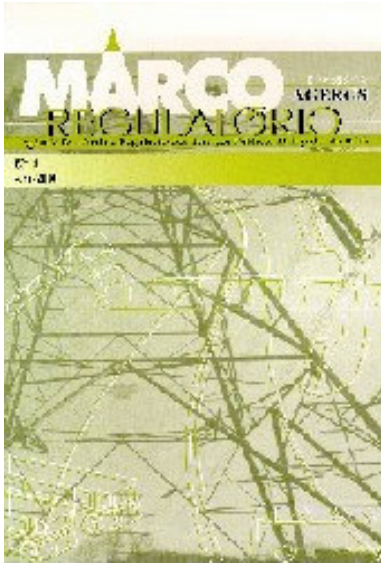


## **AGERGS distribui terceira edição de sua revista**



**A edição nº 3 da revista "Marco Regulatório" traz artigos que discutem, entre outros temas, as responsabilidades das empresas concessionárias diante de danos causados ao usuário dos serviços públicos delegados ou concedidos; bem como revelam o eficiente sistema de irrigação que vem sendo conseguido com a administração de barragens pela iniciativa privada.**

## **Regulação, um desafio diário**

**Romildo Bolzan**

Conselheiro-Presidente da AGERGS

*O atendimento de todos os desafios no seu dia-a-dia mostra inequivocamente a que veio a AGERGS. Ao conviver com o contraditório e o contraponto, a Agência está modelando um cenário que levará, cada vez mais, à adequada prestação dos serviços públicos.*

Pioneira no Brasil, a AGERGS, sem alarde e publicidade, já começa a justificar sua presença. Criada no início de 1997, só foi se estruturar meses depois, quando composto o seu Conselho Superior, embora ainda não integralmente, em razão da falta do sétimo conselheiro, que será indicado dentre os funcionários do quadro, ainda não nomeados. Ressalvada esta lacuna, os seis Conselheiros da AGERGS formam um grupo absolutamente heterogêneo. E tem sido esta heterogeneidade a mola propulsora de grandes e infundáveis debates que dizem respeito a uma nova visão acerca dos serviços públicos delegados.

Ao conviver com o contraditório e o contraponto, está-se a construir um cenário que levará, cada vez mais, à adequada prestação dos serviços públicos. Diante deste quadro, por reiteradas vezes, tem-se firmado a posição do Agente Regulador como ente equidistante dos três pólos da relação, isto é, o tão falado triângulo, que tem ao centro a AGERGS e nos vértices o poder concedente, os usuários e os concessionários. A esse respeito, ousou ir mais além. A equidistância não se revela só no aspecto da decisão autônoma, ato finalístico emanado pelo Conselho Superior no exercício de suas competências legais.

### ***Desafio diário***

O que faz pulsar uma Agência de Regulação é o desafio diário da busca incessante da aproximação destas três partes, historicamente antagônicas. Mais do que qualquer coisa, é de sua natureza moderar e dirimir conflitos.

Assim, é essencial na ação regulatória conhecer os entes envolvidos, conviver com eles e entender as suas responsabilidades, única maneira de aproximá-los, regulando as suas atividades, de tal forma que o bem-comum seja atingido em sua plenitude.

Feito o registro, há quem pergunte a que veio a AGERGS. Qual a sua contribuição prática junto aos serviços públicos delegados, e qual a importância real das decisões por ela emanadas?

De forma muito clara e objetiva, posso afirmar: (1) veio regular a prestação de serviços públicos delegados, atividade até então conduzida sem a participação equilibrada das partes; (2) definida pelo legislador como última instância administrativa e auferindo ao Conselheiro a figura de "quase juiz", sua contribuição está diretamente vinculada à busca da materialização do binômio modicidade das tarifas e qualidade dos serviços; (3) a importância real das decisões emanadas pela Agência tem por fim maior a satisfação dos usuários.

## **De tudo isto certamente o leitor há de questionar: mas o que fez realmente a AGERGS?**

Seguramente, eu mesmo me surpreendi quando tomei a iniciativa de pesquisar os atos regulatórios realizados nesta curta história, em torno de dois anos. Buscar a capacitação de seu quadro funcional, a participação e desenvolvimento de programas de qualidade, palestras e cursos de aperfeiçoamento, além da realização de audiências públicas e o incentivo à formação de conselhos de consumidores são atos rotineiros na Agência.

*Mas são as áreas de atuação regulatória que justificam sua existência.*

### ***Atividade multissetorial***

Assim, em saneamento, decisões firmes do Conselho Superior, sustentadas em critérios absolutamente técnicos, impediram a aplicação de uma nova política tarifária pela concessionária, evitando prejuízo aos cidadãos. No ano em curso, já programou estudos mais aprofundados, voltados às diversas bacias hidrográficas, buscando, quem sabe, um novo modelo que venha beneficiar os usuários.

Em energia elétrica, o convênio de delegação firmado com a ANEEL, no final de 1998, já está a produzir sensíveis efeitos. A fiscalização criteriosa junto às distribuidoras de energia elétrica têm contribuído para que este imprescindível serviço seja levado aos usuários, cada vez mais, com segurança e qualidade.

Quanto às rodovias, os tão falados pólos rodoviários com suas praças de pedágio têm sido objeto de constantes vistorias regulatórias. São aproximadamente 16.000 quilômetros percorridos pelo corpo técnico da AGERGS, que criteriosamente avalia os serviços prestados pelas concessionárias e a satisfação dos usuários. Mais ainda, foram os estudos da AGERGS e as reuniões de mediação que acabaram por promover a aproximação entre as partes com a consequente revisão dos contratos. Foi, ainda, um inovador ato regulatório que mudou a sistemática ultrapassada e viciada de isentar do pagamento de pedágio os carros oficiais, situação que onerava o bolso dos contribuintes. Em concessão de serviços públicos, a autoridade é o cidadão.

Embora ainda não esteja firmado o convênio de delegação com a ANATEL, o sistema de telecomunicações não foi esquecido. A Ouvidoria da AGERGS mantém contatos permanentes com a prestadora de telefonia, visando contribuir com a melhoria da qualidade dos serviços, propiciando o entendimento usuários/concessionária.

Já em portos e hidrovias, também o agente regulador têm exercido a sua competência legal. Foram ações concretas da AGERGS que permitiram importante melhoria na qualidade no que tange ao transporte hidroviário de passageiros Rio Grande-São José do Norte e Triunfo-São Jerônimo. Mais ainda, os estudos que envolvem o aproveitamento hídrico, via transporte de passageiros Porto Alegre-Guaíba, também têm tido a atenção da Agência. No mesmo contexto, a atividade dos arrendatários Tecon, Tergrasa e Pier Petroleiro, no Porto de Rio Grande, têm sido objeto de constantes vistorias regulatórias, cujos números, expressivos, denotam o crescimento da economia.

Com apenas um sistema irrigatório em andamento no Estado, no município de São Gabriel, a concessionária que lá opera já sofreu 3 vistorias regulatórias, estando previstas mais 8 no corrente exercício. É nestes momentos que o Agente Regulador ouve as partes e leva ao Conselho Superior as questões a serem dirimidas.

O transporte intermunicipal de passageiros e suas estações rodoviárias, que atinge a expressiva parcela dos rio-grandenses, tem tido não só o envolvimento dos técnicos da AGERGS, mas também de seus Conselheiros. Foram efetuadas 42 vistorias regulatórias junto às estações rodoviárias, estando previstas, no presente exercício, mais 24. É função da AGERGS que as estações rodoviárias sejam um local de acolhimento do usuário, fazendo com que a espera do transporte não lhe seja penosa e estressante. Quanto ao transporte como um todo, além do levantamento de pesquisa de satisfação dos usuários, a AGERGS tem insistido na proposição da revisão geral do sistema, tendo como consequência contratos de permissão mais sólidos, condizentes com a real situação do setor.

Os aeroportos de Caxias do Sul, Santo Ângelo, Santa Rosa, Erechim, Carazinho, Rio Grande, Passo Fundo e Torres já estão no cronograma de vistorias regulatórias, fazendo parte do Plano Operativo da Agência para este segundo semestre. Na oportunidade, serão verificadas a qualidade dos serviços, limpeza, atendimento, fluidez, bem como a satisfação dos usuários.

A distribuição do gás canalizado já vem sendo acompanhada pela AGERGS, embora ainda incipiente o número de consumidores. Mesmo assim, estão sendo aplicadas pesquisas de opinião junto à clientela.

Por fim, a inspeção de segurança veicular, embora assunto para o segundo trimestre de 2001, quando de sua implantação, já vem sendo objeto da atenção da AGERGS. Afinal, conhecer antes facilitará a busca da excelência na qualidade dos futuros serviços prestados.

Assim, diante da dúvida suscitada pelo leitor, questionando o que tem feito a AGERGS, posso responder com absoluta tranquilidade: Esta Agência tem mostrado a que veio!

