



---

**VIII Seminário PROTESTE  
de Defesa do Consumidor  
INTERNACIONAL  
Desafios e Perspectivas:  
energia elétrica  
acessível, segura e sustentável**

---

*Agência Reguladora e Controle Social*

*20 de maio de 2010*

*Flávia Lefèvre Guimarães*



# Agências Reguladoras

Antes da reforma do Estado (Lei 8.031/90 – Programa Nacional de Desestatização) implementada no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a exploração dos serviços públicos estratégicos – energia elétrica, petróleo, telecomunicações – era feita diretamente pelo Estado.

Os setores eram regulados por políticas públicas definidas pelo Poder Executivo, nos termos do art. 21, inc. IX, da Constituição Federal, bem como pelas empresas públicas - holdings que controlavam as diversas empresas públicas ou sociedades de economia mista que atuavam nos municípios – Eletrobrás, e suas subsidiárias Eletropaulo, light etc ..., Telebrás e suas subsidiárias, Telesp, Telemig, Telerj etc ....



# Agências Reguladoras

Com a retirada do Estado do setor produtivo e a transferência do controle acionário de companhias prestadoras de serviços públicos para a iniciativa privada, a lógica a orientar a exploração dessas atividades econômicas passou a ser o lucro.

Entretanto, considerando que os serviços públicos essenciais desempenham papel estratégico para o desenvolvimento econômico e social do país, fazia-se necessário estabelecer mecanismos institucionais de controle social, a fim de que o Estado pudesse cumprir seu papel primordial de agente normativo e garantidor do acesso e democratização dos diversos serviços, nos termos dos arts. 174 e 175, da Constituição Federal.



# Agências Reguladoras

As agências reguladoras foram criadas com o objetivo de viabilizar a **institucionalização do controle social** dos serviços públicos.

Foram instituídas na modalidade de **autarquias especiais**, com autonomia política, administrativa e normativa, com caráter eminentemente técnico.

As leis que as instituíram atribuíram às agências o importante papel de **implementadoras das políticas setoriais pré-estabelecidas pelo Poder Executivo**, pois, de acordo com o art. 21 da Constituição Federal, é competência da União a exploração dos serviços de telecomunicações e energia elétrica, entre outros, diretamente ou mediante concessão, autorização ou permissão, bem como a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.



# Agências Reguladoras

São entidades das quais emanam baixo grau de representatividade, pois seus dirigentes são indicados pela Presidência da República.

O Brasil não contava com acúmulo de experiência na área de regulação e fiscalização e, também, na área de defesa do consumidor.

Assim como na Europa na primeira fase das privatizações, a tendência predominante nas agências era no sentido de que a regulação econômica, baseada nas regras de mercado seria suficiente para garantir princípios básicos que inspiraram a reforma do estado:

UNIVERSALIZAÇÃO

QUALIDADE E ATUALIZAÇÃO TECNOLÓGICA

COMPETIÇÃO



# Agências Reguladoras

A ANEEL, especificamente, foi criada pela Lei 9.427, de 26 de dezembro 1996, quando a privatização de algumas distribuidoras de energia elétrica já tinha ocorrido, como no caso da Light, no Rio de Janeiro, por exemplo – o leilão ocorreu em maio de 1996.

A ausência de um órgão institucional para regular e fiscalizar a atividade econômica explorada a partir de então pela iniciativa privada, levou os consumidores do Rio de Janeiro a enfrentarem o colapso na prestação do serviço, com sucessivos apagões, erros na cobrança de tarifa etc ...



# Agências Reguladoras

Além do descontrole nas condições de prestação dos serviços, em virtude do processo preparatório para a privatização a estrutura tarifária foi alterada e os consumidores residenciais de baixa renda passaram a amargar um aumento real de tarifa superior a 300% que ocorreu durante agosto de 1994 a agosto de 1999.

