Excepcionalmente, será também beneficiada com a Tarifa Social de Energia Elétrica a unidade consumidora habitada por família inscrita no CadÚnico e com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, que tenha entre seus membros portador de doença ou patologia cujo tratamento ou procedimento médico pertinente requeira o uso continuado de aparelhos, equipamentos ou instrumentos que, para o seu funcionamento, demandem consumo de energia elétrica, nos termos do regulamento. [...]”

⁵¹ Conforme informações obtidas em relatório da SEFID, unidade técnica do Tribunal de Contas da União: “Ainda, no Ofício anteriormente citado, a ANEEL afirma que no primeiro ciclo não havia metodologia para o tratamento de perdas, de modo que o cálculo dos referenciais regulatórios para as perdas técnicas e não técnicas foi feito de maneira não padronizada, considerando apenas as condições particulares de cada distribuidora. A partir de 2007, com a publicação dos Procedimentos de Distribuição —Prodinst e emissão da Nota Técnica nº 035/07-SRD/ANEEL, foi estabelecida uma forma única de cálculo das perdas técnicas que foi utilizada a partir das revisões do 2º ciclo. Logo, de acordo com as informações prestadas pela ANEEL, **não havia, no primeiro ciclo de revisões tarifárias, uma metodologia específica para a definição dos montantes admissíveis de perdas elétricas para as concessionárias de distribuição.** Como anteriormente relatado, apenas em 2007 foi definido um padrão regulatório para mensurar as perdas técnicas, e em 2008, para mensurar as perdas não técnicas. O limite de perdas admitido era definido conforme discussões entre a ANEEL e as próprias concessionárias, sendo que a ausência de um critério objetivo não permitiu um tratamento padronizado entre as distribuidoras de energia” (grifo nosso). Relatório que embasa o Acórdão nº 2378/10 do TCU —Plenário.

⁵² Contrato de Concessão nº 001/96, firmado entre a União Federal e Light Serviços de Eletricidade S.A.

⁵³ “Perdas na distribuição serão calculadas pelo balanço energético, ou seja, **pela diferença entre o montante de energia injetada e a fornecida.** Observados o período do balanço energético e a base de ativos correspondente, será apurada a parcela correspondente às perdas técnicas e, por diferença, as perdas não técnicas” (grifo nosso). Anexo VII à Resolução nº 234/06 da ANEEL, alterada pela Resolução nº 338/08.

Em reunião realizada na ANEEL com representantes das distribuidoras, em março de 2007, foi reportada estimativa de perdas não técnicas no país equivalente a cerca de R\$ 5 bilhões anuais.⁵⁴ Segundo a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), o total de perdas no país (técnicas e não técnicas) chega a 17,6%.⁵⁵

Também a própria agência reguladora setorial reconheceu, no passado, que a regulação setorial deveria gerar incentivos adequados ao combate às perdas não técnicas pelas concessionárias de distribuição de energia elétrica, mediante a imposição de limites regulatórios para as perdas de energia. No Anexo VII à Resolução Normativa nº 234/06, alterada pela Resolução Normativa nº 338/08, lê-se:

No atual modelo de regulação econômica do setor elétrico **devem ser estabelecidos limites regulatórios para as perdas de energia**, visando subsidiar as revisões tarifárias periódicas e reajustes tarifários das concessionárias de distribuição de energia elétrica, com foco em **modicidade tarifária e redução de desperdícios**, os quais impactam de forma relevante toda a cadeia produtiva da indústria de energia elétrica, **considerando que as perdas não técnicas são, em grande medida, gerenciáveis por parte das empresas** (grifo nosso).

Ainda segundo a ANEEL, deveria ser “definido o referencial regulatório de perdas não técnicas, a ser utilizado na revisão tarifária e nos reajustes subsequentes, observando-se, entre outros aspectos, o **nível referencial absoluto** de perdas não técnicas, o **histórico recente de perdas da concessionária** e o **estudo apresentado pela empresa**” (grifo nosso).⁵⁶

Dessa maneira, durante o segundo ciclo de revisão tarifária, foi sugerida a fixação de um nível máximo de perdas não técnicas a ser admitido para cada concessionária, estabelecido mediante uma metodologia comparativa da eficiência entre as empresas, tendo como parâmetro diversas características para tornar as diversas concessionárias do país, que atuam em ambientes bastante distintos, comparáveis.

Para esse fim, a ANEEL criou o índice de “complexidade de combate às perdas não técnicas”, segundo o qual quanto maior a complexidade, maior a dificuldade de combater perdas não técnicas.⁵⁷

Ilustrando algumas características que compuseram o índice de complexidade elaborado pela ANEEL, tem-se:

- violência;
- percentual de pessoas com baixa renda (até meio salário mínimo mensal);

⁵⁴ Nota Técnica nº 342/08 da Superintendência de Regulação Econômica. *Metodologia de tratamento regulatório para perdas não técnicas de energia elétrica — Segundo ciclo de revisão tarifária das concessionárias de distribuição de energia elétrica — resultado final*. Brasília, 11 de novembro de 2008 (Nota Técnica nº 342/08-SRE/ANEEL).

⁵⁵ EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. Estatística e análise do mercado de energia elétrica. *Boletim Mensal de Dezembro/2006* apud Nota Técnica nº 342/08-SRE/ANEEL.

⁵⁶ Anexo VII à Resolução nº 234/06 da ANEEL, alterada pela Resolução nº 338/08.

⁵⁷ Conforme Nota Técnica nº 342/08-SRE/ANEEL.



- nível educacional;
- percentual de pessoas que vivem em “domicílios subnormais” ou “regiões subnormais”;
- percentual da área de concessão coberta por serviços públicos (abastecimento de água).

Com relação a esses elementos, a Nota Técnica nº 342/2008-SRE/ANEEL propôs um teste de eficiência:

Uma vez definidas as posições das concessionárias dentro do ranking de complexidade socioeconômico, pode-se concluir que empresas com perdas não técnicas menores, porém em áreas de concessão identificadas como de maior ou igual complexidade socioeconômica, são mais eficientes e, portanto, referências para as demais.

Ainda de acordo com a Nota Técnica nº 342/2008-SRE/ANEEL:

As perdas regulatórias a serem reconhecidas na revisão provisória e nos processos tarifários entre a data desta e a publicação do resultado definitivo da revisão tarifária serão aquelas definidas como o ponto de partida das perdas regulatórias da empresa [...]. Este tratamento tem pelo menos três objetivos principais: **(1) dar um tratamento isonômico a todas as empresas, (2) não permitir que se repasse para a tarifa níveis ineficientes de perdas e (3) evitar que não se puna concessionárias por não terem alcançado uma eventual trajetória regulatória de perdas que a mesma desconhecia** (grifo nosso).

Para viabilizar a quantificação das perdas não técnicas, a Nota Técnica em questão previu a utilização de uma metodologia segundo a qual competiria à distribuidora apresentar à ANEEL, no momento de sua revisão tarifária periódica, um plano de combate às perdas não técnicas para o próximo ciclo tarifário. A concessionária deveria encaminhar, juntamente com as demais informações, seu plano de combate às perdas não técnicas contendo, no mínimo:

1. Histórico de evolução de perdas globais (MWh), não técnicas (MWh), técnicas (MWh) e energia injetada da concessionária, desde o ano de 2003 até o mais recente para o qual haja informação.
2. Histórico das atividades que vem sendo desempenhadas pela empresa no combate às perdas não técnicas, contendo, no mínimo:
 - a) quantidades de unidades consumidoras inspecionadas;

- b) quantidade de fraudes regularizadas em unidades consumidoras;
 - c) montantes de redução de perdas e ganho de mercado decorrentes do seu programa de combate às perdas não técnicas;
 - d) ganhos de receita oriundos do combate às perdas na forma de mercado agregado e cobrança retroativa do consumidor durante o período da fraude;
 - e) investimentos e despesas operacionais oriundos especificamente do combate às perdas não técnicas, segregados por atividade específica que vem sendo realizada.
3. A proposta do percentual de perdas não técnicas a ser adotada para o ciclo tarifário, seja ela fixa ou decrescente ao longo do ciclo, com a devida justificativa, bem como as ações que serão desenvolvidas e a projeção das variáveis descritas em 1 e 2.
4. Análise econômica do plano proposto destacando a relação entre os incrementos de custos operacionais e investimentos e os benefícios para a modicidade tarifária com a redução das perdas não técnicas.

Esses dados seriam, então, objeto de análise pela ANEEL, que estabeleceria um limite para o repasse às tarifas dos valores que a concessionária deixasse de arrecadar devido a perdas não técnicas.

No que tange às concessionárias atuantes no Rio de Janeiro, a Light foi reconhecida como constituindo a terceira mais complexa do país, merecendo destaque o furto de energia elétrica e a dificuldade de a concessionária reaver a energia consumida irregularmente, em razão de algumas regiões da sua área de concessão serem dominadas pelo tráfico de drogas, milícias e outras formas de poder paralelo. A Ampla, por sua vez, ocupava a 15ª posição em termos de complexidade, de um total de 63 distribuidoras.⁵⁸

O terceiro ciclo de revisão tarifária, iniciado em janeiro de 2011, inovou no processo de regulação e limitação do repasse ao consumidor do montante perdido pelas concessionárias em razão das perdas no setor elétrico.

De acordo com a metodologia de revisão tarifária aprovada, manteve-se a essência da metodologia do ciclo anterior quanto ao combate das perdas não técnicas: estabelecimento de limites de perdas consideradas admissíveis por meio de um mecanismo de comparação entre as concessionárias com índice de complexidade semelhante. Passou-se, contudo, a levar em consideração o desempenho das

⁵⁸ Ver Nota Técnica nº 342/08-SRE/ANEEL, p. 29-31. Nesse sentido, é relevante comentar que, nos últimos anos, o Governo do Estado do Rio de Janeiro avançou profundamente na sua política de segurança pública, tendo implantado várias Unidades de Polícia Pacificadora, locais em que a Light vem desenvolvendo atividades junto à comunidade para regularizar o consumo. Ver, a esse respeito, AMORIM, Fábio. Inadimplência e perdas comerciais antes e depois das Unidades de Polícia Pacificadora. In: LANDAU, Elena. *Regulação jurídica do setor elétrico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 133 e ss. v. 2.



concessionárias com melhores resultados no que se refere às perdas não técnicas, servindo como *benchmark* para as demais distribuidoras no mesmo nível de complexidade socioeconômica.⁵⁹

A inovação no terceiro ciclo está na definição do potencial de redução. Nos Procedimentos de Regulação Tarifária (Proret) da ANEEL (Submódulo 2.6: Perdas de energia) está a explicação do mecanismo do cálculo do potencial de redução:

30. O potencial de redução de perdas não técnicas é definido a partir da construção de *benchmarks* para cada concessionária a partir da identificação de outras concessionárias com menor índice de perdas não técnicas atuando em áreas de concessão comparáveis sob o ponto de vista de complexidade socioeconômica.
31. A meta é obtida por meio de uma ponderação que considera em sua formulação as diferenças entre as perdas praticadas pela concessionária e o seu *benchmark*, e a incerteza estatística na comparação entre as duas empresas quanto às posições no ranking.⁶⁰

Para tornar essa metodologia possível, foi criado também um rito do processo de revisão tarifária que estabelece a necessidade de reuniões entre as partes interessadas e a exigência de informações a serem encaminhadas pelas concessionárias. Para essas reuniões, a ANEEL convidará concessionária e representantes dos usuários. As informações a serem encaminhadas pelas concessionárias à agência reguladora incluem a receita verificada, o mercado de referência, os custos gerenciáveis e não gerenciáveis, além de outros dados necessários para que a ANEEL possa proceder no cálculo da tarifa.⁶¹

Regulação da recuperação de energia

A regulação setorial prevê que, uma vez constatada diferença a menor entre a quantidade de energia efetivamente consumida e o valor faturado ao usuário do serviço, seja essa diferença oriunda de fraude ou não, a distribuidora de energia elétrica tem direito de cobrar o valor referente ao montante de energia consumido e não pago.

Conforme visto anteriormente à edição da Resolução nº 414/10 da ANEEL, as condições de prestação do serviço de energia elétrica estiveram disciplinadas na

⁵⁹ “Será definido um índice referencial de perdas não técnicas para a empresa a partir de uma análise do modelo comparativo por *benchmarking*. Essa referência leva em consideração os melhores resultados do ponto de vista de perdas não técnicas dentre as empresas com complexidade semelhante e servirá como meta regulatória para a concessionária em análise.” (ANEEL. Proret. Submódulo 2.6: Perdas de energia, item 51.)

⁶⁰ ANEEL. Procedimentos de regulação tarifária. Módulo 2: Revisão tarifária de concessionária de distribuição de energia elétrica. Submódulo 2.6: Perdas de energia. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2010/040/documento/procedimentos_submodulo_2.6.pdf>.

⁶¹ ANEEL. Procedimentos de regulação tarifária. Módulo 10: Ordem e condições dos processos tarifários e requisitos de informações e obrigações periódicas. Submódulo 10.1: Revisões tarifárias de distribuidoras. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/aren2011458_1.pdf>.

Resolução nº 456/00. De acordo com essa norma, a constatação de irregularidade no consumo de energia deveria ser feita, pela concessionária, mediante Termo de Ocorrência de Irregularidade (TOI), sendo possível, a critério da concessionária, realizar perícia ou outros meios de prova. Dizia a Resolução:

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.

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;

III —implementar outros procedimentos necessários à fiel caracterização da irregularidade;

IV —proceder à revisão do faturamento com base nas diferenças entre os valores efetivamente faturados e os apurados por meio de um dos critérios descritos nas alíneas abaixo, sem prejuízo do disposto nos arts. 73, 74 e 90: [...]

§ 2º Comprovado, pela concessionária ou consumidor, na forma do art. 78 e seus parágrafos, que o início da irregularidade ocorreu **em período não atribuível ao atual responsável, a este somente serão faturadas as diferenças apuradas no período sob responsabilidade do mesmo**, sem aplicação do disposto nos arts. 73, 74 e 90, exceto nos casos de sucessão comercial.

§ 3º Cópia do termo referido no inciso I deverá ser entregue ao consumidor no ato da sua emissão, preferencialmente median-



te recibo do mesmo, ou, enviada pelo serviço postal com aviso de recebimento (AR).

§ 4º No caso referido no inciso II, quando não for possível a verificação no local da unidade consumidora, a concessionária deverá acondicionar o medidor e/ou demais equipamentos de medição em invólucro específico, **a ser lacrado** no ato da retirada, e encaminhar ao órgão responsável pela perícia (grifo nosso).