### **Ouvidoria Pública**

Muito mais que isto, a AGERGS está dotada de um Sistema de Ouvidoria que não só ouve, mas tem atuado de forma plena, solucionando, de imediato, as reclamações dos diversos segmentos da nossa sociedade. A Agência é pioneira no Brasil na implantação do programa de Usuários-Voluntários. Hoje, são mais de 3.500 rio-grandenses que periodicamente são ouvidos nas diversas áreas, quanto à qualidade dos serviços delegados. Agora, firmados os convênios com a FAMURS, AGM E UVERGS, aumenta a cada dia o número de cadastrados.

Antevendo a regulação do amanhã, a AGERGS já conveniou com a ANP e o CADE. Com a primeira, a regulação do gás e combustíveis, energia tão necessária ao País; com o segundo, o equilíbrio da atividade econômica.

Para o exercício real e efetivo da prática regulatória não foram necessários nem um dispêndio excessivo de recursos, nem um batalhão de servidores. O pequeno corpo funcional, juntamente com seu Conselho Superior, tem exercitado a prática do conhecer, do conviver e do entender desse novo conceito que é a regulação, requisitos básicos para conciliar quando necessário e manter a equidistância nas suas decisões.

## **Regulação de serviços públicos e seus pontos importantes**

**Gilberto José Capeletto**  
Conselheiro da AGERGS

*Este trabalho aborda tópicos relevantes da regulação de serviços públicos e procura discutir os desafios que estão postos para os órgãos reguladores.*

As profundas transformações tecnológicas ocorridas nos últimos anos geraram mudanças em todas as áreas da atividade humana, sendo que na prestação dos serviços públicos os impactos foram surpreendentes. Mudou o papel do Estado em praticamente todas as latitudes e longitudes; de prestador direto do serviço passou a ser mais um Estado regulador.

Regulação esta nem sempre efetuada com foco no interesse público, é bem verdade, mas não há como esperar que o velho Estado investidor em serviços públicos - que cumpriu papel importante na infra-estrutura brasileira, como no caso do setor elétrico - ressurgisse vigoroso das cinzas. Houve um modelo que nitidamente esgotou-se já na década de 80, não estando garantido - cabe destacar - o automático sucesso do novo modelo.

A prestação de serviços e a produção e comercialização de bens em economias de mercado podem forjar-se num leque que vai da inexistência total da concorrência (monopólios naturais ou legais) até casos de concorrência perfeita (onde, apenas teoricamente, teríamos muitos produtores sem qualquer poder de estabelecer os preços que querem, cabendo aos consumidores a livre escolha dos produtos a serem adquiridos, quer pela variável qualidade, quer pela variável preço, ou por ambas.

Quer dizer, o poder é do consumidor e não do produtor ou prestador do serviço, ou comercializador do bem; tendo-se por definição a inexistência de imperfeições de mercados, como assimetria de informações, poder de concentração, corporativismos entre os produtores e comercializadores etc.).

### ***Variações no mercado***

Não há, na prática, concorrência perfeita. Sempre teremos imperfeições de mercado de um lado, e, de outro, a maior parte dos serviços públicos - matéria no presente trabalho - aproxima-se muito de monopólios naturais (ao menos em parte de suas atividades) e, então, o papel do Estado regulador em defesa do interesse público torna-se relevante.

Por exemplo: a concorrência parcial no setor de energia elétrica, em âmbito global, só foi possível a partir de processos forçados pelo Estado que implicaram a desverticalização daquela indústria, ou seja, sua divisão em geração, transmissão, distribuição, e comercialização de energia, sem perder de vista os avanços na microeletrônica que tornaram o processo praticável. Onde o setor elétrico era verticalizado e monopolístico e operado pela iniciativa privada, as dificuldades de desverticalização e imposição de concorrência foram até maiores, como pode-se verificar nos casos da Alemanha e dos Estados Unidos.

No Brasil, infelizmente, a preocupação com a regulação do serviço público concedido surgiu após o processo de alienação do chamado patrimônio público para a iniciativa privada. Apesar disso, alguns órgãos reguladores como a ANEEL e a AGERGS começam a mostrar a que vieram, mas pagando a conta das falhas no processo de "privatização", onde a ótica de arrecadar o mais possível predominou em relação a outros pontos de vista fundamentais, como os interesses dos consumidores (maior qualidade dos serviços e redução das tarifas).

Mas é preciso registrar que o discurso patrimonialista da "valorização do patrimônio público", defendida por boa parte dos opositores do processo de privatização, reforçou a tese de ter-se a maior arrecadação possível pelos governos, quando da alienação das estatais. Evidentemente, os concorrentes aos leilões teriam ofertado valores menores se os compromissos contratuais com a qualidade dos serviços e com as tarifas vindouras a serem praticadas tivessem sido mais favoráveis aos consumidores do que foram.

Despontam no quadro atual o papel e a importância da regulação do serviço público, sendo esta atividade típica de Estado (e não do poder executivo), decisiva para a melhoria da qualidade dos serviços e da modicidade de tarifas. Estamos convencidos de que o fracasso regulatório implicará inexoravelmente o fracasso da nova modalidade de prestação do serviço público, o que significará prejuízos enormes para o conjunto da população.

### ***Riscos para a regulação***

Neste artigo, procuramos examinar alguns aspectos deste desafio, apresentando propostas para que seja, de pronto, afastado o risco regulatório atualmente existente, tanto pelos vícios de origem do processo, como pelas tentativas recentes de cercear a autonomia necessária à atividade regulatória.

Aí despontam as ADINs 1949 e 2095-1 junto à Suprema Corte - que rejeitou a investida do governo, em caráter liminar, por folgada maioria, garantindo a autonomia regulatória do Brasil (bem como a das universidades federais, que teria sido derrubada se o governo estadual obtivesse êxito). Outro risco da regulação está nas dificuldades de estruturação concreta de algumas Agências, em especial as estaduais.

O desafio de romper-se com o processo histórico de capturas do aparelho de Estado pelas concessionárias, despontando o setor de transportes intermunicipais de passageiros - é momentoso. Até porque parece haver influência destes segmentos no financiamento de campanhas eleitorais de "todos partidos políticos", valores despendidos que, em última instância, são depois buscados ilegitimamente do bolso de milhares de passageiros, indefesos, desorganizados e impotentes para reagir aos "aumentos" por eles não consentidos e legitimados.

Por outro lado, é preciso examinar:

1. os mecanismos de regulação pela opinião pública;
2. as fiscalizações de natureza amostral;
3. as correspondentes retroalimentações entre as pesquisas de opinião e as fiscalizações amostrais a serem efetuadas, bem como as fiscalizações eletrônicas;
4. as modalidades de regulação econômica disponíveis; a elaboração de indicadores com vistas ao monitoramento do desempenho dos serviços públicos delegados;

5. o estabelecimento de metas para os indicadores e discussões com as partes interessadas;
6. os tópicos atinentes a sanções e multas obrigatórias ao processo regulatório;
7. os custos toleráveis da regulação;
8. as vantagens da regulação multissetorial diante da nova realidade das sinergias da indústria de rede;
9. a novidade da captura intimidatória;
10. a elaboração de instrumentos regulatórios.

### ***Fiscalização censitária***

Podemos caracterizar as fiscalizações dos serviços públicos como de natureza censitária ou de natureza amostral. A fiscalização censitária constitui-se do exame da adequação a regras e padrões de todos elementos e eventos pertencentes ao conjunto (para usar uma abordagem matemática), ligado à prestação do serviço público. Trata-se de uma fiscalização difícil e geralmente muito cara, por requerer, na maioria dos casos, milhares de funcionários e vultosos custos para sua execução.

No serviço público brasileiro é comum que se faça de "conta" que se executa esta modalidade de fiscalização. Quando o órgão é flagrado pela opinião pública, no fracasso completo na realização da fiscalização censitária, imediatamente culpa o governo por deficiência de pessoal ou de recursos. Mas não deve-se perder de vista que, com o avanço da eletrônica, parte da fiscalização censitária pode perfeitamente ser efetuada a custos aceitáveis.

Este é o caso concreto, por exemplo, da importante variável atinente ao número de passageiros no transporte intermunicipal, bastando para isto instalar-se sistema eletrônico de contagem de usuários nos ônibus que tenham canal de comunicação com central de computação, possibilitando disponibilizar os dados tanto ao concessionário como ao órgão regulador. As reduções de custos operacionais compensam com folga os incrementos de despesa com os equipamentos eletrônicos.

Os horários de saída e chegada dos ônibus, um dos itens importantes da qualidade dos serviços, poderiam perfeitamente ser monitorados com aparelho eletrônico instalado nos terminais rodoviários.

### ***Fiscalização amostral***

Outra modalidade de fiscalização de grande importância diz respeito à chamada fiscalização amostral. Nesta, desloca-se o foco da idéia utópica do erro-zero, que está na raiz da fiscalização censitária. E, admitindo-se a existência de uma margem de erro na fiscalização, procuram-se examinar itens aleatoriamente escolhidos do conjunto do universo pertinente ao serviço em foco. Assim, a partir de não-conformidades detectadas nas amostras, fazem-se as extrapolações para as não-conformidades do serviço, com margens de confiança e erro conhecidos. A grande vantagem é a possibilidade de enorme redução nos custos fiscalizatórios e a efetiva possibilidade

de desempenhar a tarefa de forma periódica e continuada. A desvantagem, logicamente, prende-se a que não há possibilidade de se ter erro-zero, embora ele possa ser muito pequeno.