**As radicais mudanças no paradigma de organização dos setores de serviços públicos foram implantadas, sem que mecanismos de defesa dos consumidores, capazes de garantir equilíbrio na relação que se estabeleceu entre os cidadãos e as empresas privadas fossem instituídos.**



# Agências Reguladoras

Consumo Mensal	Jun/94	Ago/99	Dif. em R\$	Variação %	Inflação %	Aumento real %
Até 30 Kwh	0,68	4,83	4,15	613,34	69,26	321,45
Até 50 KWh	1,75	8,05	6,30	360,00	69,26	171,78
Até 100 KWh	4,44	16,10	11,70	262,61	69,26	114,24
Até 200 KWh	13,78	32,20	18,40	133,67	69,26	38,06
Até 220 KWh	16,25	35,42	19,20	118,00	69,26	28,80
Até 300 KWh	26,1	48,29	22,20	85,02	69,26	9,31
Até 400 KWh	38,41	64,39	26,00	67,62	69,26	- 0,97
Até 500 KWh	50,73	80,49	29,80	58,66	69,26	- 6,26
Até 700 KWh	75,36	112,69	37,30	49,54	69,26	- 11,65
Até 900 KWh	99,99	144,38	44,40	44,40	69,26	- 14,69
Até 1100KWh	124,60	177,08	52,50	42,10	69,26	-16,05

Fonte: Aneel





# Agências Reguladoras

## Tarifas Médias por Classe de Consumo Regional e Brasil ( R\$/MWh) Tarifas referentes ao ano 1995

Classe de Consumo	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro – Oeste	Brasil
Residencial	80,23	67,67	78,18	75,55	76,53	76,26
Industrial	26,12	41,50	44,60	54,80	49,62	43,59
Comercial	93,36	84,35	84,19	88,72	86,59	85,44
Rural	71,24	55,12	57,52	52,32	54,80	55,19
Poder Público	85,83	86,05	81,21	92,08	84,04	84,07
Iluminação Pública	55,76	53,26	50,69	51,89	50,73	51,59
Serviço Público	55,07	52,37	48,68	55,42	50,59	50,45
Consumo Próprio	64,42	86,61	66,26	65,33	86,41	69,59
Tarifa Média Total	41,83	57,99	59,95	65,44	68,91	59,58



# Agências Reguladoras

**Tarifas Médias por Classe de Consumo  
Regional e Brasil (R\$/MWh)  
Tarifas referentes ao ano 2003 - Janeiro e Outubro**

<b>Classe de Consumo</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Centro – Oeste</b>	<b>Brasil</b>
<b>Residencial</b>	206,82	190,47	255,31	232,64	220,46	236,34
<b>Industrial</b>	67,99	86,95	119,85	123,53	123,05	110,48
<b>Comercial</b>	189,10	191,68	215,26	201,05	207,84	207,66
<b>Rural</b>	147,56	119,17	115,54	120,49	130,63	134,24
<b>Poder Público</b>	202,54	202,92	214,58	210,63	215,64	210,60
<b>Iluminação Pública</b>	122,22	118,36	136,81	123,48	120,52	128,47
<b>Serviço Público</b>	130,15	112,35	121,21	130,74	119,82	121,02
<b>Consumo Próprio</b>	200,98	216,24	102,43	106,46	234,66	121,28
<b>Tarifa Média Total</b>	135,04	177,76	164,88	127,14	177,31	165,03

Fonte: Aneel



# Agências Reguladoras

Estava evidente que o Estado não poderia prescindir da instituições de organismos que promovessem o controle social, em razão do que surgiram as Agências Reguladoras.

As leis que instituíram as agências estabeleceram que para a edição de atos de natureza normativa deveriam ser instauradas consultas públicas, a fim de viabilizar a representação dos interesses dos diversos agentes dos setores regulados – empresas e sociedade civil.

As consultas públicas surgem, então, como importante instrumento para ampliar a eficiência do controle social.



# O caso da tarifa social

Foi nesse contexto que as entidades de defesa do consumidor passaram a atuar junto às agências, buscando ampliar o grau de informações sobre a construção do novo marco regulatório, com o objetivo de suprir a defasagem entre o poder econômico das empresas reguladas que passou a influenciar a atividade regulatória e fiscalizatória das agências reguladoras em detrimento das garantias constitucionais e de direitos expressos pelo Código de Defesa dos Consumidores.

A PROTESTE passou a participar de audiências e consultas públicas, apresentando suas contribuições para temas diversos, tais como o Regulamento das Condições de Prestação dos Serviços, Critérios para Indenização por danos em equipamentos elétricos, entre outros.