A Resolução nº 456/00 da ANEEL, ora já revogada, autorizava a suspensão do fornecimento caso o faturamento a menor fosse imputável a ato do usuário do serviço, merecendo destaque, nesse aspecto, os incisos I a III do seu artigo 90:

Art. 90 A concessionária poderá suspender o fornecimento, de imediato, quando verificar a ocorrência de qualquer das seguintes situações:

I —utilização de procedimentos irregulares referidos no art. 72;

II —revenda ou fornecimento de energia elétrica a terceiros sem a devida autorização federal;

III —ligação clandestina ou religação à revelia; e

IV —deficiência técnica e/ou de segurança das instalações da unidade consumidora, que ofereça risco iminente de danos a pessoas ou bens, inclusive ao funcionamento do sistema elétrico da concessionária.

Diversas questões relacionadas a eventos de fiscalização, por parte da concessionária, foram objeto de súmulas da entidade reguladora ao longo da década de vigência da Resolução nº456/00:

Súmula 2: A aplicação correta do art. 72, inciso IV, alínea 'a' da Resolução nº 456/00, exige que as partes, peças e dispositivos do medidor estejam com suas características físicas totalmente preservadas.

Súmula 3: Na revisão do faturamento previsto na alínea 'c', inciso IV, art. 72, da Resolução ANEEL nº 456/2000, a base de cálculo para aferição da carga instalada limitar-se-á ao consumo dos equipamentos beneficiados pelo desvio de energia elétrica.

Súmula 5: Não cabe à Agência Estadual o cancelamento do custo adicional de até 30% (trinta por cento) previsto no art. 73 da Resolução nº 456/2000, quando restar comprovado que o consumo não faturado não for atribuível à concessionária.

Súmula 6: A penalidade prevista no art. 73 da Resolução ANEEL nº 456, de 29 de novembro de 2000, não poderá ser aplicada nos casos de medição externa, salvo a existência de prova inequívoca da autoria da fraude, por parte do consumidor.

Súmula 9: Comprovada a ocorrência de irregularidade na medição de energia elétrica, não imputada à concessionária, e o histórico de consumo for incapaz de apontar o período de duração da medição irregular, a cobrança de recuperação de consumo prevista no inciso IV do art. 72 da Resolução ANEEL nº 456/2000 deverá ser limitada a 6 (seis) ciclos de faturamento anteriores à emissão do Termo de Ocorrência de Irregularidade. Súmula 11: O rompimento, manipulação ou ausência dos selos do medidor de energia elétrica, por si só e na inexistência de outros elementos probatórios aptos a comprovar a irregularidade, não autorizam a cobrança de recuperação de consumo prevista no inciso IV do art. 72 da Resolução ANEEL nº 456/2000, mesmo quando associados a uma queda de consumo, devendo-se proceder apenas à cobrança do custo administrativo adicional, nos termos do art. 36, parágrafo único, da supracitada Resolução.

Com a entrada em vigor da Resolução nº 414/10, essas súmulas foram incorporadas à regulação setorial, acrescentadas novas exigências para caracterização de irregularidade no consumo de energia elétrica, requerendo-se um ônus probatório maior da concessionária antes de proceder a atos de cobrança e suspensão do fornecimento.⁶²

De fato, a Resolução nº 414/10 detalhou com mais profundidade as etapas necessárias à comprovação da existência de uma irregularidade no fornecimento de energia elétrica, tendo ainda incorporado referidas súmulas em seu texto. Uma indicação de mudança na forma de compreensão do tema pode ser constatada na própria alteração da terminologia do documento da fiscalização que, embora mantendo a sigla TOI, teve seu significado alterado para “Termo de Ocorrência e Inspeção”. Essa mudança indicaria um maior cuidado na caracterização da “irregularidade”, destacando que a comprovação da sua existência, quando for o caso, será um resultado da fiscalização (inspeção) realizada pela concessionária:

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.

§ 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;

⁶² Ver, a respeito, o item referente à regulação de perdas não técnicas, adiante neste documento.



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; 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.

§ 2º Uma cópia do TOI deve ser entregue ao consumidor ou àquele que acompanhar a inspeção, no ato da sua emissão, mediante recibo.

§ 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.

§ 4º O consumidor tem 15 (quinze) dias, a partir do recebimento do TOI, para informar à distribuidora a opção pela perícia técnica no medidor e demais equipamentos, quando for o caso, desde que não se tenha manifestado expressamente no ato de sua emissão.

§ 5º Nos casos em que houver a necessidade de retirada do medidor ou demais equipamentos de medição, a distribuidora deve acondicioná-los em invólucro específico, a ser lacrado no ato da retirada, mediante entrega de comprovante desse procedimento ao consumidor ou àquele que acompanhar a inspeção, e encaminhá-los por meio de transporte adequado para realização da avaliação técnica.

§ 6º A avaliação técnica dos equipamentos de medição pode ser realizada pela Rede de Laboratórios Acreditados ou pelo laboratório da distribuidora, desde que com pessoal tecnicamente habilitado e equipamentos calibrados conforme padrões do órgão metrológico, devendo o processo ter certificação na norma ABNT NBR ISO 9001, preservado o direito de o consumidor requerer a perícia técnica de que trata o inciso II do § 1º.

§ 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.

§ 8º O consumidor pode solicitar, antes da data previamente informada pela distribuidora, uma única vez, novo agendamento para realização da avaliação técnica do equipamento.

§ 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.

§ 10 Comprovada a irregularidade nos equipamentos de medição, o consumidor será responsável pelos custos de frete e da perícia técnica, caso tenha optado por ela, devendo a distribuidora informá-lo previamente destes custos, vedada a cobrança de demais custos.

§ 11 Os custos de frete de que trata o § 10 devem ser limitados ao disposto no § 10 do art. 137.⁶³

Art. 130 Comprovado o **procedimento irregular**, para proceder à **recuperação da receita**, a distribuidora deve apurar as diferenças entre os valores efetivamente faturados e aqueles apurados por meio de um dos critérios descritos nos incisos a seguir, aplicáveis de forma sucessiva, sem prejuízo do disposto nos arts. 131 e 170:

I —utilização do consumo apurado por medição fiscalizadora, proporcionalizado em 30 dias, desde que utilizada para caracterização da irregularidade, segundo a alínea “a” do inciso V do § 1º do art. 129;

II —aplicação do fator de correção obtido por meio de aferição do erro de medição causado pelo emprego de procedimentos irregulares, desde que os selos e lacres, a tampa e a base do medidor estejam intactos;

III —utilização da média dos 3 (três) maiores valores disponíveis de consumo mensal de energia elétrica, proporcionalizados em 30 dias, e de demanda de potências ativas e reativas excedentes, ocorridos em até 12 (doze) ciclos completos de medição regular, imediatamente anteriores ao início da irregularidade;

IV —determinação dos consumos de energia elétrica e das demandas de potências ativas e reativas excedentes, por meio da carga desviada, quando identificada, ou por meio da carga instalada, verificada no momento da constatação da irregularidade, aplicando-se para a classe residencial o tempo médio e a frequência de utilização de cada carga; e, para as demais classes, os fatores de carga e de demanda, obtidos a partir de outras unidades consumidoras com atividades similares; ou

V —utilização dos valores máximos de consumo de energia elétrica, proporcionalizado em 30 (trinta) dias, e das demandas

⁶³ Redação atualizada conforme alterações promovidas pelas Resoluções Normativas ANEEL nºs 418/2010 e 479/2012.



de potência ativa e reativa excedentes, dentre os ocorridos nos 3 (três) ciclos imediatamente posteriores à regularização da medição.

Parágrafo único. Se o histórico de consumo ou demanda de potência ativa da unidade consumidora variar, a cada 12 (doze) ciclos completos de faturamento, em valor igual ou inferior a 40% (quarenta por cento) para a relação entre a soma dos 4 (quatro) menores e a soma dos 4 (quatro) maiores consumos de energia elétrica ativa, nos 36 (trinta e seis) ciclos completos de faturamento anteriores à data do início da irregularidade, a utilização dos critérios de apuração para recuperação da receita deve levar em conta tal condição (grifo nosso).⁶⁴

No caso de comprovação de faturamento a menor, a Resolução nº 414/10 autoriza a cobrança do custo administrativo relacionado à inspeção da unidade consumidora:

Art. 131 Nos casos de recuperação da receita, **a distribuidora pode cobrar, adicionalmente, o custo administrativo incorrido com a realização de inspeção *in loco***, segundo o grupo tarifário e o tipo de fornecimento da unidade consumidora, conforme valores estabelecidos em **resolução específica**.

Parágrafo único. Este procedimento somente se aplica **aos casos em que o consumidor for responsável pela custódia dos equipamentos de medição da distribuidora**, conforme disposto no inciso IV e parágrafo único do art. 167, ou nos demais casos, quando a responsabilidade for comprovadamente a ele atribuída (grifo nosso).

Acerca da duração da irregularidade, a Resolução nº 414/2010 estabeleceu que:

Art. 132 O **período de duração**, para fins de recuperação da receita, no caso da prática comprovada de procedimentos irregulares ou de deficiência de medição decorrente de aumento de carga à revelia, **deve ser determinado tecnicamente ou pela análise do histórico dos consumos de energia elétrica e demandas de potência**, respeitados os limites instituídos neste artigo.

§ 1º **Na impossibilidade de a distribuidora identificar o período de duração da irregularidade**, mediante a utilização dos critérios citados no *caput*, **o período de cobrança fica limitado a 6 (seis) ciclos**, imediatamente anteriores à constatação da irregularidade.

§ 2º **A retroatividade de aplicação da recuperação da receita disposta no *caput* fica restrita à última inspeção nos equipamentos**

⁶⁴ Redação deste artigo conforme alterada pela Resolução nº 479/2012.

de medição da distribuidora, não considerados o procedimento de leitura regular ou outros serviços comerciais e emergenciais.

§ 3º No caso de medição agrupada, não se considera restrição, para apuração das diferenças não faturadas, a intervenção da distribuidora realizada em equipamento distinto daquele no qual se constatou a irregularidade.

§ 4º **Comprovado, pela distribuidora ou pelo consumidor, que o início da irregularidade ocorreu em período não atribuível ao atual titular da unidade consumidora, a este somente devem ser faturadas as diferenças apuradas no período sob sua responsabilidade**, sem aplicação do disposto no art. 131, exceto quando ocorrerem, cumulativamente, as situações previstas nos incisos I e II do § 1º do art. 128.

§ 5º O prazo máximo de cobrança retroativa é de 36 (trinta e seis) meses.⁶⁵

Art. 133 Nos casos em que houver diferença a cobrar ou a devolver, a distribuidora deve informar ao consumidor, por escrito, a respeito dos seguintes elementos:

I —ocorrência constatada;

II —memória descritiva dos cálculos do valor apurado referente às diferenças de consumos de energia elétrica e de demandas de potências ativas e reativas excedentes, consoante os critérios fixados nesta Resolução;

III —elementos de apuração da ocorrência, incluindo as informações da medição fiscalizadora, quando for o caso;

IV —critérios adotados na compensação do faturamento;

V —direito de reclamação previsto nos §§ 1º e 3º deste artigo; e

VI —tarifa(s) utilizada(s).

§ 1º Caso haja discordância em relação à cobrança ou devolução dos respectivos valores, o consumidor pode apresentar reclamação, por escrito, à distribuidora, a ser realizada em até 30 (trinta) dias da notificação.

§ 2º Na hipótese do § 1º, a distribuidora deve comunicar, por escrito, no prazo de 10 (dez) dias úteis, o resultado da reclamação ao consumidor, podendo enviar, se for o caso, a respectiva fatura de ajuste do faturamento, com vencimento previsto para, no mínimo, 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º No caso de indeferimento da reclamação prevista no § 1º, a distribuidora deve comunicar ao consumidor o disposto no inciso V do art. 209.

§ 4º Na hipótese de o montante cobrado a maior não ter sido pago, a distribuidora deve cancelar a cobrança do referido va-

⁶⁵ Redação deste artigo atualizada pela Resolução Normativa nº 479/12 da ANEEL.



lor e providenciar o reenvio da fatura com os valores devidamente ajustados.

§ 5º O prazo máximo para apuração dos valores, informação e apresentação da fatura ao consumidor nos casos de procedimentos irregulares ou deficiência de medição é de 36 (trinta e seis) meses a partir da emissão do TOI.⁶⁶

[...]

Art. 144 A distribuidora deve promover, de forma permanente, ações de combate ao uso irregular da energia elétrica (grifo nosso).

Apesar de as normas regulatórias parecerem claras no que diz respeito ao procedimento de apuração de irregularidades no consumo de energia e na forma do cálculo do montante a ser cobrado do usuário faturado a menor, durante a vigência da Resolução nº 456/00, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro construiu jurisprudência bastante restritiva quanto à suficiência do TOI para a comprovação da ocorrência de perdas não técnicas, tendo em vista seu caráter unilateral, que foi objeto de súmula, conforme será esclarecido no item dedicado ao Poder Judiciário adiante neste relatório.

Penalidades por infração da regulação setorial

De acordo com as normas técnicas da ANEEL, compiladas nos Procedimentos de Distribuição, constituem infrações regulatórias, dentre outras:

- deixar de prestar informações aos consumidores;
- deixar de registrar ocorrências nos sistemas de transmissão e de distribuição;
- classificar incorretamente as unidades consumidoras;
- deixar de enviar à ANEEL indicadores utilizados para a apuração da qualidade do fornecimento, bem como descumprir os índices estabelecidos pela regulamentação;
- deixar de instalar medidores de energia elétrica e demais equipamentos de medição nas unidades consumidoras;
- deixar de utilizar equipamentos, instalações e métodos operativos que garantam a prestação de serviço adequado;
- deixar de implementar medidas objetivando incremento de eficiência, dentre outras.

As penalidades foram estabelecidas na Resolução ANEEL nº 63/04, ora em fase de revisão no âmbito da agência reguladora,⁶⁷ e variam entre as seguintes:

- advertência;
- multa;
- embargo de obra;

⁶⁶ Redação atualizada conforme Resoluções Normativas ANEEL nºs 418/2010 e 479/2012.

⁶⁷ Ver audiência pública nº 077/2011, período de contribuições da primeira fase encerrado em 15 de fevereiro de 2012.



- suspensão temporária de direito de participar em licitações para novas concessões;
- revogação da autorização;
- intervenção administrativa;
- caducidade da concessão ou da autorização.⁶⁸

⁶⁸ As possibilidades de intervenção e caducidade da concessão são igualmente previstas nos arts. 32 a 35 da Lei nº 8.987/95.

3.

TRIBUNAL DE
CONTAS DA
UNIÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) é responsável pelo controle externo da Administração Pública direta e indireta e, portanto, tem atribuição sobre as agências reguladoras federais.¹

O TCU tem realizado uma série de atos de fiscalização e auditorias operacionais com relação às agências reguladoras federais, já se posicionado sobre vários assuntos de relevância para o setor elétrico. Por essa razão, mostra-se um agente institucional cujos entendimentos acerca da regulação setorial em vigor merecem ser levantados e analisados.

Características da ANEEL

As agências reguladoras federais apresentam-se em distintos estágios de maturidade institucional. Em acórdão publicado em 2011, o TCU² analisou as práticas de governança regulatória de diversas agências reguladoras federais.

