

# Autonomia e independência das agências reguladoras

VI Congresso Brasileiro de  
Regulação

Jerson Kelman

20 de maio de 2009

- 1) Para que servem as agências reguladoras?
- 2) Independência para que?
- 3) Autonomia para que?
- 4) Agências reguladoras ou executivas?
- 5) Na descentralização, proceder ao controle de processos ou de resultados?
- 6) Como deve ser a relação da agência delegada com o governo estadual?

## Numa agência reguladora independente...(1/2)

- A escolha dos diretores é feita com base na capacitação técnica.
- Os diretores são protegidos de demissões de natureza política.
- Os recursos financeiros são derivados de taxas aplicadas às concessionárias ou aos usuários dos serviços, e não de fontes fiscais.

Fonte: Selecting an Option for Private Sector Participation, Banco Mundial, 1997

## Numa agência reguladora independente...(2/2)

- Os salários são compatíveis com o mercado, para evitar corrupção e para atrair bons profissionais.
- Os diretores são impedidos de exercer atividades políticas.
- Os diretores não têm qualquer interesse no ramo de atividades sob regulação.

Fonte: Selecting an Option for Private Sector Participation, Banco Mundial, 1997

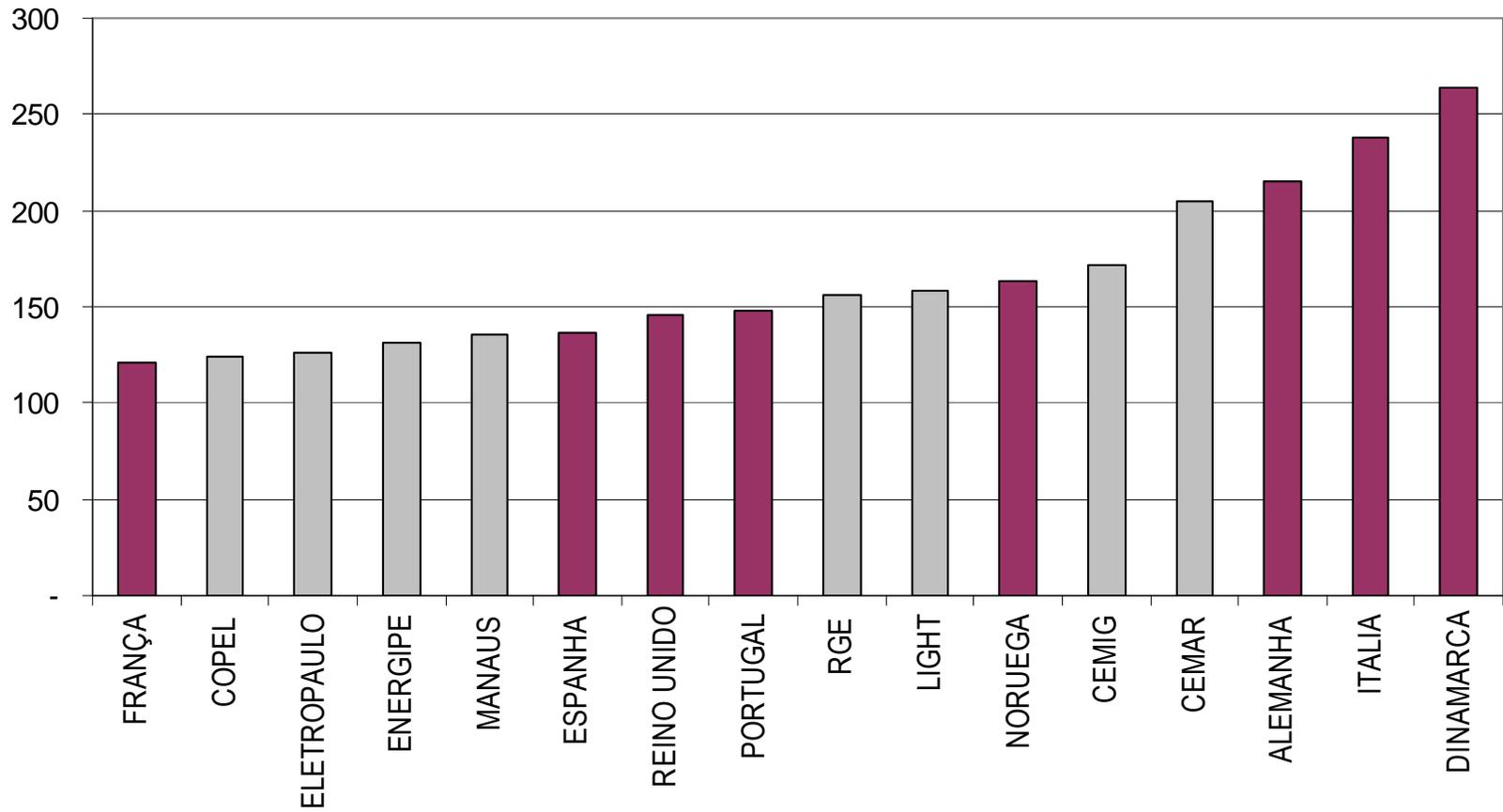
## Numa agência reguladora eficiente...

- Há consciência de que uma não-decisão é também uma decisão: inexistem os “embargos de gaveta”.
- Há respeito pelo devido processo legal: votos por escrito, apoiados em notas técnicas e pareceres jurídicos.
- Há transparência: a racionalidade de cada deliberação é devidamente explicitada, preferencialmente em público.