# O caso da tarifa social

Com a crise energética ocorrida em 2001, houve um reposicionamento do setor elétrico, cujas diretrizes foram fixadas pelo Comitê Gestor da Crise, instituído pela Medida Provisória 14, de dezembro de 2001, autorizando recomposição tarifária para as concessionárias e novos encargos para os consumidores, o que acirrou ainda mais o alto custo do serviço, contrariando a modicidade tarifária.

A MP foi convertida na Lei 10.438, de 26 de abril de 2002, que instituiu novos critérios para o enquadramento dos consumidores na sub-classe residencial baixa renda (art. 2º, inc. XXIII, “b”, da Resolução 456/2000 da Aneel) e estabeleceu que a ANEEL regulamentasse a lei.



# O caso da tarifa social

Os novos critérios de tarifa social apresentavam graves vícios, pois os critérios estabelecidos pela lei e regulamentados pela ANEEL não eram eficientes para apontar a capacidade econômica dos consumidores, originando inadimplência, cortes no fornecimento por falta de pagamento, instalações clandestina e graves conflitos entre consumidores.

Essa situação levou a PROTESTE, junto com o Sindicato dos Engenheiros de São Paulo, União dos Moradores do Estado de São Paulo, Instituto Ilumina entre outras entidades, a atuar não só na ANEEL, mas também junto ao Ministério das Minas e Energia e Poder Legislativo: encaminhamento de estudos e propostas, participação em audiências públicas, pedidos de adiamento de implantação das novas regras.



# O caso da tarifa social

Em 2004 a PROTESTE junto com o PROCON-SP ajuizou Ação Civil Pública, na Justiça Federal do Distrito Federal – 14ª Vara Processo 2004.34.013717-5

Argumentam os autores que a Resolução n. 94/2003/ANEEL, que deu nova redação à Resolução n. 485, de 29 de agosto de 2002, estabelece critérios para a concessão do benefício que violam o princípio da igualdade previsto na Constituição Federal (CF/88, art. 5º), além de descumprir o princípio da continuidade e modicidade das tarifas, insculpidos na lei de concessões (Lei n. 8987/95) e da adequação do serviço, previsto no estatuto do consumidor (Lei n. 8078/90).

Pelo exposto, **JULGO PROCEDENTE** O PEDIDO para condenar as rés a estabelecer o desconto da subclasse residencial baixa renda a todos os consumidores cuja média de consumo mensal de energia elétrica não ultrapasse 200 kwh/mês.

E ainda, para decretar a nulidade das Resoluções 485/2002 e 694/2003 da ANEEL, devendo o desconto para a subclasse residencial baixa renda orientar-se segundo o regime da Lei n. 10.438/2002.

**Julgo improcedente** o pedido no tocante à suspensão do requisito de ligação monofásica nas residências.

Condene as rés a notificar todas as distribuidoras de energia elétrica do país emitam e faturem as contas com os descontos legais.



# O caso da tarifa social

A ANEEL e a União recorreram e suspenderam os efeitos da sentença. PROTESTE e PROCON ajuizaram Medida Cautelar Incidental e obtiveram liminar

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

MEDIDA CAUTELAR Nº 2007.01.00.018823-0/DF  
Processo na Origem: 200434000137175

251  
MA

RELATOR : DESEMBARGADOR FEDERAL CATÃO ALVES  
REQUERENTE : PRO TESTE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DO CONSUMIDOR E OUTRO  
ADVOGADOS : DRS. FLÁVIA LEFEVRE GUIMARÃES E OUTROS  
REQUERIDA : UNIÃO FEDERAL  
REQUERIDA : AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL

## DECISÃO

AP

1 - PRO TESTE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DO CONSUMIDOR e OUTRO moveram AÇÃO CAUTELAR à UNIÃO FEDERAL e à AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL, pretendendo prorrogação de prazos estabelecidos na Resolução ANEEL nº 253/2007 até julgamento do recurso de Apelação interposto de sentença proferida em AÇÃO CIVIL PÚBLICA.





# O caso da tarifa social

- 10 - Observa-se, pela análise dos dispositivos em comento, que não houve, em relação ao segundo, alteração substancial da redação do primeiro quanto às exigências para fruição do benefício.
- 11 - Ora, se após a sentença que declarou nula a Resolução nº 694/2003, a Agência Nacional de Energia Elétrica editou nova resolução que, na essência, pouco difere da anterior, é inequívoco que, se a última prevalecer, a decisão judicial terá sido inócua.
- 12 - De outro lado, estabelecendo a resolução impugnada prazo peremptório e improrrogável até 31/5/2007 para que cidadãos comprovem sua inscrição no Cadastro Único do Governo Federal, perdendo o benefício se não a comprovarem, é evidente que há risco de lesão grave de difícil e incerta reparação na espécie.
- 13 - Nessa ordem de idéias, afiguram-se-me presentes o fumus boni iuris e o periculum in mora.