Nesse documento, a ANEEL foi elogiada quanto à transparência de seu processo decisório:

253. Como ressaltado aqui, os procedimentos adotados pela ANEEL, descritos anteriormente, representam boa prática a serem observados pelos outros reguladores setoriais.

254. Nesse sentido, sugere-se recomendar às agências reguladoras o estabelecimento de requisitos mínimos de transparência do processo decisório, tendo por parâmetro os procedimentos adotados pela ANEEL.

¹ Constituição Federal. “Art. 70 A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. Art. 71 O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: II —julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III —apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV —realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; [...]”.

² Processo nº 012.693/09-9. Acórdão nº 2261/11 do TCU.

O relator indicou que as medidas adotadas pela ANEEL para divulgar o procedimento de tomada de decisão, como a publicação em boletim interno e na internet das reuniões e decisões, eram um exemplo a ser seguido pelas outras agências. O acórdão do TCU também ressaltou as boas práticas de gestão regulatória atinentes ao gerenciamento de riscos da ANEEL, que foi a agência com o melhor desempenho nesse quesito.³

Implementação das decisões da ANEEL

Por outro lado, análise realizada pelo TCU no que se refere ao grau de efetividade das sanções aplicadas por diversas agências reguladoras federais revelou que, assim como outras entidades, a ANEEL enfrenta dificuldades na adoção de seus atos de fiscalização.

De fato, apesar de a ANEEL experimentar um volume crescente de multas aplicado ao longo dos últimos anos, observa-se uma crescente defasagem entre o volume de multas aplicadas e os montantes efetivamente arrecadados. Vejamos, a esse respeito, diversos dados divulgados pelo TCU a partir de informações fornecidas pela própria agência reguladora.

Tabela 3.1

Série histórica dos montantes relativos às multas aplicadas (Em R\$ —milhares)

Entidade	2008	2009	2010	Total
ANEEL	157.255,04	290.190,69	462.517,30	909.963,03

Fonte: Tribunal de Contas da União. Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo Federal —exercício de 2010. Brasília: TCU, 2011. p. 103.

Tabela 3.2

Comparação entre os montantes de multa arrecadados e os valores aplicados (Em %)

Entidade	2008	2009	2010	Total
ANEEL	26,6	16,1	2,8	11,2

Fonte: Tribunal de Contas da União. Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo Federal —exercício de 2010. Brasília: TCU, 2011, p. 105.

Verifica-se assim que a ANEEL somente consegue arrecadar uma pequena parcela das multas impostas, e que esse percentual vem sendo significativamente reduzido ao longo do tempo (dados disponíveis até 2010).

³ “A ANEEL é a agência que está mais bem estruturada para a implantação de uma gestão de riscos, isto é, tem o maior número de atributos totalmente implementados.” Acórdão nº 2261/11 do TCU.



Qualidade do serviço de distribuição de energia elétrica e a relação entre os usuários e a ANEEL

Segundo o TCU, a evolução do mercado de distribuição de energia elétrica, em quantidade de usuários do serviço, foi a seguinte, entre 2006 e 2010:

Tabela 3.3

Número de usuários dos serviços no período de 2006 a 2010

Serviço	2006	2007	2008	2009	2010
Distribuição de energia elétrica	58.261.836	60.534.375	63.011.677	65.703.173	68.177.518

Fonte: Tribunal de Contas da União. Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo Federal —exercício de 2010. Brasília: TCU, 2011. p. 424.

Já no que com relação ao atendimento aos usuários, observou-se um crescente número de reclamações formuladas à ANEEL, segundo o TCU, em proporção superior ao crescimento da quantidade de usuários (Tabela 3.4).

Tabela 3.4

Número de denúncias e reclamações contra prestadoras de serviço registradas nas agências reguladoras dos serviços no período de 2006 a 2010

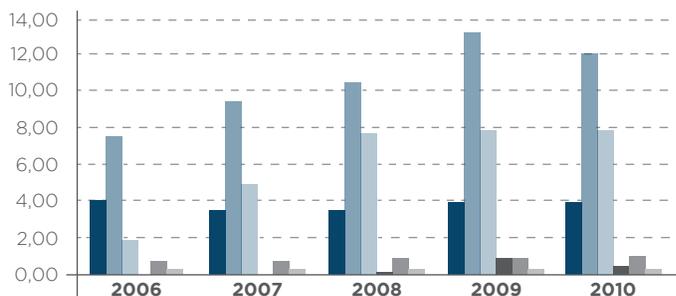
Serviço	2006	2007	2008	2009	2010	Acumulado no período
Distribuição de energia elétrica	38.980	43.686	54.479	58.160	72.743	85%

Fonte: Tribunal de Contas da União. Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo Federal —exercício de 2010. Brasília: TCU, 2011. p. 427.

O TCU também apontou um crescimento na quantidade de reclamações por mil usuários nos últimos anos; nota-se, por outro lado, que o setor de distribuição de energia elétrica tem uma quantidade menor de reclamações por conjunto de mil usuários comparativamente a outros setores como telefonia fixa, telefonia móvel e tvê por assinatura (Gráfico 3.1).

Gráfico 3.1

Número de denúncias e reclamações por mil usuários em face das prestadoras de serviço, segundo as respectivas agências reguladoras



	2006	2007	2008	2009	2010
■ Telefonia móvel (SMP)	3,97	3,43	3,44	3,85	3,82
■ Telefonia fixa (STFC)	7,49	9,46	10,45	13,16	11,95
■ TV por assinatura	1,81	4,91	7,60	7,78	7,86
■ Transporte aéreo de passageiros			0,08	0,86	0,44
■ Distribuição de Energia Elétrica	0,67	0,72	0,86	0,89	1,07
■ Distribuição e revenda de combustíveis	0,25	0,33	0,33	0,29	0,26

Fonte: Tribunal de Contas da União. Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo Federal —exercício de 2010. Brasília: TCU, 2011. p. 427.

Ainda segundo o TCU, a partir de dados obtidos na ANEEL, os assuntos mais reclamados pelos usuários do serviço de distribuição de energia elétrica são:

- Cobrança por irregularidades 13%
- Qualidade de atendimento da concessionária 12%
- Interrupção no fornecimento e falta de energia 10%
- Ressarcimento de danos elétricos 9%
- Ligação 8%
- Variação de consumo 8%
- Religação normal 5%
- Cobrança indevida/abusiva 4%
- Flutuação/variação 3%
- Outros 28%



Sobre os motivos das reclamações ao longo do tempo, o TCU constatou que

[...] o número de denúncias e reclamações por mil usuários mostrou-se relativamente estável, no período de 2006 a 2010, para os seguintes motivos: cobrança por irregularidades, cobrança indevida e flutuação/variação/oscilação de tensão. O motivo que apresentou maior crescimento na quantidade de denúncias e reclamações [entre 2006 e 2010] foi o ressarcimento de danos elétricos (182%). Os motivos interrupção no fornecimento, ligação, religação normal e variação de consumo/consumo elevado/erro de leitura também apresentaram crescimento significativo: 53%, 89%, 63% e 42%, respectivamente. Todos os demais motivos agregados apresentam crescimento de 86% no período. O número total de denúncias e reclamações por mil usuários passou de 0,67 em 2006 para 1,07 em 2010, em um crescimento de quase 60%. **Isso pode indicar que a regulamentação expedida no período não tem sido adequada para solucionar os problemas apontados pelos usuários** (grifo nosso).⁴

Da mesma maneira, segundo o TCU, dados dos Procons igualmente indicam um crescimento na quantidade de demandas dos usuários do serviço de energia elétrica conforme a Tabela 3.5, que apresenta as quantidades de reclamações por mil usuários.

Tabela 3.5

Sindec —número de denúncias e reclamações por mil usuários registradas nos Procons conveniados ao Sindec contra prestadoras de serviços

Serviço	2006	2007	2008	2009
Distribuição de energia elétrica	0,1399	0,2782	0,2980	0,3793

Fonte: Tribunal de Contas da União. Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo Federal —exercício de 2010. Brasília: TCU, 2011. p. 429.

Também no caso das denúncias e reclamações formuladas ao Procon, o tema mais recorrente são cobranças indevidas ou abusivas.⁵

No que tange ao relacionamento entre órgãos reguladores e usuários dos serviços, o TCU buscou verificar se as agências reguladoras atenderiam às exigências constantes do Decreto nº 6.523/08 que, como visto, obrigou as concessionárias de

⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo Federal —exercício de 2010*. Brasília: TCU, 2011. p. 440.

⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo Federal —exercício de 2010*. Brasília: TCU, 2011. p. 430.

serviços públicos a diversas metas de qualidade para atendimento. Há informações sobre o Decreto não ser aplicável, em princípio, às entidades de direito público da Administração Pública, mas o exercício mostra-se útil para verificar o grau de acesso e resposta que a sociedade logra obter dos entes reguladores.

A esse respeito, o TCU constatou que a ANEEL cumpria várias das exigências ali previstas, mas (i) não mantinha atendimento 24 horas; (ii) não fornecia atendimento preferencial às pessoas com dificuldades de audição e fala; e (iii) não lograva resolver as demandas no prazo de cinco dias.⁶

Por fim, vale mencionar que esforços econométricos realizados pelo TCU entre as multas aplicadas pela ANEEL e as razões para sua imposição trouxeram a seguinte conclusão:

As estatísticas da ANEEL apontaram que as sanções são guiadas mais por índices de qualidade, como o DEC, do que por reclamações dos clientes. De acordo com a econometria, cada reclamação na agência resulta em multa média de R\$ 1.968,61 e cada unidade do índice DEC resulta em multa média de R\$ 186.488,70. Também se verificou que, quanto maior a Receita Operacional Líquida da empresa, maior é a sanção em média (multa média de R\$ 1.669,50 por 1 milhão de ROL). Na pesquisa de satisfação realizada pela agência não se demonstrou uma explicação significativa para o montante de multas. Portanto, pode-se afirmar que a ANEEL tem uma razoável adequação na dosimetria de suas multas em relação às manifestações dos consumidores.⁷

Os dados compilados pelo TCU espelham uma visão do órgão no sentido de que a entidade reguladora do setor elétrico tem maior transparência e autonomia comparativamente às demais agências reguladoras. Por outro lado, essas características não se traduziram, no período 2006-2010, em uma redução na quantidade de reclamações formuladas pelos usuários do serviço de distribuição de energia elétrica à própria agência ou aos órgãos de tutela do consumidor.

Perdas não técnicas

No que tange ao tema das perdas não técnicas, o TCU adotou, em mais de uma oportunidade, uma perspectiva bastante crítica quanto ao papel que a ANEEL vinha desenvolvendo a esse respeito, sugerindo que possivelmente a regulação estaria falhando em oferecer os incentivos adequados ao seu combate por parte das concessionárias.

⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo Federal —exercício de 2010*. Brasília: TCU, 2011. p. 431-432.

⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo Federal —exercício de 2010*. Brasília: TCU, 2011. p. 445.



O TCU destacou no Acórdão nº 2211/08:

- as perdas foram integralmente consideradas na Parcela A no primeiro ciclo de revisão tarifária periódica, ou seja, as concessionárias tiveram direito de reaver integralmente as perdas não técnicas por meio de acréscimo na Parcela A da tarifa que, como visto, compreende os custos **não gerenciáveis** pela concessionária. Segundo o TCU, essa postura de autorizar o repasse integral de perdas por meio da Parcela A da tarifa desincentivaria investimentos das concessionárias no combate às perdas;⁸
- embora o mercado cativo tenha sido reduzido, e no mercado livre praticamente não haja perdas comerciais, as perdas não técnicas aumentaram entre o primeiro e o segundo ciclos de Revisão Tarifária Periódica, resultado de uma política regulatória que não oferece incentivos adequados a investimentos em combate às perdas pelas concessionárias. Por conseguinte, o aumento de perdas não técnicas deveria ser de alguma maneira apenado no ciclo de revisão tarifária, impedindo seu repasse integral à tarifa;⁹
- alguns aparelhos medidores de consumo de energia elétrica utilizariam tecnologia obsoleta, de modo que uma das razões para perdas, por essa razão, é a falta de investimento em equipamentos;
- com relação à área de concessão da Light, suas zonas de risco responderiam por apenas um terço das perdas não técnicas experimentadas pela concessionária, de modo que a violência não explicaria integralmente a razão de a empresa ter índices de perdas tão elevados comparativamente ao restante do país;
- a própria ANEEL admitiu que os clientes da Light pagavam R\$ 161 milhões a mais por perdas, se comparados aos usuários de outras concessionárias.¹⁰

⁸ Por outro lado, o próprio TCU admite a hipótese de, apesar de as perdas integrarem a Parcela A da tarifa de energia elétrica, poderem ser objeto de limitação pelo regulador. Na decisão que analisou em conjunto os processos do primeiro e segundo ciclos de revisão tarifária periódica da Ampla, o relatório do TCU afirmava: “**Apesar de haver interveniência regulatória na Parcela A (limitação dos níveis de perdas e homologação de contratos de compra de energia com parte beneficiária)**, é sobre a Parcela B que recai o maior esforço do regulador durante a revisão periódica” (Acórdão 1.719/08 do TCU —Plenário, grifo nosso).

⁹ Esse tema foi retomado em outro acórdão do TCU, no qual restou consignado que “entre 2003 e 2007, houve um incremento significativo das perdas técnicas (6%) e não técnicas (29%), principalmente das perdas comerciais, mesmo com o aumento do mercado livre, no qual essas perdas são praticamente nulas”. Acórdão nº 2378/10 do TCU —Plenário.

¹⁰ A situação apresentava-se semelhante com relação à Ampla. Segundo dados do relatório que embasa o Acórdão nº 1719/08 do TCU —Plenário, em que se analisou o processo regulatório do primeiro ciclo de revisão tarifária periódica da Ampla: “Reconheceu [a ANEEL] que **o nível de perdas não técnicas consideradas na revisão da Ampla estava elevado, quando comparado a empresas de porte similar**. Entretanto, ressalva a reguladora, ‘uma redução abrupta nas perdas para níveis inferiores aos da realidade da empresa, em última análise, teria o efeito de se reconhecer na tarifa um montante de energia muito menor do que o efetivamente necessário para o atendimento de seu mercado, deixando parte da energia descoberta gerando déficit e colocando em risco o equilíbrio financeiro da concessão’. Quanto à indagação se houve fiscalização da aplicação dos R\$ 17,8 milhões indicados na revisão de 2003 em P&D, a ANEEL limitou-se a listar os projetos de P&D para combate a perdas elétricas desenvolvidos com fundos destinados à área de concessão da Ampla, desde 2003. Subentende-se, pela lacônica

Cerca de dois anos mais tarde, o TCU reiterou, em outra decisão, haver “índícios de que as opções regulatórias, levadas a efeito pela ANEEL, quanto ao tema, aparentam estar em confronto com o princípio da eficiência na prestação do serviço público”.¹¹

De fato, o Acórdão nº 1523/10, que analisou especificamente o segundo ciclo de revisão tarifária periódica das distribuidoras de energia elétrica, destacou, no relatório que precedeu ao voto, com relação à Light:

As perdas da rede básica são aquelas originadas nas redes de transmissão e são rateadas entre concessionárias de transmissão e todos os consumidores do sistema.