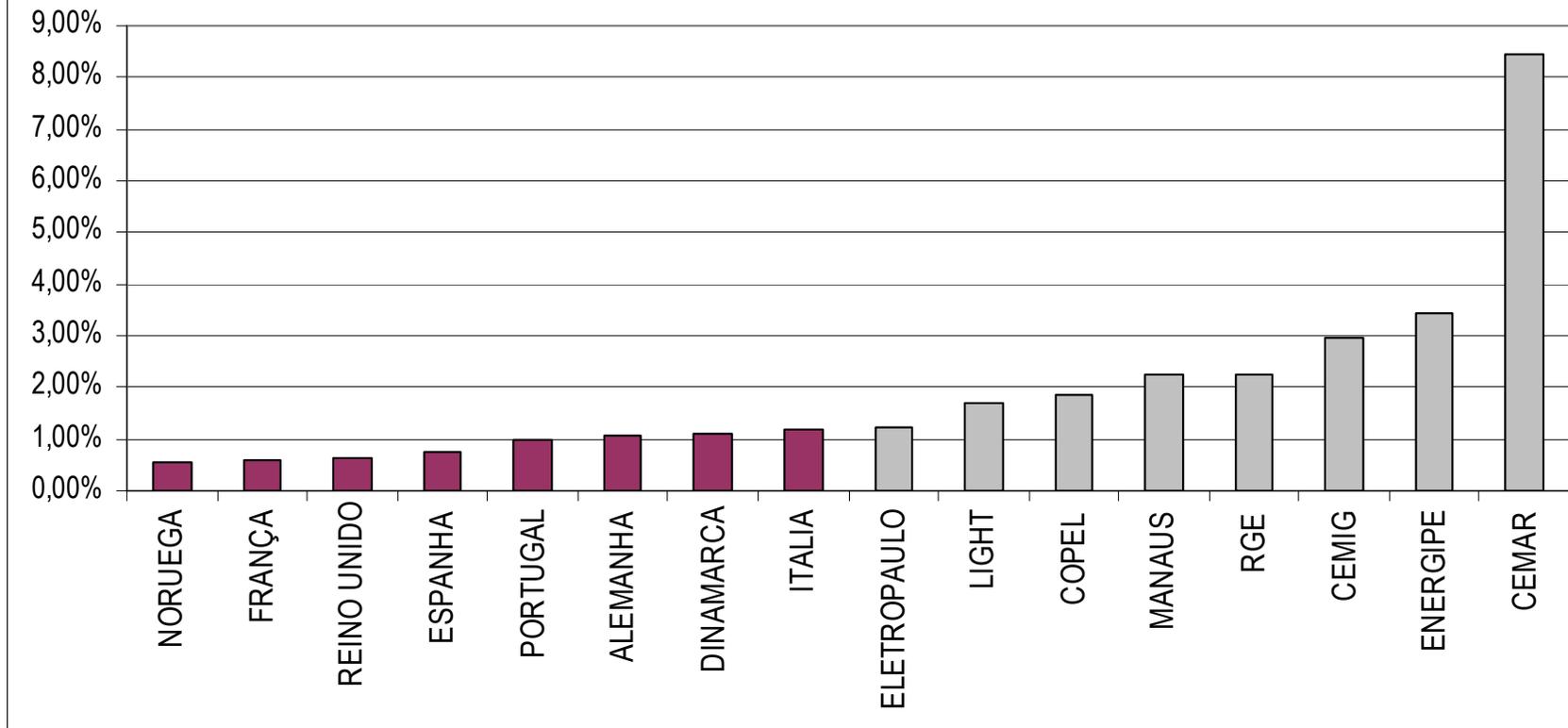
Os obstáculos para a implantação de um marco regulatório estável são os mesmos que dificultam o pleno desenvolvimento do capitalismo no Brasil

- A ideologia anti-lucro: é “pecado” uma concessionária de serviço público ter lucro.
- Constituição de 1988 pós ditadura e pré-queda do muro de Berlim:
  - Cidadão com muitos direitos e poucas obrigações
  - Projeto de um Estado grande e forte que tudo providencia e a todos protege
- Tarifas compatíveis com a capacidade de pagamento dos consumidores?

### Tarifas Residenciais (Euros/MWh)



**Participação da energia elétrica na renda per capita -  
100 kWh mensal**



OBS<sup>1</sup>: renda per capita do Brasil específica por Estado;