Não se pode perder de vista que a fiscalização censitária também não garante erro-zero, se levarmos a discussão para o perfeccionismo, pois, a partir do advento da mecânica quântica, ficou patente que os fenômenos da natureza são probabilísticos e não determinísticos, como supunha a mecânica clássica.

A Lei nº 10931/97, de criação da AGERGS, determina a obrigatoriedade da execução da fiscalização amostral, não havendo proibição da fiscalização censitária. Neste sentido, não há como o órgão regulador alegar falta de recursos para executar a fiscalização. Limitações de recursos, dura realidade atual da AGERGS, certamente impõem que as margens de erro das fiscalizações sejam aumentadas, não ultrapassando valores razoáveis para que os custos decorrentes caiam a ponto de possibilitarem efetuar-se a tarefa em situação difícil.

Em favor da fiscalização, amostral ou censitária, deve-se salientar que esta atividade, se executada com a devida seriedade e competência, vai, sem dúvida, forçar a empresa concessionária a dar mais ênfase no seu esforço de melhorar a qualidade dos serviços. Sabe-se que no interior de uma concessionária forças disputam - numa luta surda - a hegemonia da ação empresverdana: as áreas de engenharia, geralmente interessadas em melhorar a qualidade dos serviços, e as áreas financeiras, procurando ao máximo cortar os investimentos com vistas a aumentar as margens de lucro.

O órgão regulador, sem inserir-se nesta disputa, deverá estar atento aos direitos e aos interesses dos consumidores, cumprindo papel importante na defesa do interesse público, se efetivamente fiscalizar as atividades desempenhadas pela concessionária.

### ***Certificação das concessionárias***

Contra a idéia da fiscalização, surge a proposta de fazer-se a certificação do concessionário prestador do serviço público; após efetuada tal certificação, o regulador abandonaria a atividade fiscalizadora. De pronto, rejeitamos a proposta. Em princípio, nada temos contra a certificação de serviços e processos em si, mas abandonar a atividade de fiscalização periódica por parte do órgão regulador é, sem dúvida, prestar um grande desserviço à comunidade. O desejável é que a atividade fiscalizadora tenha flexibilidade, agregue crescimento, produza realimentações permanentes de sua atividade com elevado censo crítico.

A nosso juízo, a ANEEL, com o apoio de Agências estaduais como a AGERGS, tem procurado avançar no tocante à fiscalização do serviço de energia elétrica. Trata-se claramente da modalidade de fiscalização amostral, e ainda de caráter espasmico, já que a fiscalização censitária traria um custo além das disponibilidades financeiras da própria ANEEL, sem aumento de ganhos proporcionais ao incremento dos gastos.

No caso do Rio Grande, ocorreram duas fiscalizações abrangentes, envolvendo todas as oito concessionárias de energia elétrica: a primeira em 1998 pela ANEEL, e a segunda em 1999, pela AGERGS (com o apoio da ANEEL). Este fato relevante não pode ser deixado em segundo plano, embora sejam necessários crescentes aperfeiçoamentos e retroalimentações nas próximas fiscalizações. A própria qualidade e eficácia da fiscalização devem ter maior relevância que outros aspectos de menor hierarquia.

### ***Procedimentos***



A fiscalização, pela AGERGS, do serviço de energia elétrica, consiste da verificação, por profissionais qualificados, dos procedimentos comerciais e técnicos executados pelas concessionárias em número expressivo de cidades do Rio Grande do Sul. Muitas perguntas devem ser respondidas como:

- *As contas de luz estão sendo corretamente cobradas? Os consumidores estão sendo avisados com a devida antecedência sobre a suspensão do fornecimento de energia elétrica? Os consumidores com os direitos previstos para os de baixa renda estão sendo adequadamente enquadrados? Existem erros de enquadramento de classes de consumidores? Quando na solicitação de religação por emergência, os tempos estão sendo devidamente documentados e seguidos? As reclamações de queda de tensão (luz fraca) estão sendo adequadamente registradas e medidas? Quando de interrupções de energia elétrica, os procedimentos da concessionária são adequados? Como estão as apropriações das reclamações de interrupção de energia elétrica? Como estão evoluindo os indicadores dos contratos de concessão? As metas dos indicadores constantes nos contratos estão sendo adequadamente cumpridas? Que aderência existe entre os planejamentos de melhoria e expansão dos sistemas de distribuição e a evolução dos indicadores? Que providências as empresas estão tomando quando de reclamações de consumidores? Existe aderência entre o que a empresa considera adequada solução da reclamação dos consumidores com a opinião do consumidor que fez a queixa? Os consumidores estão reclamando mais ou menos? Estão aumentando ou diminuindo as reclamações por deficiência de tensão? As pessoas conseguem reclamar com facilidade para a concessionária - chamada gratuita: os 0800 estão funcionando bem? Que alimentadores têm queda de tensão? Os cálculos computacionais de níveis de tensão e carregamento conferem com as medições em campo? Como estão os carregamentos de alimentadores e subestações? As obras de expansão e procedimentos de manutenções preventivas do sistema estão adequadas à evolução da melhoria da qualidade dos serviços e crescimento do mercado?*

### **Relatório, advertência e multa**

Ao responder a estas e outras perguntas, a AGERGS produziu relatório de aproximadamente 1.500 páginas, que gerou, com base na Resolução 318/98 da ANEEL, às concessionárias: 68 Notificações Comerciais (NC); 49 Notificações Técnicas (NT), 17 Recomendações Comerciais (RC); 37 Recomendações Técnicas (RT); 117 Determinações Comerciais (DC) e 20 Determinações Técnicas (DT).

Com a resolução nº 318/98 da ANEEL, há possibilidade de as concessionárias serem advertidas e multadas em valores que podem variar de até 0,01% do seu faturamento para multas do Grupo I até 2% do faturamento para o caso de multas do Grupo IV. A base para estes desdobramentos é o relatório de fiscalização. Mas não pode haver arbitrariedades por parte do órgão regulador.

Há procedimentos para a expedição dos TNs - Termos de Notificação, e um prazo de 15 dias para as concessionárias contestarem o relatório e os correspondentes TNs. O órgão regulador recebe as contestações, executa as competentes análises, dispondo de prazo de 45 dias, a

contar da expedição dos TN, para executar análises e expedir, em cada caso o correspondente AI - Auto de Infração, que também obedece a um ritual processualístico.

Mas afaste-se de pronto o princípio da indústria da multa como benéfico à boa regulação do serviço público. Na prática, os relatórios de fiscalização do serviço de energia elétrica com certeza serão de valia para o próprio aperfeiçoamento das concessionárias em benefício do consumidor. As multas, e até mesmo mecanismos mais severos, como a cassação da concessão, devem ser considerados como casos de exceção.

### ***Fiscalizações pela AGERGS***

Nas concessões rodoviárias, a AGERGS tem feito fiscalizações locais, procurando focar a situação das rodovias na ótica dos usuários e com ênfase nas obrigações contratuais. Estão sendo verificadas as seguintes situações: pista nos trechos concedidos, sinalização horizontal e vertical, roçadas, acostamentos e defensas. No total, são cerca de 2.800 quilômetros de rodovias concedidas, das quais em torno de 2.000 são federais.

Os conflitos públicos que ocorreram entre o poder concedente e as concessionárias prejudicaram em parte a atividade de fiscalização da AGERGS. Mas não se pode perder de vista que a Agência não dispõe, ainda, para a área de concessões rodoviárias, de um instrumento assemelhado à resolução 318/98 da ANEEL.

Algumas áreas foram efetivamente fiscalizadas pela AGERGS, nos termos da lei nº 10931/97, e outras ainda não. Mesmo naqueles setores em que ocorreram fiscalizações, como na energia elétrica, precisa-se evoluir significativamente. A AGERGS deve à sociedade do Rio Grande do Sul a fiscalização amostral, por exemplo, no setor de transporte intermunicipal de passageiros, dívida esta que esperamos seja saldada este ano "com juros e correção monetária". Não se pode perder de vista que a Agência opera atualmente com a quarta parte do recurso financeiro mínimo necessário, e ainda sem contar com os profissionais de nível superior aprovados em concurso público.

### ***Regulação pela opinião pública***

Os órgãos reguladores, como qualquer estrutura da administração pública do Brasil, têm, infelizmente, forte inclinação para reproduzir o "serviço público tradicional brasileiro", que é conservador, voltado para dentro, avesso aos interesses dos consumidores e usuários. Uma lógica absolutamente perversa, pois quem sustenta o aparelho de Estado, quer através de impostos ou de taxas (no caso dos órgãos reguladores), é o cidadão, que deveria ser o foco das preocupações, mas não é.