Já as perdas na distribuição (técnicas e não técnicas) são específicas para cada empresa distribuidora de energia elétrica, sendo calculadas, caso a caso, de acordo com as metodologias definidas pela ANEEL.

No caso da Light, as perdas técnicas e não técnicas representaram, respectivamente, 5,61% e 13,54% sobre o total da energia injetada.

A definição das perdas técnicas foi feita de acordo com os dispositivos da Nota Técnica nº 0216/2008-SRD/ANEEL, que apurou o nível ótimo de perdas de energia na rede de distribuição da Light (5,61%). A partir deste índice, foram considerados para o ano-teste, a título de perdas técnicas, 1.873.056 MWh.

Relativamente às perdas não técnicas ou comerciais, a ANEEL submeteu à Audiência Pública nº 52/07 uma proposta de tratamento regulatório, baseada na definição de metas de redução

resposta, que a ANEEL não fiscalizou também essa questão, embora a Subcláusula Quinta/Cláusula Quinta, do Contrato de Concessão do Serviço Público de Distribuição, Transmissão e Geração da Ampla nº 005/96 explicitie que a concessionária deveria aplicar tais recursos na busca pela eficiência. Abstrai-se da resposta apresentada pela ANEEL três pontos importantes. Primeiro, **a agência reguladora permanece baseando-se nas informações sobre perdas elétricas encaminhadas pela concessionária**, sem fiscalizá-la nessa questão específica. Segundo, justifica ter acatado um nível tão elevado de perda, mesmo reconhecendo que a média nacional de perdas é bem inferior, dizendo que, não agindo assim, colocaria em risco o equilíbrio financeiro da concessão. Terceiro, a despeito de ter sido considerado na revisão tarifária de 2003 que a Ampla aplicou R\$ 17,8 milhões em P&D na busca da eficiência, a relação das ações de P&D relativas à redução de perda (fls. 104) mostra que apenas R\$ 1.847.128,00 desse montante foi destinado a tal propósito. **Um dos elementos que mais impactou os 15,52 % da revisão tarifária da Ampla (em vigor a partir de 30/12/2003) foi a perda de energia. Esse assunto foi amplamente discutido na audiência pública e a posição da ANEEL foi pouco efetiva, pois, embora tenha feito várias considerações a respeito das medidas que a Ampla poderia ter tomado para minimizá-las, simplesmente aceitou o percentual de perda apresentado pela Ampla, o que em nada sinaliza para a eficiência. Ou seja, a ANEEL não imputou à Ampla nenhuma penalização, durante o processo de revisão tarifária, pelo fato de não haver logrado êxito em reduzir significativamente seu nível de perdas, repassando o ônus dessa questão integralmente para o consumidor**” (grifo nosso).

¹¹ Acórdão nº 1523/10 do TCU — Plenário.



de perdas para as distribuidoras de energia elétrica. Tais metas foram definidas, segundo a agência, a partir de métodos comparativos das melhores práticas observadas em áreas de concessão com condições socioeconômicas similares. Quando da revisão tarifária periódica da Light, não havia ainda uma decisão definitiva acerca da metodologia, de maneira que os índices propostos são provisórios e deverão ser revistos à luz dos resultados da referida audiência, consignados na Nota Técnica nº 342/2008-SRE/ANEEL.

A meta regulatória para as perdas globais de energia no sistema de distribuição da Light restou estipulada em 19,15%. Assim, subtraindo-se o valor de 5,61% da meta estipulada, chega-se ao valor das perdas comerciais, 13,54%.

Ressalte-se que a meta regulatória estipulada para a concessionária no 1º ciclo de revisão tarifária foi de 15,97% sobre a energia injetada. Nesse particular, **a despeito da Light ter informado altos custos referentes à instalação e manutenção de programas de combates às perdas não técnicas, verificou-se que a empresa não obteve êxito para superar ou mesmo atingir o referencial regulatório.** Especialmente nos anos de 2006 e 2007, houve uma evolução acentuada nos níveis de perdas comerciais, sendo que no período de março de 2007 a fevereiro de 2008 apurou-se um índice de quase 15% relativo a essas perdas. Ante o exposto, a agência reguladora decidiu, mesmo que provisoriamente, que a meta regulatória deveria corresponder ao menor nível de perdas de energia atingido pela concessionária nos últimos cinco anos (19,15%). Este valor representa um montante de perdas da ordem de 6.391.011 MWh ao ano (grifo nosso).

Em seguida, o mesmo documento do TCU questionava:

Forçoso reconhecer que a gestão eficiente das perdas elétricas é um imperativo para a eficiente prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica e a almejada modicidade tarifária. Nesse sentido, revela-se de suma importância que a agência reguladora faça uso de incentivos/penalizações regulatórias que induzam as concessionárias a, efetivamente, buscar tal objetivo, de sorte que o ônus das ineficiências não sejam suportados, exclusivamente ou em grande parte, pelos consumidores finais.

A auditoria realizada pelo TCU demonstrou que a regulação dispensada às perdas elétricas, especificamente no caso da

Light, não teve resultados positivos no combate a este mal e ainda revelou que vários avanços metodológicos estudados pela própria Agência, para aprimoramento do cálculo das perdas para o 2º ciclo de revisão tarifária, não foram implementados. Ainda assim, a ANEEL elevou a meta regulatória para 19,15%, face o marco permitido de 15,97% para o 1º ciclo. Ante o fato, parece-nos, à primeira vista, que a solução de compromisso alegada pela agência (vide item 57) não é compatível com uma regulação por incentivos.

A concessionária, a despeito de não ter atingido as metas do 1º ciclo, recebeu como “prêmio” uma maior margem a ser repassada às tarifas no 2º ciclo. Onde estão os incentivos para a efetiva melhoria na prestação do serviço?¹²

Portanto, uma hipótese que pode ser levantada, a partir dos dados anteriores, é que a regulação técnica setorial não oferece os incentivos adequados nem tem efetividade suficiente para minorar o cenário de elevadas perdas não técnicas experimentado pela Light, concessionária que constitui o estudo de caso do projeto.

Breve nota sobre o programa da Ampla de combate às perdas não técnicas e o posicionamento do TCU

Outro dado relevante relativamente aos posicionamentos do TCU sobre a regulação da distribuição de energia elétrica consiste na decisão proferida com relação ao programa da Ampla, outra concessionária de energia elétrica com atuação no Rio de Janeiro (em área complementar à da Light), de combate a perdas não técnicas.

A esse respeito, merece ser esclarecido que, no contrato de concessão da Ampla, foi reconhecida a complexidade do Rio de Janeiro referente ao combate às perdas de energia, tendo o poder concedente estabelecido a necessidade de a concessionária adotar um programa de combate às perdas de energia:

Cláusula Quinta —Encargos da Concessionária

Subcláusula Quinta —A CONCESSIONÁRIA implementará medidas que tenham por objetivo a conservação de energia, devendo elaborar, anualmente, programas de incremento à eficiência no uso e na oferta de energia elétrica. Os programas deverão ter como meta a redução das perdas técnicas e comerciais globais, bem como detalhar ações voltadas à orienta-

¹² “Faz-se necessário, portanto, determinar à ANEEL que envie ao TCU os valores definitivos das perdas regulatórias, dos custos operacionais e do componente Xe do Fator X, incluindo impacto nas tarifas, as planilhas de cálculo e as notas técnicas que suportam esses resultados” (Acórdão nº 1.523/10 do TCU —Plenário).



ção dos consumidores para o uso racional e eficiente da energia elétrica.

Subcláusula Sexta —Os resultados dos programas previstos na subcláusula anterior serão anualmente apresentados ao PODER CONCEDENTE, que poderá determinar o montante dos recursos a serem aplicados nos programas dos exercícios subsequentes, limitados a 1% (um por cento) da receita anual da CONCESSIONÁRIA. O descumprimento dessa determinação sujeitará a CONCESSIONÁRIA a uma multa equivalente à importância que deveria aplicar no programa aprovado.¹³

Nesse sentido, a Ampla contratou um estudo da Universidade Federal Fluminense para cálculo dessas perdas não técnicas, realizado em conjunto com a Fundação Getulio Vargas (FGV OPINIÃO).¹⁴

Em 2003, a Ampla apresentou uma proposta de P&D à ANEEL com o tema “Desenvolvimento de novas alternativas para redução de inadimplência e perdas comerciais em regiões socialmente desfavorecidas”.¹⁵ Essa P&D tratou das perdas não técnicas e inadimplência a partir de uma análise da área de concessão da antiga Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro (CERJ). Buscou-se identificar os fatores sociais que levavam a um alto grau de inadimplência e perdas da CERJ, e analisar as medidas sendo tomadas pela distribuidora para enfrentar esse problema.

O relatório iniciou com um mapeamento da área de concessão e de seu mercado de atendimento. Foram analisados os índices de inadimplemento e perdas registrados, constatada uma média acima da nacional, comparativamente aos índices de outras distribuidoras.

Foi sugerida também a existência de uma complementaridade entre perdas não técnicas de energia e inadimplência, observando-se que o aumento de uma pode levar ao incremento da outra.

Em seguida, foram analisadas as ações da CERJ no combate a perdas e inadimplência. São medidas de inspeção, corte, cobrança extrajudicial, parcelamento, entre outras. Por último, analisou-se a dimensão social das perdas e da inadimplência, os quais foram comparados com o IDH das áreas de concessão, além dos índices de violência, complexidade social, educação dos consumidores e outros dados sociais.

A P&D concluiu que o problema de perdas e inadimplência ocorre com todas as distribuidoras, em maior ou menor grau, e que elas são, em grande parte, influenciadas por elementos sociais.

¹³ Contrato de Concessão nº 005/96.

¹⁴ Esclareça-se que a FGV DIREITO RIO, que desenvolve a presente P&D, não teve qualquer participação no projeto da Ampla.

¹⁵ Desenvolvimento de novas alternativas para redução de inadimplência e perdas comerciais em regiões socialmente desfavorecidas. Universidade Federal Fluminense/FGV OPINIÃO. Niterói, 25 de agosto de 2003.

No entanto, ao analisar o processo de primeira revisão tarifária periódica efetuado pela ANEEL, a área técnica do Tribunal de Contas da União ofereceu críticas incisivas ao modo como a agência teria se posicionado diante das perdas de energia declaradas pela Ampla:

No Memorial (fls. 74/79), a ANEEL se referiu a um estudo realizado pela Universidade Federal Fluminense (consta do anexo 3 e já devidamente analisado). Cabe destacar que aquela instituição de ensino foi contratada pela própria concessionária para “explorar o componente social das perdas de energia e da inadimplência na área de concessão da CERJ”. O estudo relata que as perdas não podem ser explicadas apenas pela renda, uma vez que, quando se leva em consideração o Índice de Desenvolvimento Humano —IDH, o Estado do Rio de Janeiro, em 2000, se posicionou entre os cinco maiores IDHs do Brasil, com um índice (0,802) considerado de alto desenvolvimento humano.

A conclusão do referido trabalho indica que por ter o Rio de Janeiro um “grau de complexidade social da organização de seu espaço urbano” bastante superior ao das outras unidades da federação, suas perdas são mais elevadas do que, por exemplo, o estado do Paraná, cujo IDH é de 0,790 e suas perdas são de 5,67%, contra 25% de perdas no Rio de Janeiro que tem IDH de 0,802.

Foi com base nesse estudo que a ANEEL homologou a revisão tarifária com um dos mais altos índices de perda do Brasil, penalizando os consumidores daquela concessionária.

De acordo com a metodologia utilizada pela ANEEL, tais perdas podem ser separadas em: a) perdas associadas ao transporte de energia elétrica pelas redes de transmissão e distribuição envolvidas, denominadas “perdas técnicas”; e b) as chamadas “perdas não técnicas”, definidas como a diferença entre as perdas totais e as perdas técnicas. Esse segundo tipo de perda está diretamente associado à gestão comercial da concessionária distribuidora. Para a Ampla, foi considerado o percentual total de 24,65 %, sendo 13,27 % para perdas técnicas e **11,38 % para não técnicas.**

Segundo a ANEEL, “o montante de 2.415.266,75 MWh de perdas elétricas, valorada pela tarifa média de compra de energia da concessionária, R\$ 75,51/MWh, representou um custo de R\$ 182.373.640,43. **Porém, se o percentual de perdas elétricas da Ampla fosse semelhante ao de outras concessionárias com porte semelhante, o custo com perdas**



seria da ordem de R\$ 87.498.697,82. Ou seja, o consumidor cativo da Ampla pagou um adicional de R\$ 94.874.942,58, em virtude do alegado efeito das características da área de concessão da concessionária carioca sobre o montante das perdas elétricas”.

Isso significa dizer que **a ANEEL repassou integralmente ao consumidor a perda incorrida e, ainda, aceitou a projeção da Ampla que previu para os anos seguintes uma redução desse percentual de forma que em 2008 esteja em 19,5% enquanto a média em 2003 das concessionárias do porte da Ampla é de 13,42%**. Não obstante tais dados, a ANEEL considerou favorável que em setembro de 2006 tenha registrado 20,65% de perda. Ademais, **o que parece injustificável é alegar que, não agindo assim, colocaria em risco o equilíbrio econômico financeiro da concessão, desconsiderando que o desequilíbrio está do lado do consumidor.**

Assim, com o intuito de mensurar o impacto dessa decisão da agência reguladora de considerar a perda cheia em desfavor do consumidor, sem onerar a concessionária, utilizaram-se as planilhas empregadas nos cálculos do reposicionamento tarifário para simular, preliminarmente, o impacto sobre a tarifa. Em vez de 24,65% de perda considerada pela ANEEL, utilizou-se a média das outras concessionárias com o porte da Ampla, que é de 13,42%.

O resultado obtido demonstrou que o percentual do reposicionamento tarifário da Ampla aplicado sobre as tarifas de fornecimento e de suprimento de energia elétrica a partir de 31/12/2003 (foi de 15,52%) passaria para 7,56% [...].

Além disso, apesar de o Contrato de Concessão (Cláusula Quinta, Subcláusula Sexta) prever que o descumprimento dessa determinação sujeitará a concessionária a uma multa equivalente à importância que deveria aplicar no programa aprovado de P&D, **a ANEEL jamais fiscalizou a concessionária para verificar se realmente o valor declarado em P&D fora aplicado.** No período de 2003 a 2006, a concessionária destinou apenas R\$ 4,9 milhões de P&D (fls. 104/105) a projetos voltados à redução do nível de perdas. Esse valor é absolutamente irrisório em vista da magnitude que tal item representa de impacto na tarifa. [...]