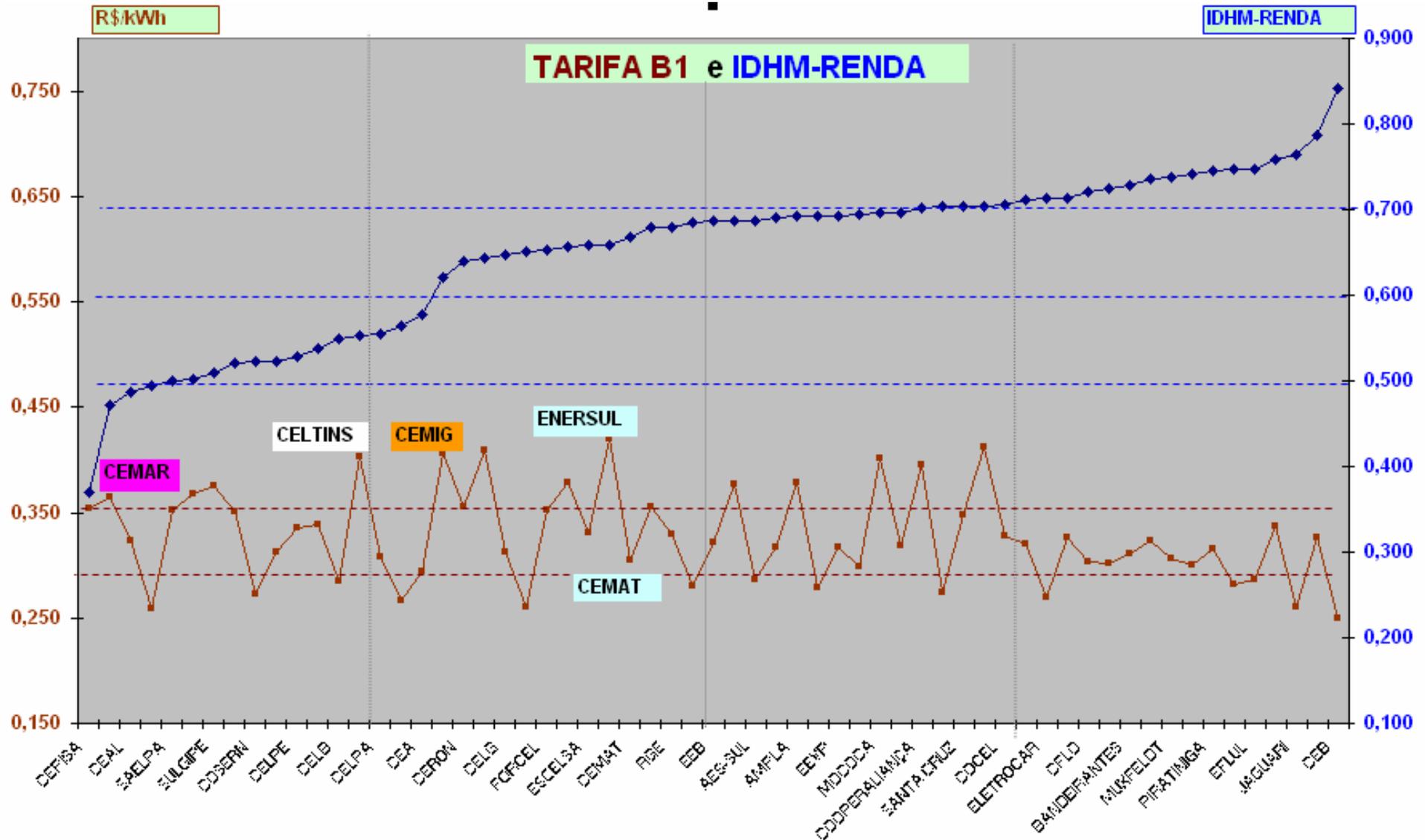
OBS<sup>2</sup>: para Brasil, tarifa cheia, não considera o subsídio baixa renda

# Fim da equalização tarifária

Antes da Lei n.º 8.931/1993 as Tarifas eram equalizadas em nível nacional, com mecanismos de compensação intrasetorial (RENCOR)