Pelo exposto, **defiro** a liminar.

Cite-se.

Publique-se e intímem-se.

Brasília, 30 de maio de 2007.

  
Desembargador Federal CATÃO ALVES  
Relator



# O caso da tarifa social

A PROTESTE deu continuidade ao trabalho de representação no Poder Executivo e Poder Legislativo, pois a decisão judicial não resolvia de forma completa o problema.

Foi apresentado pedido a Deputados com proposta de projeto de lei sendo que em janeiro deste ano, foi editada a Lei 12.212, de janeiro de 2010, contemplando quase que a totalidade das propostas da PROTESTE.



# Os agentes do controle social

A PROTESTE deu continuidade ao trabalho de representação no Poder Executivo e Poder Legislativo, pois a decisão judicial não resolvia de forma completa o problema.

Foi apresentado pedido a Deputados com proposta de projeto de lei, sendo que em janeiro deste ano, foi editada a Lei 12.212, de janeiro de 2010, contemplando quase que a totalidade das propostas da PROTESTE.



# Os agentes do controle social

O controle social deve ser feito pela agência reguladora, que deve aperfeiçoar os mecanismos de participação institucionalizada, viabilizando que a sociedade contribua efetivamente para o processo normativo.

Para tanto, é importante que amplie os mecanismos de comunicação com a sociedade, tendo em vista a assimetria de informações que existe entre os agentes econômicos do setor e os consumidores.

Mas também deve ser exercido pelos agentes políticos, sociais e pelo Poder Judiciário.



# Os agentes do controle social

O controle social deve ser feito não só pela agência reguladora, mas também deve ser exercido pelos agentes políticos, sociais e pelo Poder Judiciário.

Trata-se de um desafio tanto para o regulador quanto para os consumidores (residencial e pequenas empresas), culturalmente inexperientes nesse tipo de atuação política e desaparelhados tecnicamente para participar de forma consistente.

A participação da sociedade é a contrapartida à atuação das concessionárias, multinacionais hábeis no lobby, especializadas e detentoras – mais do que as agências – de informações fundamentais, pois estão na ponta da prestação do serviço e controlam os ganhos e perdas que a atividade apresenta.



# Os agentes do controle social

A agência deve desempenhar o papel de interlocutor e facilitador da participação popular, **publicando ostensivamente a abertura de consultas, elaborando notas técnicas de forma clara e disponibilizando documentos e pessoal para dirimir dúvidas e instituindo prazos adequados à complexidade dos temas propostos.**

É nesse sentido o Projeto de Lei que redefine o papel das agências – PL 3.337/2004



# Os agentes do controle social

Cabe também à sociedade articular-se – órgãos de defesa do consumidor, públicos e privados, com outros com capacidade técnica – potencializando a defesa de interesses.

Para que a participação seja relevante e atenda ao interesse público, deve haver compromisso das agências com o consumidor, reconhecendo sua vulnerabilidade, nos termos do CDC, ao estabelecer os princípios norteadores da Política Nacional das Relações de Consumo, cujo principal destinatário é o Poder Público.



# Os agentes do controle social

Hoje a PROTESTE está envolvida com os seguintes temas, entre outras questões:

- Correção do desequilíbrio causado pelo erro na fórmula de reajuste nos contratos de concessão de distribuição de energia elétrica (procedimento administrativo na ANEEL e Ação Civil Pública, proposta 15.03.2010);
- Questionamento dos novos critérios de qualidade e mecanismos de indenização dos consumidores pela interrupção na prestação do serviço (preparação do material a embasar os trabalhos junto à ANEEL e, eventualmente, Poder Judiciário)
- Tivemos recente vitória em ação civil pública movida na Justiça Federal de Santa Catarina, para condenar a CELSC à indenização de R\$ 50 milhões pelo apagão de Florianópolis.





# Os agentes do controle social

**Obrigada !**