Os valores relativos a P&D, de acordo com a Nota Técnica nº 230/03, são considerados como encargo tarifário, ou seja, automaticamente repassado para a tarifa. No caso da Ampla esse valor importou em R\$ 17.852.181,84 em um único ano. **Em ou-**

tras palavras, o consumidor paga para que a Ampla reduza o índice de desperdício, e paga de novo pelo insucesso da empresa na tarefa.¹⁶

Novamente, o posicionamento do TCU sugeriu, com relação à Ampla, a mesma conclusão formulada sobre a Light, no sentido de que a regulação setorial possivelmente não estaria disciplinando o tema das perdas não técnicas de uma maneira que fosse protetiva dos interesses dos usuários.

¹⁶ Interessante notar que o acórdão decorrente desse relatório observa que, dado o adiantado do tempo, dever-se-ia arquivar esse processo, dando-se início à análise do segundo ciclo de revisão tarifária. O acórdão teve a seguinte ementa: “Vistos, relatados e discutidos estes autos de Acompanhamento de Revisão Tarifária da Ampla Energia e Serviços S.A., do primeiro e segundo estágios (2001 a 2004). ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. considerar regulares os procedimentos adotados nos primeiro e segundo estágios do processo de revisão tarifária periódica da Ampla Energia e Serviços S.A.; 9.2. determinar à ANEEL que: 9.2.1. reveja, no que couber, os procedimentos adotados nas revisões tarifárias do 1º ciclo de todas as concessionárias, inclusive daquelas que não foram objeto de acompanhamento por este Tribunal, em função da apreciação do Pedido de Reexame interposto contra o Acórdão nº 1.757/03 do TCU —Plenário, no âmbito do TC 14.291/03-2; e 9.2.2. encaminhe ao TCU os resultados alcançados no subitem 9.2.1, acima; 9.3. determinar a Segecex a realização de estudos com fins de revisar a Instrução Normativa nº 43/02 do TCU, promovendo os aprimoramentos necessários à nova realidade apresentada pela Sefid; 9.4. com fundamento no inciso IV, do art. 169, do Regimento Interno/TCU, arquivar o presente processo, tendo em vista ter sido cumprido o objetivo para o qual foi constituído; 9.5. dar ciência da deliberação à Ampla Energia e Serviços S.A. e à Agência Nacional de Energia Elétrica —ANEEL”.

4.

O PODER JUDICIÁRIO: POSICIONAMENTOS DO STJ E DO TJ/RJ

Superior Tribunal de Justiça

Não há muitas questões decididas pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) referentes à relação entre usuários e concessionárias de distribuição de energia elétrica, uma vez que muitas dessas demandas exigem a análise de provas, o que é vedado pela Súmula 7 do Tribunal, que somente julga questões de direito.¹

De todo modo, o STJ já teve oportunidade de decidir algumas controvérsias relevantes em matéria de direitos e deveres dos usuários do serviço de energia elétrica, que passamos a elencar por meio dos extratos das decisões e do tema abordado. Apresentaremos a forma decisória predominante do Superior Tribunal de Justiça a partir da análise dos acórdãos coletados na base eletrônica do tribunal disponível para consulta.

Como o objetivo da *desk research* é apresentar um panorama dos aspectos relevantes ao tema, os extratos de decisão serão mantidos para conhecimento das razões de decidir.²

Os principais entendimentos encontrados são:

- a) Constitui ato lícito da distribuidora a suspensão do fornecimento de energia elétrica, após prévio aviso, em caso de não pagamento:

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 elétrica permanecer inadimplente no pagamento da respectiva conta (Lei nº 8.987/95, art. 6º, § 3º, II).³

- b) Constitui constrangimento ilegal a suspensão do fornecimento enquanto a dívida está sendo judicialmente questionada:

[...] COBRANÇA INDEVIDA. REVOLVIMENTO DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. FRAUDE NO MEDIDOR

¹ Superior Tribunal de Justiça. Súmula 7: “a pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial.”

² Por essa mesma razão, o objetivo deste tópico não consiste em apresentar todas as questões já decididas pelos tribunais sobre o setor elétrico, mas apenas pontuar entendimentos que guardam relação mais direta com o objeto da pesquisa que se desenvolverá a partir desta *desk research*.

³ STJ, RESP, 363.943/MG (primeira seção). Mesmo após essa sinalização, parte da doutrina continuou a afirmar tratar-se de jurisprudência atentatória da dignidade da pessoa e que a Constituição Federal não autorizaria a suspensão de serviços essenciais nem o manejo da tutela privada na proteção dos direitos das concessionárias. Nesse sentido, Plínio Lacerda Martins, criticando a jurisprudência favorável à suspensão do fornecimento de energia elétrica, afirma: “interromper o fornecimento de serviço essencial como forma de compelir ao pagamento, isto traduz autotutela, justiça privada, fato este repellido pelo direito, considerando inclusive tratar-se de exploração de atividade econômica por um fornecedor de serviço. Absurdo!” MARTINS, Plínio Lacerda. A interrupção do fornecimento de energia elétrica por falta de pagamento. Uma reflexão para o direito do consumidor. *Revista da EMERJ*, v. 9, n. 33, 2006. p. 151.

DE CONSUMO. SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO. IMPOSSIBILIDADE.

[...]

2. O Tribunal *a quo*, soberano na análise do acervo fático-probatório dos autos, considerou que as provas apresentadas são insuficientes para demonstrar a ocorrência de fraude no medidor de consumo e, por esse motivo, é indevida a cobrança do chamado Custo Administrativo. Revisar esse entendimento demanda o revolvimento do acervo fático-probatório dos autos, o que é inadmissível em sede de recurso especial, ante o óbice contido na Súmula 7/STJ.

3. O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento sedimentado de que é ilegal a suspensão no fornecimento de energia elétrica nos casos de dívidas contestadas em juízo, decorrentes de suposta fraude no medidor, porquanto configura constrangimento ao consumidor que procura discutir no judiciário débito que considera indevido.

4. Agravo regimental não provido (AgRg nos EDcl no Ag 1377519/RS, grifo nosso).

- c) Não é possível a suspensão do serviço como meio de constrangimento ao pagamento de dívida pretérita se as contas atuais estão em dia. Não é possível a suspensão do serviço se a alegada irregularidade tiver sido apurada unilateralmente pela concessionária:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. FORNECIMENTO DE ÁGUA. INVIABILIDADE DE SUSPENSÃO DO ABASTECIMENTO NA HIPÓTESE DE DÉBITO PRETÉRITO. IRREGULARIDADE NO HIDRÔMETRO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. SÚMULA 7/STJ.

1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é no sentido da **impossibilidade de suspensão de serviços essenciais**, tais como o **fornecimento de energia elétrica e água, em função da cobrança de débitos pretéritos**.

2. É ilegítima a interrupção do serviço se o débito decorrer de irregularidade no hidrômetro ou no medidor de energia elétrica, apurada unilateralmente pela concessionária.

3. Desconstituir a premissa fática alicerçada pelo tribunal de origem, de não ter havido comprovação suficiente de anomalia no medidor que caracterize real consumo de água da unidade pertencente à recorrida, demanda revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos (Súmula 7/STJ).

4. Agravo Regimental não provido (AgRg no Ag 1381452/SP, grifo nosso).



d) O laudo do Inmetro é prova idônea para a comprovação da fraude no consumo de energia:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. REVELIA. EFEITOS. PRECLUSÃO (CPC, ART. 473). ENERGIA ELÉTRICA. MEDIDOR ADULTERADO. FRAUDE COMPROVADA. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 333, I E II, DO CPC, 3º, § 2º, 6º, VIII, 22, parágrafo único, 42, 47 E 51, IV E X, DO CDC, 1º E 6º, § 1º, DA LEI Nº 8.987/95. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO PRETORIANO. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA. INADMISSIBILIDADE. SUPOSTA OFENSA AO ART. 535, II, DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. AGRAVO DESPROVIDO.

1. A presunção de veracidade dos fatos, gerada pela revelia (CPC, art. 319), é relativa e, no caso, foi afastada pelos elementos de prova existentes nos autos.

2. Questão atingida pela preclusão não pode ser rediscutida no curso do processo (CPC, art. 473).

3. O Tribunal de Justiça, com base nos fatos e provas, concluiu que a fraude no medidor de energia elétrica restou comprovada pelo Termo de Ocorrência de Irregularidade e pelo laudo do Inmetro.

4. O julgamento da pretensão recursal —para fins de se descaracterizar a fraude e, assim, obstar a recuperação de consumo de energia elétrica não faturado —pressupõe, necessariamente, o reexame do contexto fático-probatório, atividade cognitiva vedada nesta instância especial (Súmula 7/STJ).

5. A divergência jurisprudencial, além da similitude fático-jurídica, deve ser devidamente demonstrada e comprovada (CPC, art. 541, parágrafo único; RISTJ, art. 255, §§ 1º e 2º), sob pena de não conhecimento.

6. Não viola o art. 535 do CPC, nem importa negativa de prestação jurisdicional, o acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, adotou, entretanto, fundamentação suficiente para decidir de modo integral a questão controvertida.

7. Agravo regimental desprovido (STJ, AgRg no Ag 776.511/RS, grifo nosso).

e) A concessionária pode efetuar a suspensão do fornecimento se caracterizada fraude no consumo:

ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. INADIMPLEMENTO. POSSIBILIDADE. IRREGULARIDADES NO MEDIDOR. FATURAMENTO DAS DIFERENÇAS.

1. 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.

2. 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 ínsitos nos arts. 22 e 42 da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor).

3. 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 acima indicadas.

Evidentemente que o consumidor que fraudava o medidor tem intenção de 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.**

4. Recurso especial provido (STJ, REsp 806.985/RS).

Com relação à suficiência da apuração unilateral pela concessionária para comprovação da infração, pode ser mencionada a existência de controvérsia jurisprudencial, pois, enquanto o precedente anterior a admite, foi também encontrada decisão em sentido contrário:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ENERGIA ELÉTRICA. APURAÇÃO UNILATERAL DE FRAUDE NO MEDIDOR. SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO. IMPOSSIBILIDADE. DÉBITO PRETÉRITO.

1. Este Tribunal considera legítima a interrupção de fornecimento de energia elétrica, desde que considerados certos requisitos, em situação de emergência ou após aviso prévio, nos casos previstos no art. 6º, § 3º, da Lei nº 8.987/95, a saber: a) em virtude



de inadimplência do usuário; e b) por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações. (REsp 1194150/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 14/09/2010).

2. A jurisprudência desta Corte firmou o entendimento de ser ilegítima a suspensão do fornecimento de energia elétrica quando o débito decorrer de suposta fraude no medidor de consumo de energia apurada unilateralmente pela concessionária.

3. Ademais, este tribunal tem jurisprudência no sentido de que não é lícito à concessionária interromper o fornecimento de energia elétrica por dívida pretérita, a título de recuperação de consumo, em face da existência de outros meios legítimos de cobrança de débitos antigos não pagos.

4. Recurso especial provido (STJ, REsp 1298735/RS).

- f) A concessionária deve manter posto físico de atendimento nos municípios componentes da área de concessão:

Deve ser provido recurso especial, para se estender a todos os municípios elencados na ação civil pública os efeitos de liminar que determina a **reabertura de postos de atendimento de distribuidora de energia elétrica**, evitando que os usuários residentes em locais distantes e portadores de deficiência física, idosos e pessoas de pouca instrução tenham seus direitos prejudicados, em face da má prestação para não dizer inutilidade do serviço exclusivo de teleatendimento. Sabendo-se, aliás, que este é um desserviço ao consumidor atendendo tão somente aos objetivos de economia e maior lucratividade da empresa concessionária em detrimento e prejuízo dos usuários (REsp 644.845/RS, grifo nosso).

- g) Complementaridade entre atividade das agências reguladoras e dos Procons. Uma observação relevante para o escopo da pesquisa consiste no fato de que o STJ já decidiu que as sanções dos Procons podem ser impostas independentemente das sanções regulatórias. Apesar de não ter sido encontrada uma decisão sobre esse tópico especificamente em relação ao setor elétrico, acredita-se que o posicionamento merece destaque, tendo em vista que não haveria qualquer peculiaridade setorial a indicar que interpretação diversa seria adotada para as distribuidoras de energia elétrica.

Sempre que condutas praticadas no mercado de consumo atingirem diretamente o interesse de consumidores, é legítima a atuação do Procon para aplicar as sanções adminis-

trativas previstas em lei, no regular exercício do poder de polícia que lhe foi conferido no âmbito do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Tal atuação, no entanto, não exclui nem se confunde com o exercício da atividade regulatória setorial realizada pelas agências criadas por lei, cuja preocupação não se restringe à tutela particular do consumidor, mas abrange a execução do serviço público em seus vários aspectos, a exemplo, da continuidade e universalização do serviço, da preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e da modicidade tarifária. [...] No caso, a sanção da conduta não se referiu ao descumprimento do Plano Geral de Metas traçado pela ANATEL, mas guarda relação com a qualidade dos serviços prestados pela empresa de telefonia que, mesmo após firmar compromisso, deixou de resolver a situação do consumidor prejudicado pela não instalação da linha telefônica. [...] Recurso conhecido em parte e não provido (REsp 1138591/RJ j. em 22.09.09).

O entendimento esposado pelo STJ pode, todavia, trazer alguma controvérsia, tendo em vista que a agência reguladora já tem dentre as suas missões institucionais de preservação do ambiente regulatório saudável e a defesa do consumidor. Nesse sentido, poder-se-ia argumentar que a dupla fiscalização e sanção pelo Procon e pela agência reguladora constituiria, na prática, dupla imposição de pena pelo mesmo fato.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

De acordo com a pesquisa Top 30 do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, as concessionárias de distribuição de energia elétrica do estado vêm ocupando, respectivamente, segundo e terceiro lugares entre as empresas mais acionadas nos Juizados Especiais Cíveis.

Tabela 4.1

Excerto do Top 30 do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	Soma
TELEMAR (OI)	46.913	39.475	36.082	34.416	36.727	31.405	10.686	235.704
AMPLA	21.035	33.365	23.469	17.570	20.834	19.483	6.067	141.823
LIGHT	11.488	19.977	22.182	25.587	25.678	27.131	8.270	140.313

Fonte: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. DGJUR/DEIGE/DICOL. Top 30 Mensal 29/4/11 —JEC —seleção realizada pela equipe de pesquisa da FGV DIREITO RIO/Projeto Light.

*2011 dados de janeiro a abril, momento em que a pesquisa se iniciava.



Um dos principais objetos da pesquisa a ser realizada consistirá em um mapeamento detalhado dos conflitos judiciais entre concessionárias e usuários do serviço de energia elétrica. O objetivo desta *desk research*, no que refere ao papel do Poder Judiciário, reside apenas em apresentar as informações que já estavam disponíveis no momento em que a pesquisa foi deflagrada, e que, por isso, estão na base da justificativa para sua realização.