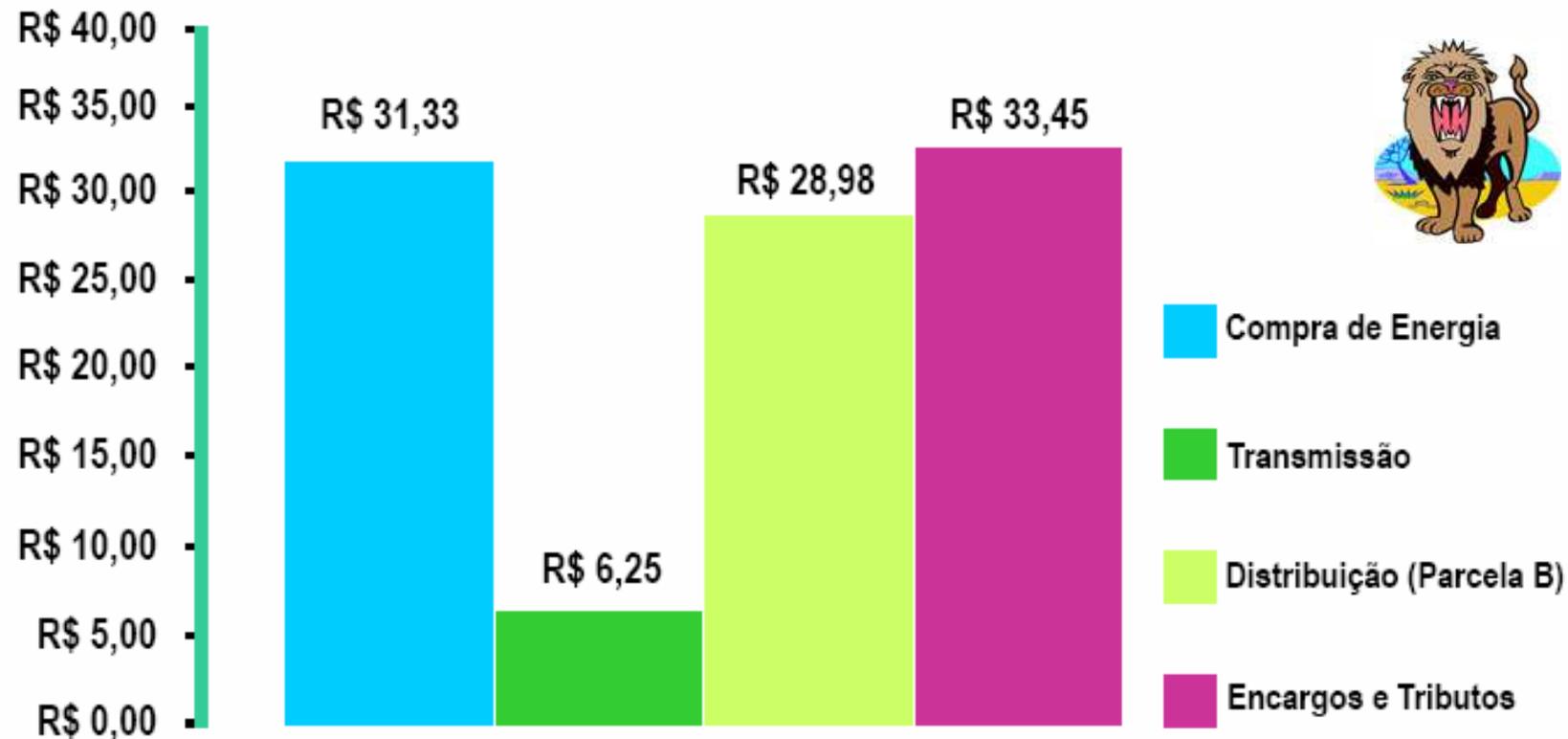


# A injustiça tarifária...



# Anatomia da conta de luz

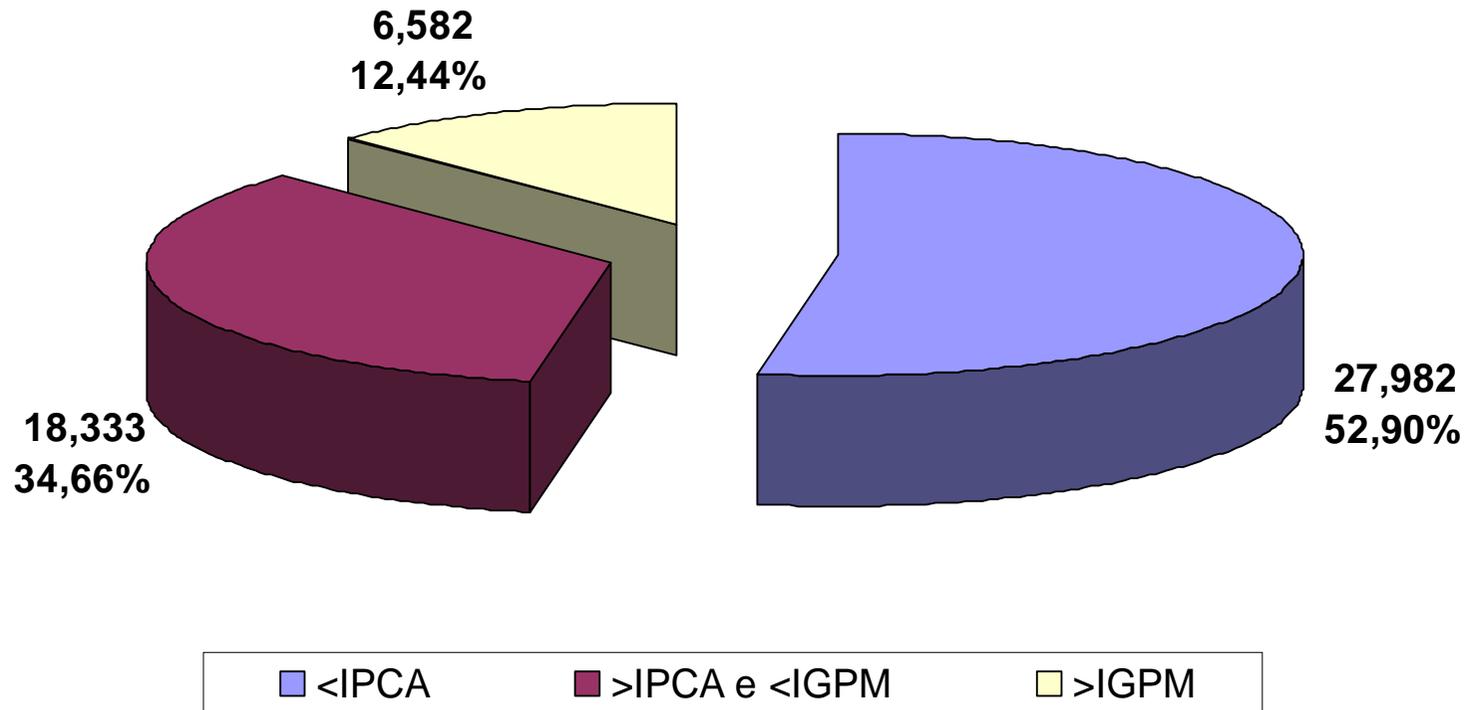
Quanto se paga por componente em uma conta de luz de R\$ 100,00 (média/Brasil 2007)



Fonte: Superintendência de Regulação Econômica (SRE) - ANEEL - 12/2007

Poucos consumidores tiveram aumento de conta de luz superior à variação do IGPM...  
... mas o assunto é tema de agitação política.

**Consumidores-B1 Classificação por nível de Reajuste (ago/02 a ago/08)**  
Número de consumidores em milhões





MARCO REGULATÓRIO

## Onda de ações desafia agências reguladoras

**Renée Pereira**

Uma onda de ações judiciais tem posto em xeque a atuação das principais agências reguladoras do País, que vivem um dos piores momentos desde a sua criação, na década de 90. Asfixiadas por cortes no orçamento e constantes interferências políticas, essas autarquias acabaram perdendo parte da credibilidade e já não conseguem fazer com tanta eficiência a conciliação entre governo, empresas e consumidor.

Por isso, a solução de conflitos cada vez mais tem sido transferida para os tribunais. Levantamento preparado pela Associação Brasileira de Infra-Estrutura e Indústrias de Base (Abdib) mostra que, até julho, tramitavam na Justiça 1.754 contestações a atos dos reguladores. Entre 2002 e 2007, o número de ações saltou 293%.

Mas foram nos últimos dois anos que a escalada de ações e execuções atingiu patamar preocupante para o ambiente de negócios e futuro das agências. Do total de

protestos na Justiça, 25% ingressaram no ano passado, quando o volume praticamente dobrou em relação a 2006. O problema é que não há sinais de reversão do quadro. Até julho, o número já equivalia a quase 100% do total de contestações impetradas em todo o ano de 2006.

Há processos de todos os tipos, desde questões ligadas a metodologias de cálculos de tarifas, mandados de segurança para o funcionamento de atividade irregular até a suspensão de decisões dos órgãos. A campeã de ações é a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com 668 questionamentos.