Os discursos em favor do consumidor ou do "cidadão-consumidor" são bonitos, copiosos, mas geralmente entre a prática e o discurso existem anos-luz. No caso concreto da AGERGS, esta preocupação ficou substanciada em sua lei principal, ao prever que as áreas administrativas não tivessem a mesma hierarquia que as atividades de regulação técnica, econômica e jurídica, com o claro objetivo de que as atividades-fins da Agência não acabassem sofrendo prioridade inferior às atividades de apoio.

Mais importante do que isto foi a previsão de obrigatória criação de Ouvidoria Pública, da execução de Pesquisas Obrigatórias de Opinião Pública, da realização de Audiências Públicas, em especial uma anual, expondo à sociedade a evolução dos indicadores dos serviços públicos e a atuação do órgão regulador - disponibilizando aos interessados os resultados da pesquisa de

opinião pública e da evolução dos indicadores - da implementação do Cadastro de Usuários-Voluntários dos Serviços Públicos de que trata a lei nº 11075/98, ao que nos consta o mecanismo mais avançado no país de participação dos consumidores em assuntos regulatórios.

Estas preocupações consignadas em leis, abrangendo alguns tópicos do que denominamos regulação pela opinião pública, não são aceitas por setores presos a paradigmas do passado, tanto daqueles que dão mais importância aos meios que aos fins (máquina pública voltada para dentro), como daqueles que equivocadamente acham que a participação do usuário no processo regulatório e na avaliação da qualidade do serviço que recebe vai anular o papel da regulação técnica.

Em especial, a partir do documento Green Paper (elaborado pelo governo inglês e colocado recentemente em discussão naquele país), que abordou a necessidade de maior participação dos conselhos de consumidores no processo regulatório, inclusive com sua autonomia em relação às concessionárias e ao próprio órgão regulador, a importância de mecanismos de regulação pela opinião pública passaram a ser melhor considerados no Brasil.

### ***Ouvidoria Pública***

Quanto à Ouvidoria, defendemos a tese que deva ser buscada a implantação da denominada Ouvidoria "de mão dupla". Isto significa basicamente não ficar-se aguardando passivamente que os consumidores entrem em contato com a Ouvidoria, mas procurar, naqueles horários de demanda reduzida, desenvolver atividades de esclarecimentos em relação aos direitos dos consumidores, bem como de educação dos interessados em assuntos regulatórios. No caso, os consumidores poderiam ser escolhidos aleatoriamente através, por exemplo, de sorteio eletrônico nos bancos de endereços das concessionárias.

Os consumidores que não possuem telefone seriam atingidos pelos correios. Esta providência terá como importante ganho paralelo a incorporação de novos Usuários-Voluntários dos serviços públicos. Quando de pesquisa telefônica para avaliar a satisfação dos usuários gaúchos com a estradas concedidas, foi possível detectar um percentual superior a 30% de adesão ao Cadastro de Usuários-Voluntários, valor muito expressivo.

Se é verdade que não cabe à Ouvidoria substituir a concessionária, para onde primeiramente o consumidor deve ser estimulado a recorrer, não se pode tolerar que utilize tal justificativa para esconder-se do consumidor. Não satisfeito com a atuação da concessionária, o consumidor pode recorrer à Ouvidoria. Não podemos perder de vista que as Agências federais e estaduais são ainda muito pouco conhecidas pela população.

A Ouvidoria da AGERGS está realizando pesquisa semestral com os Usuários-Voluntários, que hoje somam mais de 3.500. Em dezembro de 1999, foi realizada importante pesquisa por correspondência com espacialização regional, nos termos do convênio ANEEL/AGERGS, com respostas de mais de 3.100 consumidores de 400 municípios. Deste total, o expressivo número de 1.856 entrevistados aceitaram o convite feito para participarem do cadastro de Usuários-Voluntários dos serviços públicos. Dessa forma, a AGERGS conseguiu o cadastramento de Usuários-Voluntários, em mais de 390 municípios.

A nota dada pelos consumidores gaúchos aos serviços públicos delegados foi de: Água encanada (municípios não atendidos pela CORSAN): 7,80; Energia elétrica: 7,39; Transporte urbano: 7,06; Transporte interurbano: 6,96; Aeroportos:6,93; Água encanada da CORSAN: 6,78; Esgoto sanitário: 6,68; Telefonia convencional: 6,57; Telefonia celular: 6,52; Estradas pedagiadas: 6,41.

As melhores notas ficaram com: Correios: 8,22; Coleta de Lixo: 8,08. Os serviços públicos essenciais (saúde, educação e segurança pública) receberam notas muito baixas.

Esta pesquisa mostrou ainda que uma das oito concessionárias que prestam serviços de energia inadequados, na ótica de seus consumidores, igualmente não recebeu boa avaliação pelos profissionais que elaboraram a fiscalização de campo. As providências para que situações como esta sejam devida e adequadamente sanadas deverão ser tomadas sem delongas.

### ***Material didático***

A pesquisa demonstrou também que a ANEEL é muito pouco conhecida no Rio Grande do Sul, e mesmo a AGERGS só é conhecida por 51% dos consumidores. Além disso, é muito baixo o percentual das pessoas que sabem de quem é a atribuição de fiscalização de energia elétrica. Não há dúvida que ANEEL/AGERGS, em se tratando de energia elétrica, devem à sociedade gaúcha a elaboração de material didático de fácil compreensão e leitura, que seja disponibilizado a todos os consumidores esclarecendo os direitos que têm, bem como solicitando que recorram à AGERGS quando não conformados com as respostas para suas queixas na concessionária.

A pouca divulgação, no caso, talvez se dê em razão do atraso na revisão da Portaria nº 466/97 do DNAEE pela ANEEL, que trata das "condições gerais de fornecimento de energia elétrica".

Como a maioria dos consumidores não está organizada em sindicatos e grupos de pressão, constituindo-se nos chamados direitos difusos, cabe aos órgãos reguladores elaborarem com maior agilidade documentos para esclarecer os seus direitos. Ao omitirem-se ou retardarem a divulgação destes materiais, em linguagem simples, as Agências federais e estaduais, ajudam a desequilibrar, em favor dos concessionários e do poder concedente, a simetria da equação regulatória.

No caso da AGERGS, a simples elaboração de adesivos que foram colocados nas rodoviárias e nas agências e escritórios de energia elétrica, onde havia uma conclamação para os usuários recorrerem à Ouvidoria da Agência através do telefone 0800-990066, fez com que as reclamações na área de energia elétrica e de rodoviárias aumentassem substantivamente. Infelizmente, nos ônibus intermunicipais de passageiros, os adesivos não foram ainda colocados.

Mas é preocupante constatar-se que quase nada foi feito até o momento na tocante à informação de forma adequada do direito do consumidor, mesmo nas Agências federais que dispõem de recursos. Seria por conservadorismo, pouca ênfase ao consumidor, burocratismo?

### ***Retroalimentações***

As pesquisas de opinião pública a respeito da satisfação da qualidade dos serviços públicos devem ser enfocadas como instrumentos gerenciais auxiliares da regulação de cada serviço. Desta forma, elas devem ajudar no planejamento e na execução da fiscalização. E os resultados da fiscalização devem retroalimentar os contínuos aperfeiçoamentos dos questionários que compõem a pesquisa. A AGERGS inicia agora este procedimento, que foi exercido com bastante sucesso pelo DADE/SCP/RS, mas, neste caso, com enfoque de avaliação da qualidade dos serviços, e não com enfoque regulatório como agora. Não resta dúvida que teremos expressivos avanços também na própria legislação regulatória ao ouvirmos os consumidores.

É evidente que as pesquisas de opinião não devem substituir a fiscalização técnica, que, além das reclamações dos consumidores, precisa verificar se a legislação setorial e os termos dos

contratos de concessão estão ou não sendo cumpridos pela concessionária. Por incrível que possa parecer, existem importantes burocratas nos órgãos reguladores que estão ou postergando as pesquisas de opinião ou mesmo impedindo que elas sejam efetuadas, com base em meros sofismas. Estamos convencidos que expressivos avanços regulatórios ocorrerão na prática, a partir da consolidação destas retroalimentações.

### ***Regulação econômica***

Sendo a regulação econômica uma espécie de mal necessário para reduzir o poder dos monopólios, que, do contrário, imporiam sua vontade ao consumidor indefeso, há que se refletir sobre qual modalidade de regulação econômica é a mais adequada. Em princípio, devemos buscar simular o melhor possível a situação ideal de um mercado de concorrência perfeita.

Ao contrário do que pensam muitos, a concorrência nos serviços públicos, em geral com características de monopólio natural, não surge por geração espontânea; é uma imposição de profundas revoluções tecnológicas, da pressão de consumidores que impõe modernização no papel do Estado. Portanto, alguns pontos de concorrência, como a geração de energia elétrica e sua comercialização, a possibilidade do livre acesso dos geradores às redes de transmissão e a espetacular idéia do consumidor livre de energia são muito claramente avanços forçados pelo Estado. Não aquele Estado superado, adequado à segunda revolução tecnológica, mas digamos o Estado que a revolução digital está impondo aos poucos.