Dentre os temas que foram encontrados em análise preliminar do setor, verifica-se que o TJ/RJ, seja por meio das Câmaras Cíveis, seja por meio dos Juizados Especiais Cíveis, já constatou os seguintes problemas na relação entre concessionárias e usuários:

- suspensão do fornecimento sem suporte probatório convincente da irregularidade (“corte indevido”);⁴
- cobrança de valores por suposta irregularidade no medidor que não restou comprovada;⁵
- cobrança indevida em razão de troca de titularidade;⁶
- ausência de perícia no medidor que a concessionária alega estar viciado impediria confirmar a existência de defeito no aparelho medidor ou o envolvimento do consumidor na fraude;⁷
- troca do medidor antes da produção da prova impossibilitaria a perícia ou mesmo a simples contestação dos fatos;⁸
- instalação de medidor em área externa e constatação de fraude fora da residência; impedimento físico de acesso por parte do consumidor e, portanto, impossibilidade de sua responsabilização em caso de fraude;⁹
- falha na prestação do serviço por parte da concessionária, como situação em que a deficiência na alimentação ao ramal localizado no poste levou a registro de consumo aquém do esperado, não sendo fato imputável ao usuário;¹⁰
- suspensão do serviço sem prévio aviso;¹¹
- unilateralidade do TOI (Termo de Ocorrência e Inspeção): documento preenchido unilateralmente pela concessionária não permitiria contraprova ou qualquer providência alusiva ao contraditório, à ampla defesa ou à transparência.¹²

Dessa maneira, em caso de dúvida, há indícios iniciais de que a jurisprudência adota uma postura em favor do usuário, recusando, em regra, argumentos no sen-

⁴ Acórdão nº 2007.001.54843 do TJ/RJ.

⁵ Acórdão nº 2007.001.61536 do TJ/RJ.

⁶ Acórdão nº 013932-21.2010.8.19.0001 do TJ/RJ.

⁷ Acórdão nº 2009.992.06055 do TJ/RJ.

⁸ Acórdão nº 2008.036.013026-9 do TJ/RJ.

⁹ Acórdão nº 2007.001.40697 do TJ/RJ.

¹⁰ Acórdão nº 2006.202.12437-4 do TJ/RJ.

¹¹ Acórdão nº 0097916-51.2008.8.19.0001 do TJ/RJ.

¹² Acórdão nº 0307540-09.2009.8.19.00 do TJ/RJ.

tido de que a concessionária possa unilateralmente constatar, mensurar e cobrar perdas não técnicas na ausência de um claro processo garantidor de contraditório e ampla defesa.

O poder de polícia das concessionárias de serviços públicos segundo o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro: comparação com outros setores regulados

Conforme demonstrado anteriormente, um dos aspectos jurídicos que gera muita controvérsia nas decisões que envolvem disputas entre usuários e concessionárias de energia elétrica no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ/RJ) consiste na análise sobre o poder de polícia fiscalizador (unilateral) das concessionárias de serviços públicos e, a partir de seu exercício, a possibilidade de elas suspenderem o serviço ou praticarem outros atos tendentes a coibir as infrações.

Uma análise da jurisprudência do TJ/RJ permite constatar não serem unânimes as decisões sobre a validade jurídica do TOI como instrumento suficiente à caracterização da irregularidade ou fraude no consumo. A dúvida reside em saber se ele seria dotado dos atributos inerentes ao ato administrativo, em especial a presunção de legalidade e veracidade das informações ali constantes.

Nos casos envolvendo suspensão de energia elétrica realizada em função de TOIs, que são atos emitidos unilateralmente, por vezes se observa decidir a Corte que justamente por exercerem função de polícia, as concessionárias têm incrementado seu dever de obediência à legalidade estrita e, apesar de reconhecerem às concessionárias a delegação de parcela de poder de polícia, não atribuem ao TOI as presunções de legalidade e veracidade que são típicas dos atos administrativos unilaterais de fiscalização. Vejamos:

Apelação Cível nº 2009.001.37419

DIREITO DO CONSUMIDOR E PROCESSUAL CIVIL. Ação proposta em face de concessionária de fornecimento de energia elétrica proposta por sociedade empresária (microempresa) e seu sócio administrador, objetivando a desconstituição de cobrança em decorrência de irregularidade no medidor de consumo de eletricidade, afinal inexistente, bem assim a condenação de a ré indenizar dano moral. Decisões interlocutórias que afastaram a cobrança e rejeitaram preliminares de ilegitimidade passiva do sócio e de impossibilidade jurídica do pedido; agravos retidos. Sentença de parcial procedência, a afastar o dano moral. Apelo de ambas as partes. 1. Não se conhece de agravos retidos cujos julgamentos não são requeridos como preliminar de apelo. CPC, art. 523, § 1º **2. Concessionária de serviço público age, ao fiscalizar, no exercício de**



poder de polícia recebido do concedente, de sorte que se deve pautar pela legalidade. Fere-a proceder a fiscalização na companhia de policiais adrede recrutados para tal. Resolução ANEEL nº 456/00. 3. Constatado pericialmente não ter havido fraude, descabe cobrar por produto que teria sido consumido sem aferição porque tal consumo não existiu. 4. Configura dano moral *in re ipsa* inflingido ao sócio e à sociedade, o qual se agrava com a constatação de que irregularidade alguma havia, diligência que se faz com ilegalidade e abuso de poder, eis que com indevida ingerência da Polícia, e que, imputando a comerciante furto de energia, priva estabelecimento comercial de eletricidade por três horas, gera lavratura de ocorrência policial por furto de energia elétrica e por cúmulo submete as vítimas a vexatória exposição. 5. Em se tratando de pequena casa comercial, o dano moral é maior para o sócio, que nela exerce a profissão de comerciante, do que para a sociedade empresária. 6. Desprovimento do primeiro apelo; parcial provimento do segundo por maioria (grifo nosso).

Apelação Cível nº 0012407-45.2010.8.19.0014

FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. TOI. INTERRUÇÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. ORDINÁRIA COM VISTAS À DESCONSTITUIÇÃO DO DÉBITO, À ABSTENÇÃO/REESTABELECIMENTO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA E À REPARAÇÃO POR DANOS MORAIS. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. APELAÇÃO. **TOI que consiste em documentos unilateralmente produzidos que não se exibem suficientes a comprovar a irregularidade do medidor do réu, sobretudo, quando não observados os requisitos da ANEEL. É que, embora não se negue às concessionárias de energia elétrica poder de polícia a tanto necessário, o fato é que, tal como sucede com o inquérito policial cujas evidências isoladamente não podem conduzir à condenação do réu, também as investigações das concessionárias carecem de intensa judicialização —salvo se não contestadas— em atenção ao princípio constitucional de índole judicial do contraditório que não se pode instalar pura e simplesmente perante a mesma autoridade que acusa, mas diante de outra, neutra e imparcial, como o judiciário, de cuja apreciação não se pode afastar qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito, em ordem a limitar, como devido, a capacidade impositiva do fornecedor —o poder público, ainda que por sua *longa manus*, as**

concessionárias. Daí que a procedência do pedido autoral era inevitável diante dos vícios que inquinam o TOI, instrumento, insista-se, unilateralmente lavrado, e em especial, pela ausência de notificação do consumidor, com a antecedência legalmente imposta, da data da realização da aferição do relógio medidor, de modo a contaminar de não afastada ilegalidade da cobrança que, vale frisar, diz respeito tão somente à multa imposta, e não ao consumo regular (prestação e devida contraprestação). Possibilidade de cobrança judicial dos débitos regularmente apurados, pelos meios que o ordenamento jurídico põe ao dispor do credor (AgRg no REsp 1015294, rel. Min. Castro Meira, DJe 19.08.2008), jamais, entretanto, pela via truculenta da interrupção do fornecimento de energia elétrica. Dano moral. Orientação do Enunciado 17 do Aviso 83/2009: “A indevida interrupção na prestação dos serviços essenciais de água, energia elétrica, telefone e gás configura dano moral.” *Quantum*. Verba reparatória que se exhibe adequada e proporcional aos danos experimentados pelo autor. Juros e correção monetária concedidos *ex officio*. Recurso a que se nega seguimento.

Apelação Cível nº 2008.001.26439

DIREITO DO CONSUMIDOR E PROCESSUAL CIVIL. Ação proposta por consumidor em face de concessionária de distribuição de energia elétrica diante de autuação por furto de eletricidade, do que resultou corte do fornecimento e cobrança de consumo estimado. Pedidos de declaração de inexistência do débito, condenação de a ré restabelecer o fornecimento e de indenizar o consumidor por dano moral. Sentença de parcial procedência a rejeitar o último pleito. Apelo de ambos os litigantes. 1. Guia de Recolhimento de Receita Judiciária —GRERJ, atinente ao preparo do segundo apelo, com rasuras e tentativa de escamotear número de outra ação, além da data de recolhimento um mês antes da prolação da sentença, a par de equivaler a falta das custas —impedindo o conhecimento do recurso—, traz indícios de prática tipificada no art. 293, V, do Código Penal. **2. Fere direito fundamental a ampla defesa e ao contraditório (CF, art. 5º, LV) autuar consumidor por furto de energia, ou qualquer outra irregularidade, e, ato contínuo, suspender o fornecimento e cobrar supostas diferenças, dando autoexecutoriedade à cobrança da alegada dívida, ainda que isso esteja autorizado pelo art. 90 da Resolução ANEEL nº 456/00, neste ponto de evidente inconstitucionalidade, certo que a autuação é ato de poder de polícia delegado à**



concessionária do serviço, ainda que o mesmo ato administrativo não lhe dê presunção sequer *juris tantum* de veracidade, como se extrai do art. 72. 3. O procedimento implica dano moral *in re ipsa*, pois remete o consumidor a situação de insegurança e angústia, especialmente se a irregularidade administrativa tiver tipificação penal, no caso a do art. 155, § 3º, do Código Penal, sobre expô-lo a *capitis deminutio* perante terceiros, nada disso a consoar com a dignidade humana. 4. Segundo apelo que não se conhece. Primeiro recurso conhecido e provido (grifo nosso).

Ainda com relação às distribuidoras de energia elétrica, existem decisões que negam às concessionárias a possibilidade de exercerem poder de polícia, como ilustra o próximo exemplo:

Apelação Cível nº 0252987-46.2008.8.19.0001

APELAÇÃO CÍVEL. RELAÇÃO DE CONSUMO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE DÉBITO. ENERGIA ELÉTRICA. TOI. COBRANÇA DE PARCELA REFERENTE À RECUPERAÇÃO DE CONSUMO. CONTRATO DE CONFISSÃO DE DÍVIDA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. ANULAÇÃO DO JULGADO. VULNERABILIDADE DO CONSUMIDOR. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE PERÍCIA. Insurge-se o apelante contra sentença que indeferiu a realização de prova pericial e julgou improcedentes os pedidos autorais, com fundamento na assinatura de contrato de confissão de dívida e parcelamento de débito. A lavratura unilateral de Termo de Ocorrência de Irregularidade (TOI) e a assinatura de contrato de confissão de dívida pelo usuário, mediante coação (ameaça de corte de luz), são práticas abusivas, ante a vulnerabilidade do consumidor, sendo certo que **a concessionária de serviço público não tem poder de polícia**. Mostra-se necessária, para a solução da lide, a realização de perícia para apuração das alegadas irregularidades. Sentença que se anula, de ofício, para determinar a realização da prova pericial técnica. Decisão monocrática, na forma do art. 557, §1º A do CPC.

Trecho do voto da desembargadora:

“Ademais, cumpre ressaltar que a concessionária de serviço público, ora ré, não tem poder de polícia, eis que este é indelegável” (grifo nosso)

Em outras ocasiões, no entanto, é justamente a invocação do exercício do poder de polícia da concessionária que embasa decisões judiciais que confirmam

a legalidade de atos de fiscalização praticados pelas concessionárias de serviços públicos, seja na distribuição de energia elétrica, seja em outros setores:

Apelação Cível nº 0114874-44.2010.8.19.0001
APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DO DÉBITO. **Na condição de concessionária de serviços públicos essenciais, os atos de seus agentes devem guardar conformação com princípios preconizados no artigo 37 da Carta Política, de onde, dentro dos direitos e obrigações que lhe são conferidos, não se permite olvidar a existência do exercício do poder de polícia. A conduta da empresa ré está em perfeita harmonia com a Resolução nº 456/00 da ANEEL, art. 90, que autoriza a suspender o fornecimento, de imediato, quando verificar a ocorrência de irregularidades no medidor de consumo, como ligação clandestina e deficiência das instalações da unidade consumidora. Condicionar a mencionada verificação ao aviso prévio do consumidor importa, na prática, em tornar inane qualquer apuração de irregularidade, na medida em que facilitaria ao consumidor fraudador o desfazimento da própria irregularidade e, com efeito, na apuração do eventual ilícito.** Entender de modo contrário é, *data venia*, prestigiar o enriquecimento sem causa e estimular a inadimplência, em detrimento de todos aqueles que satisfazem regularmente suas obrigações. IMPROVIMENTO DO RECURSO (grifo nosso).

Apelação Cível nº 2007.001.40473
APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. SUSPENSÃO DO SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DO DÉBITO. A suspensão do fornecimento de energia por parte da empresa ré decorreu de irregularidade apresentada no medidor da unidade consumidora. E, **na condição de concessionária de serviços públicos essenciais, os atos de seus agentes devem guardar conformação com princípios preconizados no artigo 37 da Carta Política, de onde, dentro dos direitos e obrigações que lhe são conferidos, não se permite olvidar a existência do exercício do poder de polícia. A conduta da empresa ré está, ao meu sentir, em perfeita harmonia com a Resolução nº 456/00 da ANEEL, art. 90, que autoriza a suspender o fornecimento, de imediato, quando verificar a ocorrência de irregularidades no medidor de consumo, como ligação clandestina e deficiência das instalações da unidade consumidora. Condicionar a mencionada verificação ao aviso prévio do consumidor importa,**



na prática, em tornar inane qualquer apuração de irregularidade, na medida em que facilitaria ao consumidor fraudador o desfazimento da própria irregularidade e, com efeito, na apuração do eventual ilícito. Entender de modo contrário é, *data venia*, prestigiar o enriquecimento sem causa e estimular a inadimplência, em detrimento de todos aqueles que satisfazem regularmente suas obrigações. Provimento do segundo recurso, considerando-se prejudicada a primeira insurgência.

Dado que, apesar da controvérsia jurisprudencial sobre a matéria (a distribuidora de energia elétrica exercer ou não poder de polícia e os atributos dos seus atos administrativos de fiscalização), o TJ/RJ acabou editando o Enunciado nº 110, que adota uma postura desfavorável à presunção de legalidade do TOI, parece oportuno verificar como o tema do poder de polícia das concessionárias é tratado com referência a outros serviços públicos concedidos.