A autarquia tem sido bombardeada por uma série de ações movidas por municípios, especialmente do Nordeste, reivindicando o pagamento de royalties na distribuição de gás natural, o que, segundo a agência, não existe. Além disso, postos de gasolina entram com mandato de segurança para evitar a fiscalização da ANP, que muitas vezes resulta na interdição do estabelecimento por

combustível adulterado.

O mesmo ocorre com a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) que, além de regular as rodovias, fiscaliza as linhas interestaduais. De acordo com o órgão – o segundo com maior número de ações –, ônibus multados por falta de condições de trafegar recorrem à Justiça para continuar nas ruas. A agência afirma que cerca de 200 viagens clandestinas ocorrem todos os dias no País. Mas também há questionamentos referentes aos reajustes de pedágio das concessionárias.

Esse tipo de conflito domina as ações judiciais contra a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). As revisões tarifárias, que ocorrem de quatro em quatro anos, sempre criam uma série de discussões, pois a metodologia de cálculo nem sempre agrada a todos. Isso, sem contar que o setor é campeão em número de encargos, o que provoca a ira de investidores e órgãos de defesa do consumidor. ●

➔ **Mais informações na**  
pág. B4

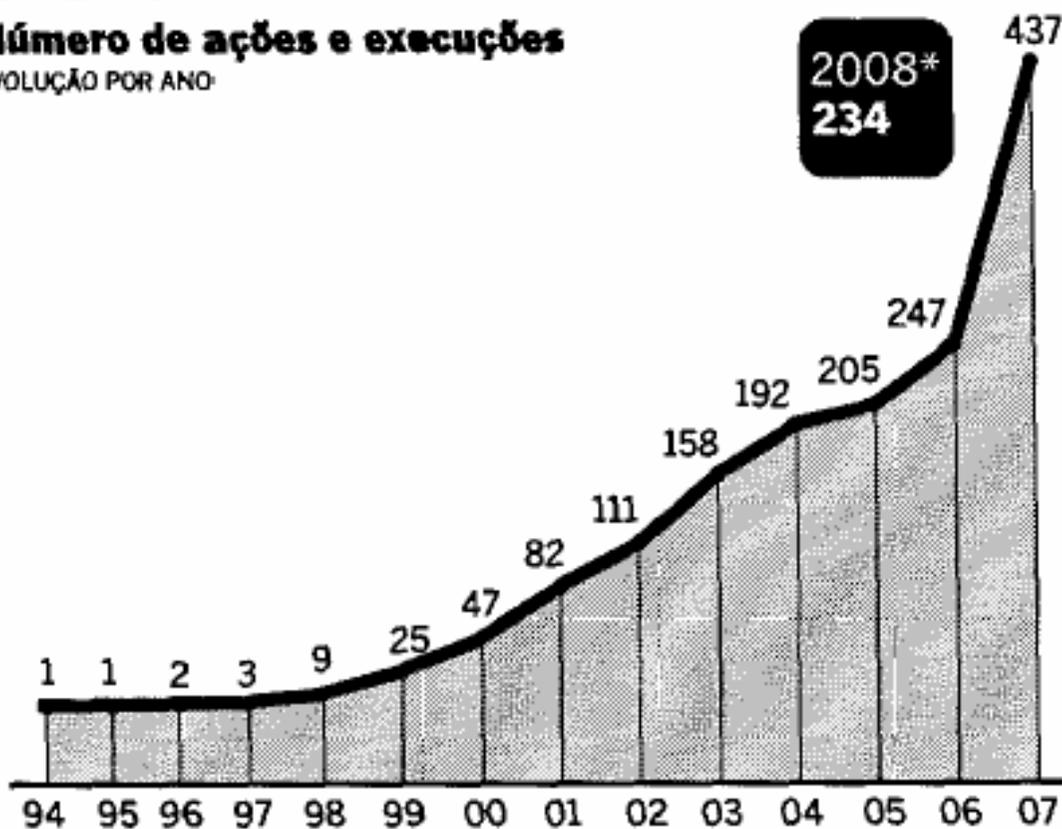
Esse tipo de conflito domina as ações judiciais contra a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). As revisões tarifárias, que ocorrem de quatro em quatro anos, sempre criam uma série de discussões, pois a metodologia de cálculo nem sempre agrada a todos. Isso, sem contar que o setor é campeão em número de encargos, o que provoca a ira de investidores e órgãos de defesa do consumidor. ●

## CONTRA AS AGÊNCIAS

### Ações judiciais em alta

Cresce o número de ações e execuções na Justiça contra as agências reguladoras

**Número de ações e execuções**  
EVOLUÇÃO POR ANO



\*Dados de janeiro a julho



MARCO REGULATÓRIO

## Executivos sugerem varas de arbitragem

Nova instância serviria para resolver contestações de atos das agências

**Renée Pereira**

Uma das alternativas para conter a escalada do número de ações e execuções judiciais contra as agências reguladoras seria a criação de instâncias superiores de conciliação e arbitragem. Essa tem sido a sugestão de especialistas e até de alguns diretores dos órgãos reguladores, mas não consta da última versão do projeto de lei que criará um novo marco regulatório para as autarquias.

Na avaliação do presidente da Abrid, Paulo Godoy, o atual momento de fragilidade exige uma ampla reflexão sobre o segundo ciclo de funcionamento das agências para evitar um esvaziamento ainda maior. "Elas foram constituídas em diferentes fases e hoje atuam de forma distinta, dependendo dos ministérios a que estão ligadas e da postura de seus diretores", afirma o executivo.

Em 2004, um estudo do americano Ashley C. Brown, diretor-executivo do Harvard Electricity Policy Group of Council, patrocinado pelo Banco Mundial (Bird), já mostrava o risco que as agências corriam diante da possibilidade de uma enxurrada de ações judiciais, lembra o diretor-geral da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Jerson Kelman. Segundo ele, na época, o americano alertava que isso seria um desastre para a atuação dos órgãos e sugeria a criação de varas especializadas em regulação econômica para contornar o problema.