Portanto, nos serviços públicos teremos duas tarifas distintas, uma regulada (nos segmentos com características de monopólio) determinada pelos órgãos reguladores e, a outra, livre, estabelecida pela concorrência entre operadores.

Existem muitas possibilidades de regulação econômica, desde aquela ineficiente, baseada no custo do serviço e utilizada nos pedágios e na determinação das tarifas dos transportes intermunicipais de passageiros, até modalidades de regulação por comparação (joystick regulation) entre operadoras, regulação por incentivo, regulação pelo preço teto (price cap) e regulação pela receita máxima autorizada (revenue cap) na determinação das tarifas intermunicipais de passageiros.

A regulação pelo custo do serviço é em si ineficiente. Resulta constantemente em enormes fórmulas paramétricas que, via-de-regra, apontam para aumentos tarifários. Essa modalidade regulatória não estimula a concessionária a buscar ganhos de produtividade, mas gera elevados custos regulatórios, e, sem dúvida, não favorece a incorporação de avanços tecnológicos na prestação do serviço. Estimula, isso sim, que seja feito o investimento sem indagar se o mesmo gera correspondentes ganhos para os usuários.

### ***Fator X***

A regulação preço teto (price cap), introduzida na regulação econômica da reforma do setor elétrico inglês, no início dos anos 90, é bem mais simples e partiu da tese de que, se a operação de uma empresa de energia elétrica pelo Estado tem tarifa Y com lucro, então o operador privado terá, por ser mais eficiente, de operar com tarifas que deverão, com o passar do tempo, serem, em termos reais, menores. Em conseqüência, aparece o famoso fator X, redutor das tarifas:  
**Tarifa = Y+IPC-X.**

Assim, o órgão regulador define periodicamente (exemplo: de quatro em quatro anos) o fator X que será aplicado. Este fator X determinará uma repartição de produtividade entre as

concessionárias e seus consumidores. Quanto mais produtiva e eficiente a empresa, maior será seu lucro, mas o consumidor sempre terá certeza que, em termos reais, as tarifas irão cair paulatinamente. No caso prático da Inglaterra, um sistema elétrico de base térmica, as profundas revoluções tecnológicas com redução de preços de geração das turbinas a gás natural, além de praticamente sepultarem a geração térmica a carvão, impuseram reduções expressivas nas tarifas, especialmente para os consumidores livres.

O fator X do órgão regulador inglês foi inicialmente pequeno, mas jamais zero. As dificuldades evidentes desta modalidade regulatória residem no estabelecimento do preço teto e do fator X. (IPC= índice de preços ao consumidor).

No Brasil, a União desestatizou as empresas de energia elétrica, mais com a ótica de fazer caixa, do que para sinalizar melhores tarifas aos consumidores. Além disso a regulação do serviço apareceu a posteriori, algo negativo. Por esta razão, o fator X em diversos contratos de concessão (casos da AES e RGE do RS) foi, nos primeiros cinco anos, lamentavelmente igualado a zero, mas começamos a chegar próximo do tempo em que novos valores do fator X serão impostos pelo órgão regulador.

Nas novas concessões de serviços intermunicipais de passageiros, que esperamos venham a ser efetuadas pelo poder concedente do Rio Grande do Sul, já que muitas permissões estão operando ao arrepio da lei, poder-se-ia introduzir uma proposta inovadora. Que é impor, nos editais, a regulação pelo preço teto (price cap), mas com as seguintes novidades: o preço teto da tarifa da linha e o fator X para os primeiros quatro anos seria estabelecido, quando da licitação, pelo concorrente que apresentasse a menor tarifa a ser praticada e, ao mesmo tempo, o maior fator X para os próximos quatro anos. Ou, evidentemente, aquele que oferecesse a melhor combinação dos mesmos do ponto de vista dos usuários.

Dessa forma, todos os concorrentes se obrigariam a cumprir condições de qualidade dos serviços e técnicas estabelecidas no contrato de concessão, de conhecimento prévio dos demais licitantes. Nos editais, evidentemente, estabelecer-se-ia a tarifa máxima aceitável. Os próximos fatores X seriam homologados pelo órgão regulador.

Outra providência muito importante, no caso de regulação dos transportes intermunicipais de passageiros, seria a possibilidade de autorizar-se mais de uma operadora nas linhas entre cidades-pólos, desde que adequado do ponto-de-vista econômico.

### ***Elaboração de indicadores e metas***

No Marco Regulatório anterior, abordamos a questão dos indicadores da AGERGS e correspondentes metas. Basicamente, eles devem ser elaborados na ótica dos interesses e desejos dos usuários. Tratam de aspectos como: continuidade do serviço (duração e frequência das interrupções, tempos de recomposição etc.), fatores intrínsecos - qualidade da onda de tensão, potabilidade da água, qualidade e conforto do ônibus e da rodoviária, pontualidade dos veículos (ônibus e barcas), situação da pista asfáltica, sinalização (estradas, escritórios das concessionárias etc.)

### ***Universalização dos serviços***

Com o advento da lei nº 11075/98, que instituiu o pioneiro Código Estadual de Qualidade dos Serviços Públicos, a AGERGS fica obrigada a inserir os Usuários-Voluntários na discussão da elaboração dos Indicadores de Qualidade e na votação das metas a serem estabelecidas para

quatro anos, trabalho este que deve ser compatibilizado com os termos dos contratos de concessão. A seguir, apresenta-se o desempenho das oito concessionárias de distribuição de energia elétrica do Estado em 1999, nos indicadores de continuidade e na nota dada pelos consumidores à qualidade dos serviços.

**Tabela - Desempenho de concessionárias em 1999 nos Indicadores DEC e FEC**

<b>EMPRESA</b>	<b>DEC (horas)</b>	<b>FEC (N.º)</b>	<b>Notas*</b>
AES SUL (RS)	18,27	17,12	7,62
RGE (RS)	17,16	18,17	7,80
CEEE (RS)	27,2	31,88	7,29
ELETROCAR (RS)	29,0	35,54	7,32
DEMEI (RS)	18,34	30,34	7,22
NOVA PALMA (RS)	280,85	71,6	5,45
PANAMBI (RS)	16,48	29,0	7,88
MMC (RS)	39,41	21,63	7,75
COPEL (PR)	12,42	13,38	N.D.
CEMIG (MG)	9,98	6,99	N.D.
CPFL (SP)	7,73	7,89	N.D.
<i>MÉDIA BRASIL</i>			<i>N.D.</i>

**Fontes:** Indicadores: ANEEL; Notas: AGERGS/99 (N.D.= não disponível)

### **Multas e sanções**

Não deve ser diretriz dos órgãos reguladores o estabelecimento da indústria da multa. Mas não há dúvida que precisam dispor de instrumentos de coação para enquadrar devidamente aqueles concessionários de serviços públicos que os prestam inadequadamente, quer descumprindo itens estabelecidos nos regulamentos específicos, quer não atendendo ainda aos compromissos e regras determinadas nos contratos de concessão.

Os órgãos de regulação de serviços públicos federais dispõem de instrumentos regulatórios neste sentido. Pode-se citar como exemplo a resolução nº 318/98 da ANEEL, sem a qual seguramente a eficácia da atividade de fiscalização do serviço de energia elétrica estaria prejudicada. As multas podem ser repassadas aos consumidores por falhas na qualidade dos serviços, mecanismo mais moderno e eficaz.

### **Custos toleráveis da regulação**

É muito comum, em órgãos reguladores multissetoriais de países desenvolvidos, estabelecer-se como dispêndio máximo aceitável um dólar por habitante/ano para um órgão regulador, de natureza estadual como a AGERGS. Sendo a preocupação com a qualidade dos serviços um aspecto praticamente superado na maioria dos países desenvolvidos, estágio do qual infelizmente estamos ainda distantes no Brasil, fica patente que, considerando-se os custos adicionais obrigatórios com as fiscalizações e outras providências regulatórias para melhorar a qualidade dos serviços, seria razoável estabelecer-se como meta que as agências estaduais brasileiras não custassem mais do que aquele patamar.

É preciso, porém, não perder de vista, de um lado, que as realidades são desiguais, mesmo dentro do Brasil, onde os Estados têm populações variadas e número muito diversificado de concessionárias e de serviços públicos concedidos.

A experiência prática da AGERGS permite antever ser possível fazer-se boa regulação dos serviços públicos concedidos, com um dispêndio global máximo de um real por habitante/ano (praticamente metade dos patamares máximos considerados aceitáveis em países desenvolvidos). A AGERGS tem custado bem menos que este patamar, mas não executa plenamente a regulação em todos setores de sua responsabilidade, não contando ainda com seu quadro de nível superior.

Um real por ano/consumidor não é elevado, caso a lei seja cumprida em sua plenitude. O problema mais grave de custos para a sociedade residirá, por decorrência, no próprio resultado do exercício regulatório em si. Vale dizer: é melhor para o cidadão que a AGERGS custe mais do que hoje está custando, mas que a Agência disponha de recursos humanos e materiais para o exercício pleno de suas obrigações. Assim, o cidadão deverá preocupar-se e protestar quando o custo regulatório ultrapassar um real / habitante/ ano.