Nesse sentido, a seguir apresentam-se algumas decisões do TJ/RJ relativas ao exercício de poder de polícia de concessionárias de outros serviços públicos concedidos. A menção a decisões judiciais envolvendo outras concessionárias de serviços públicos justifica-se porque, no futuro, poder-se-á averiguar se o tratamento do tema com relação às distribuidoras de energia elétrica apresenta-se semelhante ou diverso daquele verificado em outros setores.

Com relação à concessionária de serviço de transporte ferroviário de passageiros, por exemplo, o TJ/RJ já reconheceu presunção de legitimidade aos seus atos de fiscalização, tendo inclusive decidido ter a concessionária a prerrogativa de apreender produtos que estejam sendo irregularmente comercializados em suas dependências, conforme se observa da decisão a seguir:

Embargos Infringentes nº 0096494-75.2007.8.19.0001
EMBARGOS INFRINGENTES. RESPONSABILIDADE CIVIL. CONCESSIONÁRIA DE TRANSPORTE. AGRESSÕES E CONSTRANGIMENTO. DANOS MORAIS. INOCORRÊNCIA. INEXISTE NOS AUTOS QUALQUER INDÍCIO DE QUE OS PREPOSTOS DA RÉ AGIRAM DE FORMA VIOLENTA. EXERCÍCIO REGULAR DE DIREITO. DANO MORAL NÃO CONFIGURADO. Anote-se nesse particular, que a conduta dos agentes da concessionária decorre da **delegabilidade parcial do Poder de Polícia (atos de execução) aos mesmos, de modo que goza ela da presunção de legitimidade, de modo que caberia ao Embargado provar a prática de ato eivado de excesso de poder.** Na hipótese sob análise, depreende-se da prova colacionada aos autos que os atos praticados pelos prepostos da embargante não evidenciam qualquer arbitrariedade ou ilegalidade, não havendo, pois, que se falar em ocorrência de danos morais. Recurso provido. Vistos, relatados

e discutidos estes autos de apelação em que é embargante SUPERVIA —CONCESSIONÁRIA DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO S.A., sendo embargado DOUGLAS COUTINHO COSTA.

Apelação Cível nº 2007.001.69145

TRANSPORTE FERROVIÁRIO. COMÉRCIO ILEGAL. PROVA DOS AUTOS EVIDENCIANDO QUE O RÉU VENDIA REVISTAS NO INTERIOR DO VAGÃO. APREENSÃO DAS MERCADORIAS. ATO LÍCITO. EXERCÍCIO REGULAR DE DIREITO. PODER DE POLÍCIA. RESTITUIÇÃO DOS BENS APREENDIDOS. DANO MORAL NÃO CONFIGURADO. O cerne da questão cinge-se em saber se era lícito ao demandado coibir o comércio ilegal no interior dos vagões dos trens. Trata-se de um espaço destinado exclusivamente à prestação de serviço de transporte público sendo certo que **é lícito à concessionária coibir o comércio ilegal que certamente causa transtornos aos usuários e ao próprio serviço**. Ademais, a conduta é proibida pelo art. 40 do Decreto nº 1832/96. Inferese-se que **os prepostos da ré agiram no exercício regular de direito tendo em vista o poder de polícia que têm o qual lhes confere autorização para fiscalizar e disciplinar a área na qual se dá o transporte público**. Malgrado não constar expressamente no Decreto nº 1839/96 a possibilidade de apreensão das mercadorias, é evidente que essa é a única forma de fazer cessar a atividade ilegal. No entanto, não se afigura razoável o perdimento dos bens após o lapso de 24 horas da apreensão. Impõe-se a devolução dos objetos indevidamente apreendidos ou a devolução do valor despendido com a aquisição da mercadoria. Ante a ausência de ato ilícito não há que se falar em responsabilização civil por danos morais, levando-se em conta que o causador de todo o transtorno foi o próprio autor. Provimento parcial do primeiro recurso e desprovimento do segundo.

Por vezes, observa a jurisprudência que o dever de fiscalização decorre da responsabilidade objetiva da concessionária em garantir a segurança dos serviços que oferta à população, conforme se denota do precedente a seguir envolvendo concessionária de rodovia:

Apelação Cível nº 6702/09

APELAÇÃO CÍVEL. INDENIZATÓRIA. DANOS MATERIAIS E MORAIS. ACIDENTE DE TRÂNSITO. AUTOMÓVEL EM QUE O AUTOR VIAJAVA VEIO A COLIDIR COM ANIMAL EM RODOVIA ADMINISTRADA PELA CONCESSIONÁRIA RÉ. DENÚNCIAÇÃO DA LIDE À SEGURADORA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA,



ENTENDENDO O D. JUÍZO MONOCRÁTICO TRATAR-SE DE RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DA CONCESSIONÁRIA. APELO AUTORAL. AGRAVO RETIDO INTERPOSTO PELA LITISDENUNCIADA CONTRA DECISÃO QUE INDEFERIU O SEU PEDIDO DE DENUNCIÇÃO DA LIDE AO IRB. Nas ações que versam sobre relações de consumo, não é cabível a denúncia da lide em nenhuma hipótese. Inteligência da súmula 92 desta E. Corte. AGRAVO RETIDO QUE SE REJEITA. A relação entre autor e ré, concessionária de serviços públicos, enquadra-se no conceito de relação de consumo, eis que o demandante, ao sofrer acidente, em rodovia administrada pela demandada, torna-se consumidor por equiparação. Dessa forma, denota-se que a responsabilidade da concessionária é objetiva, à luz do disposto no CDC. Observe-se ainda a responsabilidade civil objetiva por omissão dos particulares prestadores de serviços públicos, constante do art. 37, § 6º da CRFB/88. **Não se ampara o argumento de que a empresa ré não detém poder de polícia, não sendo responsável pela retirada dos animais da rodovia que administra. Ademais, da leitura do contrato de concessão, depreende-se que a demandada tem a responsabilidade pela prestação do “serviço adequado”,** sendo esse o que “satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, conforto, segurança dos usuários”. Ainda que assim não fosse, pela Teoria do Risco, deve responder pelos riscos da atividade aquele que auferir lucro com a sua prática. Dessa feita, não se verificando, *in casu*, qualquer excludente de responsabilidade, deve a empresa ré indenizar o autor pelos danos sofridos. Comprovados, nos autos, os lucros cessantes e danos materiais, advindos do custeio do tratamento a que teve de se submeter o apelante em função do acidente, deve a concessionária indenizar-lhe. Pedido de indenização por danos morais que se sustenta, eis que o demandante submeteu-se a angústia, temor em razão da gravidade das lesões sofridas, devendo-se arbitrá-lo em R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Reforma da sentença que se impõe. Rejeição do agravo retido interposto pela seguradora (primeira apelada). Provimento parcial do apelo (grifo nosso).

De outro lado, há também decisões denegatórias do poder de polícia às concessionárias de rodovias:

Apelação Cível nº 2008.001.22374
RESPONSABILIDADE CIVIL. ATROPELAMENTO DE ANIMAL EM
ESTRADA ESTADUAL SOB O REGIME DE CONCESSÃO. DANOS

A PASSAGEIRO DO VEÍCULO. ALEGAÇÃO DA VÍTIMA DE QUE O ANIMAL ATRAVESSARA REPENTINAMENTE A PISTA. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DA CONCESSIONÁRIA. POR EVENTUAIS DANOS, RESPONDE O DONO DO ANIMAL, ART.536 DO CCB. Ademais, **o poder de polícia sobre animais que adentram a via pública é da Polícia Rodoviária**. Responsabilidade objetiva, não significa responsabilidade sem culpa. Exame da situação fática, a concluir pela inexistência de culpa, eis que nenhum dever de cuidado foi violado. Recurso provido (grifo nosso).

Apelação Cível nº 0003506-82.2002.8.19.0042
INTERDITO PROIBITÓRIO. CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. FAIXA DE DOMÍNIO DE RODOVIA FEDERAL EM QUE SE ENCONTRA PLACA DE PREÇOS DE POSTO DE GASOLINA. **IMPOSSIBILIDADE DE DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA À CONCESSIONÁRIA. PROVA DA AMEAÇA À POSSE DO POSTO DE GASOLINA.** 1 —Notificação da concessionária, na qualidade de responsável pela faixa de domínio de rodovia federal em que se localiza a placa de preços (“totem”) do posto autor, visando à remoção da referida peça ou o pagamento de R\$ 2.000,00 a título de aluguel do espaço, tendo em conta o contrato de concessão que lhe permite obter fonte alternativa de renda. 2 —Ação de Interdito Proibitório proposta pelo posto de gasolina, em que restou provada a ameaça à posse da área litigiosa, **considerando que inexistente delegação de ato jurídico de polícia a concessionária ré e nem a possibilidade de que esta exerça a título contratual para obrigar o possuidor a retirar o “totem” situado na faixa de domínio da União. Procedência do interdito.** 3 —Recurso não provido. Vistos, relatada e discutida a Apelação Cível nº 0003506-82.2002.8.19.0042, em que é apelante COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIARIA JUIZ DE FORA RIO e apelado POSTO CAPIVARI LTDA. ACORDAM os Desembargadores que integram a Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em negar provimento ao recurso. Decisão unânime (grifo nosso).

Dessa decisão, vale destacar trecho do voto que reafirma a inexistência de poder de polícia à concessionária:

Como se sabe, **não há delegação de ato jurídico de polícia a particular e nem a possibilidade de que este o exerça a título contratual.** Pode haver, entretanto, habilitação de particular à prática de ato material preparatório ou sucessivo a ato jurídico



desta espécie. Na hipótese, conquanto a placa de preços do posto de gasolina Capivari esteja na faixa de domínio da União, é certo que **não tem a concessionária recorrente o poder de impor ao autor a retirada ou o pagamento sobre faixa de domínio, posto inexistir nos autos delegação do Poder Público nesse sentido** (grifo nosso).

Em sentido contrário à decisão anteriormente descrita, há também precedentes que negam à concessionária de transporte ferroviário o exercício do poder de polícia:

Apelação Cível nº 2007.001.38045

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. DANO MORAL. CONFISCO PELO AGENTE DA CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO DE MERCADORIAS ALEGADAMENTE COMERCIALIZADAS DENTRO DE COMPOSIÇÃO FERROVIÁRIA. **O poder de polícia é prerrogativa dos agentes públicos *stricto sensu* e deve ser exercido nos estreitos limites das normas legais.** Apreensão e apropriação de bens pela ré documentalmente comprovadas. Ilicitude. Verba indenizatória modestamente estimada em correta observância do princípio que veda o enriquecimento ilícito. Sentença escorreita. Desprovimento dos recursos. Embora o Decreto-Lei nº 1.832/96 proíba a comercialização de mercadorias no complexo ferroviário, não autoriza seus agentes a proceder ao confisco e muito menos a apropriar-se de bens de terceiros. **O poder de polícia é conferido aos agentes públicos *stricto sensu*, e mesmo por estes deve ser exercido com estreita observância das normas legais. Não é admissível que se confira interpretação extensiva a dispositivo do ordenamento jurídico que confira ao delegatário da autoridade pública atribuição para a prática de condutas que impliquem restrição de direitos. Não é dado, portanto, à concessionária, por si ou por seus agentes, confiscar mercadorias** e muito menos aliená-las como candidamente enunciado no documento de fls. 13 *in fine* (grifo nosso).

Por outro lado, observam-se situações em que a existência de delegação de poder de polícia à concessionária de serviço público é invocada pelo Tribunal para justificar a sua condenação em ações de responsabilidade civil, por falha no dever de fiscalizar. Vejam-se, nesse sentido, decisões a seguir condenando a concessionária de transporte ferroviário de passageiros por não ter fiscalizado o trânsito de pessoas na linha férrea, assim como a condenação da concessionária de rodovias pelo acidente de trânsito ocorrido em função da presença de animal na pista:

Apelação Cível nº 0049218-19.2005.8.19.0001

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0049218-19.2005.8.19.0001, em que são apelantes ILZELANE FLORENCIA VITORINO E OUTROS e SUPERVIA CONCESSIONÁRIA DE TRANSPORTES FERROVIÁRIO S.A. e apelados OS MESMOS. ACORDAM os Desembargadores que compõem a Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, [...] em conhecer os recursos e dar parcial provimento ao primeiro e negar provimento ao segundo, na forma do relatório e voto do Des. Relator.

Trecho do voto do Desembargador Relator:

“Não há dúvida de que incumbe à prestadora de serviço público promover adequada sinalização, fiscalização, manutenção e construção de passagens para pedestres, sendo inaceitável que, sabedora do uso da linha férrea como passagem dos moradores da localidade, prefira omitir-se e deixar de cumprir seu dever de fiscalização das margens da ferrovia, justamente para evitar que tragédias como esta aconteçam. Destarte, pode-se constatar que houve **negligência no exercício do poder de polícia**, sendo evidente a sua responsabilidade como pessoa jurídica de direito privado, prestadora de serviço público.

A existência dessa controvérsia jurisprudencial acerca da possibilidade e, em caso positivo, da extensão do exercício de poder de polícia por parte das concessionárias de serviços públicos pode ser uma das justificativas que levou à edição do Enunciado nº 110 da jurisprudência do TJ/RJ. A rediscussão desse tema, em bases teóricas mais abrangentes, talvez possa auxiliar na explicação e eventual superação do tema da litigiosidade enfrentada pelas distribuidoras de energia elétrica.

Considerações finais

Como consequência da realização desta *desk research*, algumas hipóteses podem ser delineadas para mais detalhamento do objeto da pesquisa que será realizada no decorrer de projeto de P&D. Todas procuram indicar respostas ao questionamento originário da pesquisa, que consiste em investigar as causas para a elevada litigiosidade nas relações entre concessionárias de distribuição de energia elétrica e usuários do serviço.

Ao serem testadas (e, então, confirmadas ou refutadas), as hipóteses seguintes permitirão conhecer os incentivos internos à judicialização, isto é, as causas que são oriundas de ações ou omissões das concessionárias, assim como os fatores externos, refletidos na prática do Poder Judiciário e nas decisões da agência reguladora setorial. A premissa da análise consiste em que esses incentivos repercutem diretamente no grau de litigância das questões entre usuários do serviço e concessionárias.



Os posicionamentos do Tribunal de Contas da União, por sua vez, são relevantes no contexto da *desk research*, tendo em vista a sua função de fiscalizador da operacionalização das competências da agência reguladora (ANEEL), de modo que as observações colhidas em suas decisões foram consideradas na construção de algumas das hipóteses que são agora apresentadas para futura investigação:

Hipótese 1: as decisões judiciais incentivam a litigância entre usuários e concessionárias.

As decisões do Poder Judiciário podem ser um fator relevante, incentivando a litigância por parte de usuários de serviços públicos de distribuição de energia elétrica e o uso excessivo da justiça por usuários de má-fé, por meio de decisões que superestimariam a vulnerabilidade e/ou a hipossuficiência do consumidor.