"Talvez essa fosse mesmo a melhor saída, porque num tema delicado e complexo como revisões tarifárias, por exemplo, não seria razoável um juiz de primeira instância entender de tudo para dar uma decisão justa", destaca Kelman. Segundo ele, em casos como esses, os tribunais sempre estão mais propensos a dar ganho de causa ao lado mais fraco.

Outro defensor de uma instância para mediar os conflitos é o presidente da Associação Brasileira dos Distribuidores

de Energia Elétrica (Abradee), Luiz Carlos Guimarães. A entidade tem duas ações na Justiça contra a Aneel. Uma contesta a base de remuneração da revisão tarifária das empresas do setor, que ocorre de quatro em quatro anos.

A outra pede que a conta do apagão, criada para cobrir os prejuízos do racionamento, em 2001, seja estendida aos consumidores livres, que compram energia sem intermediação das concessionárias. "Hoje, da maneira como as agências funcionam, não há alternativa a não ser entrar na Justiça para reivindicar nossos direitos", diz Guimarães.

**PROJETO DE LEI**

Na opinião do deputado federal Leonardo Picciani (PMDB-RJ), relator do projeto de lei dos reguladores, o número de ações cresce na medida em que as agências perdem credibilidade no mercado. Mas criar uma instância superior não seria a melhor solução.

Por esse motivo, diz ele, esse instrumento não consta do projeto de lei, que somente deverá ser posto para votação depois do primeiro turno das eleições municipais, em outubro. "Decidimos em reunião na semana passada que esse não é momento para aprovar um projeto polêmico como o das agências."

**Para deputado, perda de credibilidade estimula ações**

O conjunto de medidas, que está há mais de 4 anos no Congresso, estabelece mandatos de 4 anos para os diretores, sem renovação, e exige experiência no setor. Além disso, confirmará a necessidade de quatro diretores em cada autarquia. Picciani diz ainda que a criação da figura do ouvidor está mantida na versão atual

do projeto de lei. Esse profissional será indicado pelo presidente da República e sabatinado pelo Congresso. Por outro lado, a polêmica proposta de criar um contrato de gestão para as agências foi retirado para que o projeto fosse adiante, diz o deputado.

Ele, no entanto, defende o estabelecimento de um mecanismo para medir a qualidade dos serviços dos reguladores. "Sou favorável ao fortalecimento das agências, mas elas precisam prestar contas do que fazem", diz Picciani.

Para o presidente da Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres (Abrace), Ricardo Lima, é preciso um "choque de gestão nas agências". Ele acabou de entrar, no dia 20, com uma ação na Justiça contra a Aneel.

Como no caso da Abradee, a entidade também exige que a cobrança de um encargo, criado para manter a segurança do sistema elétrico, seja para todos os participantes do setor, não apenas para os consumidores livres e cativos das distribuidoras. É preciso ter isonomia, garante ele, que lamenta o enfraquecimento das agências nos últimos anos.

O presidente da Associação Brasileira das Agências Reguladoras (Abar), Wanderlino Teixeira de Carvalho, discorda. Para ele, a escalada das ações na Justiça é um direito da população, não significa que essas autarquias estão fortes ou fracas. "Essa prerrogativa está prevista na Constituição Federal. Se a decisão não atende às expectativas, pode-se recorrer."

Carvalho diz que o grande problema é que se esperava que as agências no Brasil funcionassem como nos Estados Unidos. "Lá, a decisão do regulador não pode ser contestada. Aqui, para isso ocorrer, só mudando a Constituição." ●

Em 2004, um estudo do americano Ashley C. Brown, diretor-executivo do Harvard Electricity Policy Group of Council, patrocinado pelo Banco Mundial (Bird), já mostrava o risco que as agências corriam diante da possibilidade de uma enxurrada de ações judiciais, lembra o diretor-geral da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Jerson Kelman. Segundo ele, na época, o americano alertava que isso seria um desastre para a atuação dos órgãos e sugeria a criação de varas especializadas em regulação econômica para contornar o problema.

# Furto de energia elétrica: exemplo de pressão política sobre a regulação



# Furto de energia elétrica: exemplo de pressão política sobre a regulação



## PL 3.337/04

Muito se avançou,  
mas o limão ainda não virou limonada...  
Segundo os dirigentes federais, falta...

- Criar varas especializadas para apreciação judicial sobre assuntos de natureza regulatória, para diminuir a pressão sobre o Judiciário e para dar maior precisão e velocidade às decisões
- Fazer com que cada agência reguladora constitua-se em um órgão orçamentário do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.
- Possibilitar às agências a adoção de regulamentos administrativos específicos, desatrelados das regras gerais do Governo Federal.
- Manter a prestação de contas das agências tão simples quanto possível.

## Segundo JK, o PL 3.337/04 acertou na...

- Inadmissibilidade de um segundo mandato para os diretores de agências
- Limitação da atuação do TCU à verificação da legalidade dos atos e decisões das agências, impedindo-o de tentar influenciar sobre decisões de caráter eminentemente regulatório.