### ***Vantagens da regulação multissetorial***

A experiência internacional está mostrando que as concessionárias que utilizam a infra-estrutura disponível na forma de multifunção obtêm resultados extraordinariamente maiores. Vale dizer, os custos pelas escalas advindas e o uso compartimentado das instalações caem de forma significativa. Não devem os órgãos reguladores brearem estas sinergias, mas fazer com que as mesmas sejam repartidas com os consumidores e não apenas apropriados pelas operadoras.

Não temos dúvidas que as Agências multissetoriais, pela sua própria natureza, estarão mais preparadas para tratar com o tema. Como a arquitetura regulatória brasileira está sendo construída com reguladores federais de natureza setorial (ANEEL, ANATEL, ANP, ANT etc.) mostra-se relevante, de um lado, que estas Agências procurem trabalhar de forma mais articulada, e, de outro, que o princípio da descentralização da atividade regulatória seja reforçado, pois, na prática, apenas a ANEEL tem efetuado incursões efetivas em termos de descentralização.

### ***Captura intimidatória***

Nos órgãos reguladores de natureza multissetorial, começa a surgir aqui e ali a "contribuição brasileira" para a vasta bibliografia internacional sobre o que denominamos "***captura intimidatória***", em especial no setor de transporte intermunicipal de passageiros. Trata-se de área operada no país inteiro, desde há muito, pela iniciativa privada. Operação esta, é bom que se frise, num arcabouço regulatório inadequado.

Quando os setores mais autônomos e preocupados com o interesse público nos órgãos reguladores legitimamente se insurgem contra as preocupantes capturas do poder concedente pelas concessionárias, que via-de-regra prejudicam os passageiros, imediatamente aquelas poderosas organizações (muitas vezes por solicitação não declarada do próprio poder concedente) acionam judicialmente estes reguladores, sob os mais ridículos pretextos.

Daí a importância da tese defendida pelo Conselheiro Odilon Rebés Abreu, no sentido da imunidade do regulador, quando no exercício de sua atribuição regulatória (leia artigo nesta edição).



## ***Elaboração de instrumentos regulatórios***

Vamos nos ater aos instrumentos infraconstitucionais, já que itens regulatórios de natureza constitucional e legislações regulatórias são evidentemente atribuição estrita dos parlamentares nas democracias.

Os órgãos reguladores federais e alguns estaduais, cujas leis atribuem aos mesmos tanto os papéis de órgãos reguladores como de poder concedente, dispõem de condições mais favoráveis, inclusive porque podem estabelecer legislações infraconstitucionais, como regulamentos de sanções e multas. Tais facilidades, evidentemente, não fazem parte de igual forma do rol de possibilidades dos órgãos reguladores que não têm atribuições de poder concedente. A moderna idéia da equidistância do órgão regulador em relação aos interesses do poder concedente, das concessionárias e dos consumidores (triângulo equilátero regulatório) não é aplicável aos reguladores que acumulam atribuições de poder concedente.

Os instrumentos regulatórios são muito diversificados e têm também objetivos diferentes. Na questão da qualidade dos serviços, destacamos a resolução de Indicadores de Qualidade serviços da AGERGS e a resolução 24/200 da ANEEL. No tocante aos aspectos de sanções e punições, mencionamos a resolução 318/98 da ANEEL; no tocante à concorrência, a resolução 264/98 da ANEEL que trata da contratação de energia pelo consumidor livre, etc.

O processo de elaboração dos documentos regulatórios é de fundamental importância, já que diz respeito a um dos aspectos centrais da boa regulação dos serviços públicos: **a transparência**. A regra geral utilizada pelos órgãos reguladores federais é a audiência pública, muito em voga nos Estados Unidos.

No caso do Rio Grande do Sul, além de audiências públicas tradicionais, para as quais em geral mais comparecem os segmentos organizados, concessionários e poder concedente, existe obrigatoriedade legal do órgão regulador consultar (nos termos da Lei 11705/98), os Usuários-Voluntários. Atualmente, há mais de 3.500 gaúchos cadastrados, de 395 municípios. O Conselho Superior da AGERGS está discutindo a execução de esforços para que o atual número de cadastrados seja multiplicado por 10 até o final do mandato dos atuais Conselheiros.

## ***Considerações finais***

No Brasil, o processo de desestatização foi efetuado anteriormente à estruturação dos órgãos reguladores. Como diz a sabedoria popular gaúcha: "a carreta foi colocada na frente dos bois". O pior é que, de certa forma, isto também ocorreu no processo de desestatização inglês no início da década de 80, mas tão logo os problemas apareceram no setor de saneamento (tarifas maiores e serviços piores), a estratégia foi imediatamente revista e já na privatização do setor elétrico daquele país houve destaque para a regulação e para a concorrência.

Apesar da copiosa bibliografia já existente em âmbito internacional, que apontava claramente para a necessidade de dar-se ênfase à regulação como pré-condição e não mera decorrência, no Brasil lamentavelmente isto foi inteiramente desconsiderado.

Se somarmos a este problema a pouca aceitação da regulação dos serviços públicos com autonomia em relação ao poder executivo (geralmente correntes de pensamento "jurássicas") e ao poder econômico (em especial de setores beneficiários com as capturas do setor público pelo setor privado) poderemos vislumbrar as enormes dificuldades a serem vencidas pelos órgãos reguladores que estão surgindo no cenário brasileiro.

Órgãos novos e saudados pelos otimistas como revolucionários devem sofrer de pronto o olhar atento e crítico do cidadão pelo risco não pequeno de reproduzirem o Estado tradicional brasileiro: conservador, contra os interesses difusos, tantas vezes submisso aos interesses dos concessionários. Neste sentido, deve-se forçar os órgãos reguladores a exercerem na prática a autonomia que lhe foi conferida por lei e confirmada até aqui pela Suprema Corte do país.

Exercer a autonomia regulatória com espírito crítico, olhar com justiça para os interesses difusos, permanecer fiel ao interesse público não é um desafio pequeno, já que é mais "tentador" atender às mais fortes e organizadas pressões do poder concedente e das concessionárias.

Desgraçadamente não há, a curto e médio prazo, como esperar que os serviços públicos concedidos à iniciativa privada, ou mesmo a empresas estatais, sejam adequadamente prestados, como aliás determina a Lei das concessões e outras, se os órgãos reguladores fracassarem.

Aqui e ali, observa-se esforço expressivo para que a regulação do serviço público concedido seja eficaz. Não há como prever-se com segurança como as coisas ocorrerão daqui para frente, mas não há dúvida que aos profissionais que labutam nos órgãos reguladores cabe a espinhosa tarefa de, no mínimo, forçar a qualidade dos serviços, a modicidade das tarifas, a concorrência onde for possível, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, e, inclusive, ir redirecionando os erros cometidos no processo de "privatização". Tarefa gigantesca. Estaremos à altura deste desafio? O tempo, e somente ele, implacavelmente responderá.

---

#### **BIBLIOGRAFIA**

[1] Indústria de energia elétrica: transformações recentes e os desafios das Agências estaduais; Capeletto, Gilberto José e Hecht, Alfredo D.; Revista Marco Regulatório nº 1 da AGERGS.

[2] Indicadores de qualidade dos serviços; Capeletto, Gilberto José - Revista Marco Regulatório da AGERGS nº 2.

## **Rodovia concedida: responsabilidade por dano acidental em veículo de usuário**

**Dagoberto Lima Godoy**  
Conselheiro da AGERGS  
e-mail: [godoy@agergs.rs.gov.br](mailto:godoy@agergs.rs.gov.br)

*Mais que examinar um caso de dano acidental em rodovia concedida em suas particularidades, analisa-se a questão sob diferentes aspectos genéricos: níveis de segurança exigíveis para o serviço adequado; responsabilidade civil subjetiva e objetiva do concessionário; responsabilidade do órgão público prestador do serviço; responsabilidade subsidiária do poder concedente; cobertura por seguro; o papel da agência reguladora.*

Sumário: 1. O caso em estudo; 1.1. A queixa do usuário; 2. Os três ângulos da questão: A - O fato; B - O nexos causal; C - A responsabilidade das partes; C.1. A responsabilidade contratual da concessionária; C.2. Os níveis satisfatórios de segurança; C.3. Responsabilidade objetiva da concessionária; inversão do ônus da prova; C.4. Responsabilidade do Estado, quando prestador do serviço; C.5. A delimitação da obrigação de indenizar; C.6. A responsabilidade subsidiária do poder concedente; 3. A questão dos seguros; 4. O papel da agência reguladora; 5. Conclusão

### **1. O caso em estudo**

A partir de queixa recebida pela Ouvidoria da AGERGS - Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados no Estado do Rio Grande do Sul, o seu Conselho Superior deparou-se, por primeira vez, com uma questão típica: um pedido de indenização por danos materiais em veículo acidentado em estrada concedida. Tendo o Programa Estadual de Concessões Rodoviárias recém-cumprido o seu segundo ano de existência, com longos prazos contratuais remanescentes (aproximadamente 13 anos), é grande o potencial de repetição futura de casos análogos. Aliás, levantamento recente relacionou mais de meia centena de ações judiciais de usuários em busca de indenização por danos os mais diversos, ocorridos nas rodovias concedidas no Rio Grande do Sul (cerca de dez por cento delas dando como causa pedras, cascalho ou areia sobre a pista). Daí, a importância de um estudo mais aprofundado da matéria, ora em curso no âmbito da Agência, bem como a idéia de publicar, nesta revista, as considerações do autor, na esperança de contribuir para uma abordagem adequada, sob o ponto de vista regulatório, que possa servir de subsídio às partes, na busca do entendimento ou, até, nas disputas judiciais, quando indesviáveis.