Hipótese 1.1: a regulação setorial seria, em tese, suficiente para proteger direitos dos usuários e das concessionárias de forma equitativa. No entanto, o Poder Judiciário não reconheceria a legitimidade dos atos de fiscalização praticados pelas concessionárias do serviço de distribuição de energia elétrica em conformidade com a regulação setorial, nem as peculiaridades que envolvem a relação concessionária/usuário comparativamente à relação fornecedor/consumidor. Como consequência, o Poder Judiciário, com base em princípios de alto teor de abstração estabelecidos no Código de Defesa do Consumidor (tais como direito à informação, proteção contra cláusulas abusivas, vulnerabilidade do consumidor etc.), terminaria por (i) exigir das concessionárias condutas que não são obrigatórias de acordo com a legislação setorial; e/ou (ii) não reconhecer efeitos a atos praticados pelas concessionárias em conformidade com as normas exaradas pela ANEEL (como teria ocorrido, a título ilustrativo, com o TOI). Origina-se assim uma jurisprudência mais favorável ao usuário, com base na principiologia protetiva do CDC, o que incentivaria esse grupo a judicializar qualquer questão envolvendo sua relação com a concessionária, mesmo quando a última cumpriu as exigências da regulação setorial (ou, pelo menos, não feriu qualquer norma setorial).

Hipótese 1.2: o Poder Judiciário também contribuiria com o cenário de judicialização ao condenar excessivamente as concessionárias por dano moral, o que, associado à isenção de custas e à ausência de condenação em honorários da parte vencida em primeira instância, nos Juizados Especiais Cíveis, incentivaria os usuários à litigância mesmo quando não há comprovação da falha do serviço da concessionária ou de prejuízo ou lesão ao consumidor.

Hipótese 1.3: o juiz, ao decidir um caso concreto em favor do consumidor, mesmo na ausência de provas robustas do seu direito, pouco consideraria o efeito multiplicador potencial dessa decisão, que, no limite, pode afetar o equilíbrio da regulação setorial.

Hipótese 2: possíveis falhas operacionais das concessionárias podem incentivar ou potencializar a litigância.

A litigância seria elevada porque as concessionárias falham na prestação do serviço e na cobrança das faturas, além de adotarem práticas abusivas nos eventos de fiscalização entre outras, o que origina um aumento de litigiosidade por parte dos usuários insatisfeitos. Essas falhas decorreriam:

Hipótese 2.1: da complexidade do serviço prestado e da quantidade de usuários atendidos, sendo resultado de problemas operacionais, ou do processo interno de tomada de decisão das concessionárias (governança).

Hipótese 2.2: de ser insuficiente a capacidade de fiscalização das entidades reguladoras (ANEEL e agências reguladoras estaduais, quando há convênio de delegação) e/ou ser insuficiente o efeito dissuasório das sanções estabelecidas na legislação setorial em vigor e aplicadas pela ANEEL. A dificuldade da ANEEL em fiscalizar e colocar em prática suas decisões sancionadoras (especialmente a arrecadação das multas) estimularia o descumprimento de regras setoriais pelas concessionárias.

Hipótese 2.3: do fato de ser menos oneroso defender-se em juízo e gerir eventuais sanções administrativas impostas pela ANEEL (por meio de pagamento ou interposição de recursos) que investir em melhorias operacionais para minorar falhas e melhorar o atendimento aos usuários. Uma vez violadas as normas setoriais, os usuários terminam prejudicados e, por conseguinte, recorreriam ao Poder Judiciário para salvaguarda de seus direitos. Em suma, nessa hipótese, a falha na prestação do serviço (dentro de determinada margem) seria uma escolha racional, decorrente de a legislação (setorial e consumerista) não oferecer incentivos econômicos suficientes para que o agente econômico tome as medidas necessárias à sua plena observância.

Hipótese 3: haveria litigância artificialmente estimulada que, associada às eventuais falhas das concessionárias na condução dos processos judiciais, produziria uma nova atividade organizada e sistematizada de propositura de demandas judiciais.

Dado que o índice de condenações das concessionárias no Poder Judiciário é elevado e esse fato tem relativa publicidade nos meios de comunicação, há uma percepção de que, para ganhar uma ação judicial em face das concessionárias de energia elétrica, bastaria ajuizá-la, independentemente da qualidade do mérito da demanda. As decisões desfavoráveis às concessionárias e o consequente incentivo à litigiosidade, nessa hipótese, estariam relacionadas não tanto a falhas no serviço prestado pelas concessionárias (questão de mérito), mas a fatores atinentes à condução dos processos judiciais, ou seja, a defesas e alegações abrangentes e com insuficiência de informações do caso concreto, ausência de produção de provas, utilização de peças processuais padronizadas etc. Cientes dessa realidade, os usuários buscariam utilizar o Poder Judiciário para “obter vantagem”, havendo, também, advogados especializados no aliciamento de clientela (os “zangões”).

Hipótese 3.1: haveria menos litigância caso a condução dos processos judiciais fosse gerida mais adequadamente; no entanto, não há o incentivo adequado



a esse aprimoramento, considerada a baixa remuneração que as concessionárias oferecem aos advogados terceirizados contratados para a condução das causas conhecidas como “contencioso de massa”.

Hipótese 4: a judicialização dos conflitos é elevada porque haveria dificuldades do ente regulador em dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionárias e usuários do serviço público de distribuição de energia elétrica.

A ANEEL dispõe de poucos canais de acesso pessoal ou descentralizado de atendimento ao usuário e, portanto, não medeia tempestivamente os conflitos entre concessionárias e usuários. Esse tema merece análise tanto do prisma do conflito individual quanto das demandas repetitivas. No que tange às demandas individuais, merece ser investigado se a quantidade de ações judiciais poderia ser menor, caso o usuário insatisfeito tivesse fáceis canais de acesso à agência reguladora e a intermediação da agência fosse efetiva na solução do problema. De outra perspectiva, merece ser considerado que vários litígios entre usuários e concessionárias têm potencial para serem demandas repetitivas. No setor elétrico, o exemplo mais emblemático dessa realidade talvez tenha sido as ações judiciais que se multiplicavam, antes da pacificação de entendimento pelo STJ, acerca da possibilidade ou não da suspensão do serviço em caso de inadimplemento do usuário no pagamento da tarifa. Caso as partes interessadas, a sociedade e o Poder Judiciário reconhecessem na agência reguladora o fórum adequado para mediação dessas questões de amplo potencial replicador, era esperado que fosse desincentivada a propositura de ações judiciais questionadoras da regulação normativa setorial.

Portanto, as hipóteses a serem investigadas são que (i) a agência reguladora setorial não tem fácil comunicação com a sociedade, isto é, o usuário não a procura antes de ajuizar uma demanda; e (ii) mesmo quando procurada, a agência não consegue mediar de forma satisfatória o potencial conflito que lhe é endereçado.

Hipótese 4.1: no caso específico do Rio de Janeiro, a ausência de convênio entre a ANEEL e a agência reguladora estadual tende a agravar esse cenário.

Hipótese 5: (específica sobre litigância relacionada a furto de energia e suspensão do serviço): há elevada litigância no que tange ao tema do furto de energia e seus objetos conexos porque:

Hipótese 5.1: a regulação setorial não teria logrado êxito em incentivar o combate às perdas não técnicas pelas concessionárias. A litigiosidade poderia ser menor caso a regulação setorial fosse mais efetiva em obrigar as concessionárias a combater as perdas não técnicas de forma escorreita, com contraditório, ampla defesa e produção de provas técnicas da ocorrência da fraude.

Hipótese 5.2: haveria excessivo rigor na qualidade da prova exigida da concessionária para comprovação do furto de energia por parte dos usuários e, de outro lado, excessiva inversão do ônus da prova em favor dos usuários, mesmo quando não estão presentes os requisitos de hipossuficiência e vulnerabilidade. A jurisprudência dificultaria o estabelecimento de nexo de causalidade entre o furto de energia ale-

gado pela concessionária e o usuário. Dessa maneira, seriam artificialmente elevados os casos de êxito por parte do usuário nas demandas judiciais que alegam abuso na suspensão do serviço e cobrança indevida, havendo assim um incentivo à litigância.

Hipótese 5.3: as tarifas seriam muito elevadas face ao poder aquisitivo do usuário, o que o leva à informalidade e ao furto. O furto, o inadimplemento no pagamento, a suspensão do serviço e, por conseguinte, a litigiosidade seriam menores se as tarifas de energia elétrica fossem mais próximas do poder aquisitivo dos usuários do serviço. A elevada carga tributária e a quantidade de encargos dificultam o adimplemento das faturas e incentivam o furto de energia, ampliando as perdas não técnicas. Nesse sentido, importante mencionar o estudo elaborado pela FIRJAN concluindo que o preço da energia no Brasil, de R\$ 329 MW/h, é o quarto mais alto do mundo, sendo superado apenas pela Itália, com o valor de 458,3MW/h; pela Turquia, com R\$ 419 MW/h e pela República Tcheca, com R\$ 376,4 MW/h. A pesquisa também demonstrou que a energia de países do Mercosul é 63% mais barata que a do Brasil e a dos outros países que fazem parte dos BRICS é 55% menor.

Hipótese 5.4: apesar da edição do Enunciado nº 110, a *desk research* apontou para uma controvérsia jurisprudencial no TJ/RJ quanto à possibilidade de concessionárias de serviços públicos exercerem poder de polícia. Mesmo com os acórdãos que reconhecem essa possibilidade, há dissenso sobre se os atos de polícia que as concessionárias gozam nos atributos do ato administrativo, como presunção de legalidade e autoexecutoriedade. Essa indefinição jurisprudencial pode ser uma das causas para o não reconhecimento da legalidade dos atos unilaterais de fiscalização praticados pelas distribuidoras de energia elétrica, mesmo que em conformidade com a regulação setorial; e, por conseguinte, para uma parcela expressiva de demandas ser decidida de forma contrária aos interesses das concessionárias em matérias relacionadas a perdas não técnicas.

Hipótese 6: a complexidade do tema dificultaria o debate técnico e então reduziria a legitimidade da regulação.

Hipótese 6.1: há necessidade de um diálogo maior com representantes do Poder Judiciário e do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor para maior compreensão e construção de uma agenda pública no interesse da coletividade.

Hipótese 7: Existe um conjunto de fatores que contribuem com o excesso de conflitos judiciais. Os elementos provocadores dos conflitos podem apresentar uma variação de intensidade segundo a natureza do problema enfrentado, o momento em que surge e a maneira como ele é gerenciado.

Bibliografia

AMORIM DA ROCHA, Fábio. *As irregularidades no consumo de energia elétrica*. Rio de Janeiro: Synergia, 2011.



- _____. Inadimplência e perdas comerciais antes e depois das Unidades de Polícia Pacificadora. In: LANDAU, Elena. *Regulação jurídica do setor elétrico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. v. 2.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- _____. *O poder normativo das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BRUNA, Sergio Varella. *Agências reguladoras: poder normativo, consulta pública e revisão judicial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- FRAGOMENI, Cláudia; GRANDO, Ramiro Schnorr. A (in)aplicabilidade do CDC pela violação da boa-fé objetiva na fraude de energia elétrica: aspectos controvertidos. *Consulex. Revista Jurídica*, v. 13, n. 303, ago. 2009. p. 28-30.
- FUGIMOTO, Sérgio Kinya. *Estrutura de tarifas de energia elétrica: análise crítica e proposições metodológicas*. Tese de doutorado. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.
- GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2007.
- GUERRA, Sérgio. *Agências reguladoras: da organização administrativa piramidal à governança em rede*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- _____. *Controle judicial dos atos regulatórios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviços públicos*. São Paulo: Dialética, 2003.
- _____. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.
- LANDAU, Elena; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. O setor elétrico em uma visão introdutória. In: LANDAU, Elena (Coord.). *Regulação jurídica do setor elétrico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. v. I.
- LIMA DE MATOS, Eduardo. Suspensão de serviço público (energia elétrica) por falta de pagamento. Não violação do CDC. *Direito do consumidor*, v. 5, 1993. p. 202-205.
- LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. Considerações jurídicas sobre os aspectos econômicos dos contratos de concessão de distribuição de energia elétrica. *Revista jurídica: órgão nacional de doutrina, legislação e crítica judiciária*. Porto Alegre, out. 2000, v. 48, n. 276.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- _____. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MARTINS, Plínio Lacerda. A interrupção do fornecimento de energia elétrica por falta de pagamento. Uma reflexão para o direito do consumidor. *Revista da EMERJ*, 2006, v. 9, n. 33.
- _____. Corte de energia elétrica por falta de pagamento: prática abusiva. Código do Consumidor. *Revista dos Tribunais*, ago. 2000, v. 778.
- MATTOS, Paulo Todescan Lessa. *O novo Estado regulador no Brasil: eficiência e legitimidade*. São Paulo: Singular, 2006.

- MIRAGEM, Bruno. A regulação do serviço de energia elétrica e o direito do consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, jul.-set./2004, v. 13, n. 51.
- MONTEIRO, Vera. *Concessão*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- PECI, Alketa. *Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação*. São Paulo: Atlas, 2007.
- PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. *Direito, economia e mercados*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.
- NAMBA, Edison Tetsuzo. A suspensão do serviço pela concessionária em decorrência do não pagamento das contas pelo usuário. *Revista de Direito do Consumidor*, n. 36, out./dez. 2000. p. 130-153.
- PRADO, Mariana Mota. O setor de energia elétrica. In: SCHAPIRO, Mario Gomes (Coord.). *Direito e economia na regulação setorial*. São Paulo: Saraiva, 2009. Série GVLaw.
- SALGADO, Lucia Helena; SEROA DA MOTTA, Ronaldo. *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.
- SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da atividade econômica*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- SANTIAGO JUNIOR, Fernando Antonio. *A regulação do setor elétrico brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- SCHAPIRO, Mario Gomes (Coord.). *Direito econômico regulatório*. São Paulo: Saraiva, 2010. Série GVLaw.
- _____. *Direito e economia na regulação setorial*. São Paulo: Saraiva, 2009. Série GVLaw.
- SEGALLA, Alessandro. A suspensão do fornecimento de energia elétrica ao usuário inadimplente à luz da Constituição Federal. *Revista de Direito do Consumidor*, n. 37, jan./mai. 2001. p. 121-156.
- SOUZA, Marcos Juruena Villela. *Direito administrativo regulatório*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- _____. *Direito administrativo das concessões*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- _____. *Direito administrativo da economia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo Federal — exercício de 2010*. Brasília: TCU, 2011.
- VASCONCELOS, Caio Tácito Sá Viana Pereira de. Evolução das concessões de energia elétrica no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, jan.-mar. 1984, n. 155.
- VASCONCELOS, Caio Tácito. Consumidor. Falta de pagamento. Corte de energia. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: FGV, jan-mar 2000, n. 219, p. 388-399.
- ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia. *Parcerias na Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2006
- _____. (org). *Direito regulatório: temas polêmicos*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ISBN 978-85-63265-39-5



9 788563 265395