# Projeto de Lei Nº 3.937-B DE 2004

## Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência

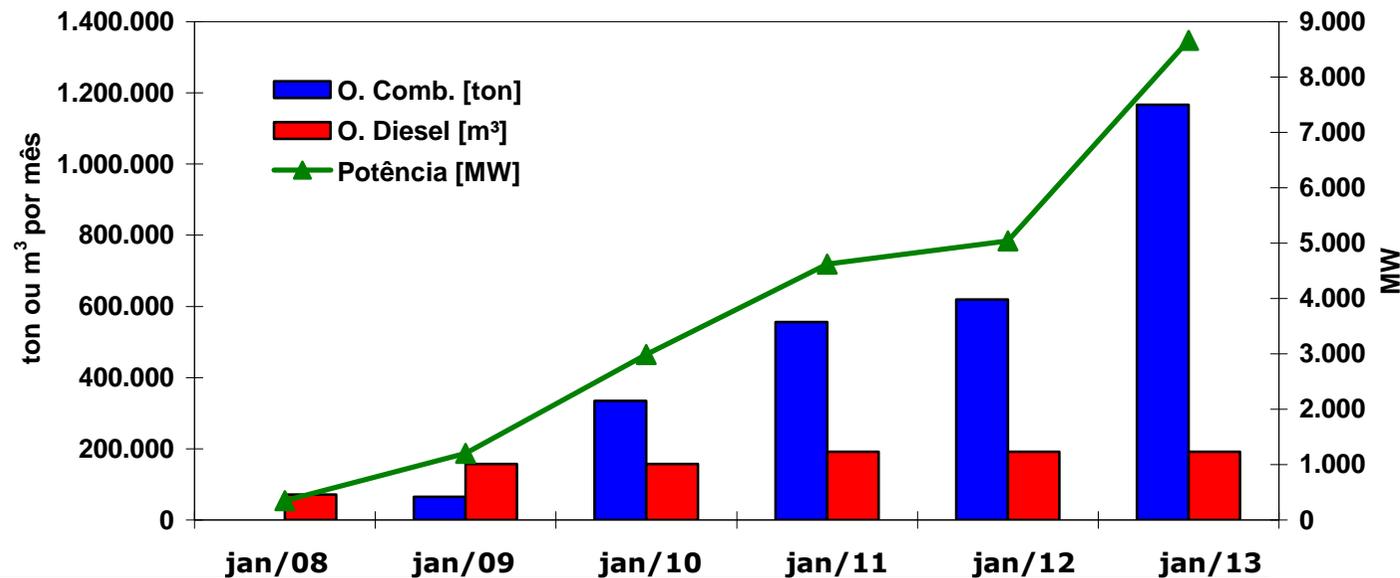
Art. 9º § 3º As autoridades federais, os diretores de autarquia, fundação, empresa pública e sociedade de economia mista federais e **agências reguladoras** são obrigados a prestar, **sob pena de responsabilidade**, toda a assistência e colaboração que lhes for solicitada pelo Cade, inclusive elaborando pareceres técnicos sobre as matérias de sua competência.

Projeto de Lei Nº 3.937-B DE 2004  
Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência

Art. 19. Compete à Secretaria de Acompanhamento Econômico promover a concorrência em órgãos de governo e perante a sociedade cabendo-lhe, especialmente, o seguinte:

I – opinar... quando entender pertinente, sobre os pedidos de revisão de **tarifas**...

O governo tem a intenção de criar um Regulatory Oversight Bodies - ROB para regular (fiscalizar) as agências reguladoras. É uma boa iniciativa?



	jan/08	jan/09	jan/10	jan/11	jan/12	jan/13
<b>O. Comb. [ton]</b>	0	65.318	334.742	555.857	619.361	1.166.463
<b>O. Diesel [m<sup>3</sup>]</b>	71.581	156.955	156.955	191.968	191.968	191.968
<b>Potência [MW]</b>	347	1.204	2.986	4.623	5.043	8.661

De bem intencionados o inferno está cheio

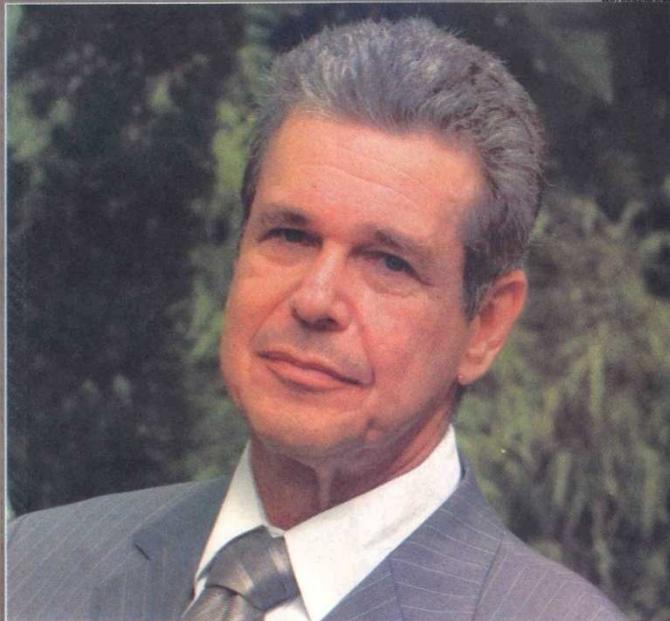


# O ônus do ofício

Terça-feira, 28 de outubro de 2008 | Valor | B7

**Empresas** Infra-estrutura

## Ministério Público ameaça processar diretoria do Ibama



Kelman, da Aneel, é acusado pelo Ministério Público de desrespeitar a lei ao pedir o início das obras em Jirau

### Energia

Daniel Rittner  
De Brasília

O Ministério Público Federal advertiu o Ibama que poderá questionar a probidade administrativa de seus diretores caso seja concedida licença ambiental às obras da usina de Jirau sem realização de novos estudos. Em ofício enviado na semana passada ao presidente da autarquia, Roberto Messias Franco, o procurador Mário Lúcio de Avelar afirma que a mudança do local de construção da hidrelétrica traz "impactos ambientais, sociais e econômicos não devidamente mensurados" e acusa que a ausência de estudos ambientais no local de construção não-permanentes.

deirão do Inferno, ponto nove quilômetros distante do original no Rio Madeira, em Rondônia.