#### **1.1. A queixa do usuário**

*"Vinha conduzindo meu veículo sentido G/DL na noite do dia 4 de setembro, sob forte cerração, quando deparei-me com uma pedra enorme( aproximadamente 0,35 m de altura), que estava na minha pista; só percebi a pedra a cerca de uns 15 metros e então tentei frear. Vendo que não iria conseguir parar a tempo, ainda freando tentei desviar pela esquerda, mas vinham outros veículos em sentido contrário, voltei então a direção para a minha pista; foi então que acabei colidindo com a pedra e arrastando a mesma por cerca de 20 metros, pois meu carro ficou suspenso por duas rodas. Estava chovendo, frio e tinha vento. Caminhei cerca de 1 km para conseguir um telefone,*

*então liguei para a S. (a concessionária). Fui socorrido pelos mesmos, meu carro foi carregado no guincho, pois não apresentava condições de rodagem. Foi feito o desembarço pelo Batalhão de Polícia Rodoviária - 2ª Cia da cidade de C. Me sentindo prejudicado, pretendo ser ressarcido pelos danos materiais causados pela não sinalização de obstrução da pista por onde eu trafegava, pois pago pedágio para ter ao menos sinalização eficiente." (Registro da narrativa do usuário reclamante, Sr. V.D., feito pela Ouvidoria da AGERGS)*

## **2. Os três ângulos da questão**

*"O dano suscetível de indenização é o dano a um só tempo: certo, e não eventual; direto, resultante de uma relação de causa e efeito; presente ou atual." (ELCIO TRUJILLO - Responsabilidade do Estado por Ato Lícito - Editora de Direito - 1996 - pág. 62)*

*"...a responsabilidade, tanto no Direito Público, como no Direito Privado, pressupõe para a sua configuração a existência de três fatores: um dano, a possibilidade de relacionar esse dano a uma determinada pessoa ou imputabilidade do dano, e, um fato gerador, com certas características jurídicas do qual deriva a obrigação de reparação." (JEAN RIVERO, citado por E. Trujillo, op. e pág. cit.)*

Ao Conselho Superior coube, então, examinar no caso:

A - O fato.

B - O nexa causal.

C - A responsabilidade das partes.

### **2.A - O fato**

Não foi trazido ao processo, no primeiro momento, o registro oficial da ocorrência, embora o reclamante, na sua narração do acontecido - a única disponível - refira o *"desembarço pelo Batalhão de Polícia Rodoviária - 2ª Cia. da cidade de C."* O representante da concessionária, cujo carro-guincho teria socorrido o veículo acidentado, quando interpelado pela Ouvidoria, não confirmou nem negou o fato, resumindo-se a declarar que as circunstâncias referidas pelo reclamante enquadrariam o fato como caso fortuito e, por isso, eximia-se da responsabilidade de indenizar. Testemunhas não são referidas.

Conclusão: não foi feita a prova da existência do fato.

### **2.B - O nexa causal**

Se o fato causal não foi provado, tampouco tal ocorreu com o efeito: a instrução inicial do processo não informou sequer de que veículo se tratava, muito menos juntou qualquer laudo oficial de vistoria ou um simples orçamento, que fosse, dos eventuais reparos.

Conclusão: não houve comprovação do nexa causal.

### **2.C - A responsabilidade das partes**

Tomando, assim, com todo o respeito ao reclamante, suas declarações (que o eximem de culpa) como hipótese, deve-se examinar o cerne da questão, que é a responsabilidade das demais partes da relação (concessionária e poder concedente), ou seja, a obrigação de indenizar os

danos sofridos pelo veículo, nas circunstâncias de tal hipótese. As opiniões manifestadas no processo foram contraditórias:

- a Concessionária diz que tratando-se *"de casos fortuitos, a empresa não se sente responsável por ocorrências como aquela retratada pelo Sr. V. D., motivo pelo qual temos negado o ressarcimento nestes casos"*;

- a Diretoria Jurídica da Agência diz: i) *"que o Contrato de Concessão não prevê a responsabilização da concessionária por casos fortuitos ou de força maior como o que aconteceu ao requerente"*; ii) *"a concessionária não está obrigada a manter seguro para sinistros deste tipo", por força do Contrato de Concessão*; iii) *que a Diretoria de Qualidade dos Serviços - DQS deveria "verificar se efetivamente existe sinalização que alerte o usuário sobre o risco"*; iv) *"que o Contrato de Concessão não obriga a concessionária a manter seguro para sinistros deste tipo, envolvendo caso fortuito ou de força maior como o que aconteceu ao requerente"*;

- a DQS declara entender: i) *"que a matéria está explicitada no Contrato de Concessão", referindo diversas cláusulas*; ii) *"salvo melhor juízo, que o contrato cobre tais acidentes"*;

- o Diretor-Geral afirma que *"a DQ na vistoria procedida no local conclui no relatório não ser o acidente caso fortuito"*;

- a Conselheira-Relatora opina *"que o usuário requerente deve ser ressarcido pelo menos em parte, já que alguns fatores como o clima (neblina) não são de responsabilidade da Concessionária, porém, os obstáculos na pista estão a cargo da mesma, sendo que o seguro mantido pela Concessionária foi feito para garantir a adequada execução do contrato (deve a concessionária manter serviço adequado retirando permanentemente obstáculos da pista)"*;

- o Conselheiro-Revisor, em longo e fundamentado estudo, conclui: i) *que, em obediência à legislação federal (Leis Nº 8987/95 e Nº 8078/90) e estadual (Lei Nº 10.086/94), a concessionária está obrigada a prestar serviço adequado*; ii) *que "o fato de um evento negativo, de clara inadequação de prestação do serviço, ocorrer fortuitamente não pode ser interpretado como fora do alcance da responsabilidade da concessionária"*; iii) *que cláusula do contrato de concessão obriga a concessionária a manter seguro de responsabilidade civil por danos que atinjam a integridade física e patrimonial de terceiros, decorrentes da exploração da concessão*; iv) *que o art. 14 do Código de Defesa do Consumidor reza: "O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos"*; v) *que acompanha em linhas gerais a argumentação da relatora*; vi) *que deve ser dada oportunidade para que o concessionário apresente recurso ao Conselho Superior*; vii) *que a indenização deve ser feita através de acordo entre a concessionária e o usuário*.

Com base nas autorizadas opiniões acima referidas, e tendo presentes as disposições legais e contratuais, o autor desenvolveu o seguinte raciocínio:

### **2.C.1. A responsabilidade contratual da concessionária**

O contrato de concessão atende ao aspecto fundamental da adequação dos serviços:

*"5.3.1. A concessão da exploração do PÓLO pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários"*

A seguir, em outra cláusula, o contrato repete o conceito de "adequação" legalmente consagrado, que inclui a condição de "segurança", dentre as que devem ser satisfeitas.

O contrato define, ainda:

*"V. - Segurança: a operação, nos níveis exigidos no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA, dos sistemas referidos no inciso anterior, de modo a que sejam mantidos, em níveis satisfatórios, os riscos de acidentes, compreendendo, também os serviços de atendimento mecânico/resgate;"* (grifos do autor)

Tal definição contratual é pertinente, visto que a legislação não chegou ao detalhe, resumindo-se a impor a segurança como requisito do serviço adequado. E assim deveria ser, eis que a lei é genérica, para ser aplicável a um número indeterminado e desconhecido de casos futuros, por isso mesmo, com características as mais variadas.

Há, pois, níveis de segurança diferentes exigíveis para diferentes serviços públicos. Seria possível sobrecarregar a concessionária com a responsabilidade de garantir segurança em nível absoluto? Ainda que possível, tal exigência inevitavelmente viria a refletir-se em maiores custos, eis que para riscos maiores, mais onerosas as precauções, como fica claramente refletido nos prêmios de seguros. E custos maiores, inevitavelmente, redundam em tarifas mais altas - a serem pagas pelos usuários - ou maiores dispêndios orçamentários para a Administração (quando não for possível, sem subsídio ou assunção de investimentos pelo poder concedente, conciliar a modicidade das tarifas com o equilíbrio econômico-financeiro do contrato).