No ofício, Avelar demonstrou preocupação e contrariedade com a sugestão feita pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) ao Ibama para uma licença preliminar de instalação, que permitiria ao Enersus abrir seus primeiros canteiros de obras e colocar no local as estruturas de construção não-permanentes. O consórcio aproveitava, dessa forma, a janela biológica (período de estagem) que termina no fim de outubro ou início de novembro. O diretor-geral da Aneel, Jerson Kelman, alega que isso é fundamental para o consórcio colocar a usina em operação em janeiro de 2012 e evitar a

"É uma evidente violação administrativa por parte da Aneel em não considerar a possibilidade de instalação de estruturas não-permanentes no local de construção da usina de Jirau", afirma o procurador. "A Aneel não pode ignorar a responsabilidade administrativa por não ter considerado a possibilidade de instalação de estruturas não-permanentes no local de construção da usina de Jirau", afirma o procurador. "A Aneel não pode ignorar a responsabilidade administrativa por não ter considerado a possibilidade de instalação de estruturas não-permanentes no local de construção da usina de Jirau", afirma o procurador.

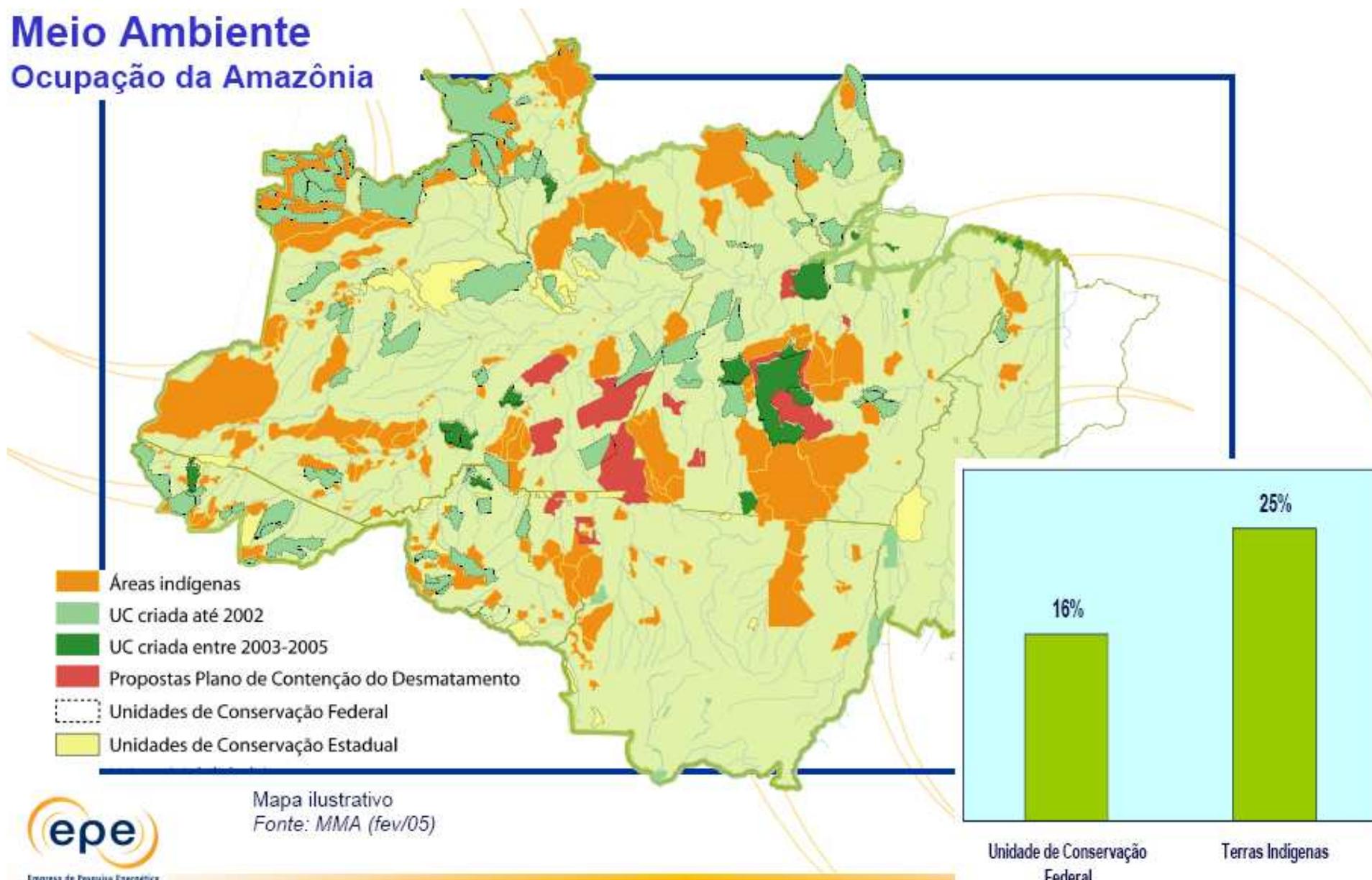
No ofício, Avelar demonstrou preocupação e contrariedade com a sugestão feita pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) ao Ibama para uma licença preliminar de instalação, que permitiria ao Enersus abrir seus primeiros canteiros de obras e colocar no local as estruturas de construção não-permanentes.

O Ministério Público Federal advertiu o Ibama que poderá questionar a probidade administrativa de seus diretores caso seja concedida licença ambiental às obras da usina de Jirau sem realização de novos estudos.

Enersus enviou à autarquia esclarecimentos pedidos pelo Ministério Público. "Isso não ocupa. Sem base técnica, eu nunca faço atos administrativos sem fazer os estudos com todo o rigor." Kelman preferiu não comentar. Na semana passada, o presidente do Ibama, Roberto Messias Franco, afirmou que a licença ambiental pública hoje em vigor é válida por 12 meses até dez" antes de ser renovada, por ter sido emitida pelo Ministério Público.

# Restrições sócio-ambientais

## Meio Ambiente Ocupação da Amazônia



**Muito Obrigado!**