Cabe, aqui, referir a marcante tendência de se buscarem crescentes coberturas para a responsabilidade civil, inclusive no desempenho das atividades liberais, o que chega a tornar "assustadoras" certas profissões - para os que a exercem ou cogitam vir a exercer - como é o caso da Medicina, especialmente nos Estados Unidos da América.

O que se deve perguntar, então, é se, no caso da hipótese, estaria configurada a inadequação dos serviços da concessionária. Em outros termos, se o risco de ocorrer acidente como o narrado pelo reclamante estaria dentro ou fora dos "níveis satisfatórios". Como o contrato não especifica tal limite - e não é do conhecimento do autor a existência de norma ou regulamento que o faça - cabe à agência reguladora fazê-lo, em busca da decisão justa que deve proferir, na esfera de sua competência.

As seguintes circunstâncias foram referidas no processo:

*-"... no trecho mencionado, G. / D. L., existem placas de advertência nos dois sentidos, chamando atenção dos usuários sobre a possibilidade de queda de barreira ..." - P. R. F. Z., presidente da concessionária.*

*-"... entendemos ser bastante improvável que (no trecho) uma pedra de 35 cm caia do talude e chegue até o eixo da pista. Observou-se também (outro) trecho da rodovia onde efetivamente há risco de pedras rolarem para a pista, mas este estava devidamente sinalizado." - K. M. C. J., assessor técnico da AGERGS*

*- "... conforme as informações do relatório, constata-se não ser o trecho em pauta sujeito a desmoronamentos, e que o tempo máximo para se comprovar alguma irregularidade na rodovia seria de 2h30m ..." - R. F., Diretor de Qualidade dos Serviços da AGERGS*

*"... Vinha conduzindo meu veículo .... sob forte cerração, quando deparei-me com uma pedra enorme ..." "... estava chovendo, frio e tinha vento. Caminhei cerca de 1 Km, para conseguir um telefone, então liguei para a S. Fui socorrido pelos mesmos, meu carro foi carregado no guincho ..."* - V. D. - usuário reclamante

*"... alguns fatores, como o clima (neblina) não são de responsabilidade da Concessionária ..."* - M.L.R.C., Conselheira-Relatora

A conclusão do autor é a seguinte: os técnicos da Agência caracterizam como "bastante improvável", no caso, o surgimento da pedra no meio do caminho, em virtude de desmoronamento de talude. A pedra tanto poderia ter vindo do talude, quanto caído de um veículo qualquer ou, até mesmo, ter sido ali colocada em ato de vandalismo ou preparatório de emboscada. O certo, tecnicamente, é "não ser o trecho em pauta sujeito a desmoronamentos", não requerendo, por parte da concessionária, obras de contenção ou sinalização de advertência. Nestas circunstâncias, a hipótese "bastante improvável" caracteriza o fato fortuito (de causa desconhecida, impossível de prever e evitar).

Ademais, do relatório da equipe técnica da AGERGS, que consta do processo, verifica-se que um veículo de inspeção, na melhor das hipóteses, deixaria um intervalo mínimo de 22 minutos entre duas passagens pelo local, tempo suficiente para que a pedra chegasse à pista, por qualquer dos meios aventados. Isto posto, é forçoso concluir que o trecho da estrada onde teria ocorrido o fato pode ser considerado dentro dos "níveis satisfatórios" de risco, ou seja, atendendo ao requisito de "segurança" para o serviço ser considerado adequado. Afastada, pois, no caso, a responsabilidade contratual da concessionária pelos danos, nas circunstâncias da hipótese.

### **2.C.2. Os níveis satisfatórios de segurança**

Neste, como na generalidade dos casos, ao usuário da rodovia não se garante imunidade ao risco de acidentes, mas, sim, níveis satisfatórios de segurança, como fica evidenciado, por exemplo, nos avisos de risco de queda de barreira, animais cruzando a pista, pavimento deslizante, etc., comumente expostos em determinados trechos. Este conceito de segurança satisfatória é absolutamente essencial para preservar a viabilidade da prestação de serviços públicos abrangentes e universalmente disponíveis, quando se têm presentes as limitações tanto dos recursos públicos disponíveis, quanto - no caso dos serviços tarifados - do poder aquisitivo da população usuária. Dele, por sua vez, decorre o conceito de responsabilidade limitada ou condicionada, que examinaremos adiante.

Não houve, ao que tudo indica, nem falta nem falha do serviço, ou seja, culpa da concessionária. Ficou afastada, portanto, no caso e na opinião do autor, a obrigação da concessionária de indenizar os danos por hipótese ocorridos, face à regra do art. 159 do Código Civil Brasileiro.

*"Ocorre a culpa do serviço ou "falta do serviço" quando este não funciona, devendo funcionar, funciona mal ou funciona atrasado. Esta é a tríplice modalidade pela qual se apresenta e nela (na idéia denominada de faute du service entre os franceses) se traduz um elo entre a responsabilidade tradicional do Direito Civil e a responsabilidade objetiva ."* (CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO - Curso de Direito Administrativo - Malheiros Editores, 02-1999 - pág. 663)

### **2.C.3. Responsabilidade objetiva da concessionária; inversão do ônus da prova**

Entretanto, não se esgota aí o exame da matéria, como bem o destacaram os Conselheiros-Relatora e Revisor, sempre atentos aos direitos do consumidor (usuário). Importa examinar

aspectos doutrinários, que transcendem as circunstâncias do caso específico, inclusive as imperfeições ocorridas na instrução do processo respectivo (cujo registro, aqui, tem o sentido de evidenciar o cuidado que tal instrução deve merecer).

*"Aceitando, embora, que a responsabilidade civil se construiu tradicionalmente sobre o conceito de culpa, o jurista moderno convenceu-se de que esta não satisfaz. Deixado à vítima o ônus da prova de que o ofensor procedeu antijuridicamente, a deficiência de meios, a desigualdade de fortuna, a própria organização social acabam por deixar larga cópia de danos descobertos e sem indenização. A evolução da responsabilidade civil gravita em torno da necessidade de 'socorrer a vítima', o que tem levado a doutrina e a jurisprudência a marchar adiante dos códigos, cujos princípios constritores entravam o desenvolvimento e a aplicação da boa justiça. -Mazeaud et Mazeaud, Leçons, vol. II, nº 380 - Foi preciso recorrer a outros meios técnicos e aceitar, vencendo para isto resistências quotidianas, que em muitos casos o dano é reparável sem o fundamento da culpa. Numa já previsível reforma legislativa, é de antever entre nós que, além do ressarcimento fundado no procedimento antijurídico do agente, a ordem jurídica assentará os lineamentos de uma doutrina que comporte hipóteses várias de responsabilidade a que é estranha a culpa do agente." (CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA - Instituições de Direito Civil - Forense - 1984 - 7ª ed. - Vol. III - pág. 390)*

A previsão do insigne jurista veio a corporificar-se no Código de Defesa do Consumidor, lembrado pelo Conselheiro-Revisor, em vários de seus artigos (4º, 6º, 9º e 14), mas especialmente para referir o pressuposto da vulnerabilidade do consumidor e listar os direitos deste, entre os quais cabe destacar: *i) o da inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil; ii) a responsabilidade objetiva (independentemente da existência de culpa) "pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos".*

Estes dois pontos, então, devem ser discutidos. Abordemos, em primeiro lugar, a responsabilidade objetiva do concessionário. Ela existirá quando, e somente quando a lei a determinar expressamente. Permito-me citar, mais uma vez, CAIO MARIO DA SILVA PEREIRA:

*"Filosoficamente, a abolição total do conceito de culpa vai dar num resultado anti-social e amoral, dispensando a distinção entre o lícito e o ilícito, ou desatendendo à qualificação boa ou má da conduta, uma vez que o dever de reparar tanto corre para aquele que procede na conformidade da lei quanto para aquele outro que age ao seu arrepio.(...)Não será sempre que a reparação do dano se abstrairá do conceito de culpa, porém, quando o autorizar a ordem jurídica positiva." (op. cit. - pág. 395)*

E o que diz o CDC, no citado art. 14?

*Que o fornecedor de serviços responde objetivamente pela reparação de danos causados por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas.*



Ora, como vimos, o processo não apontou defeito na prestação dos serviços, nem insuficiência ou inadequação de informações, por parte da concessionária (se a pedra estava na pista e causou o acidente, não foi por falta ou falha do serviço) não se lhe aplicando, portanto, na hipótese, o disposto no *caput* do artigo citado.

Levar além o conceito de responsabilidade objetiva da concessionária seria chegar ao exagero daqueles que pretendem deslocar a responsabilidade da culpa para o risco, ou seja, defender a teoria do "risco-proveito" - *ubi emolumentum, ibi onus* (BANDEIRA DE MELLO - op. cit. - pág. 394). Esta teoria choca-se contra o preceituado no inciso III do art. 4º do próprio Código de Defesa do Consumidor:

*"III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170 da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;"*

Quanto à inversão do ônus da prova, a favor do usuário, o conteúdo dos autos, no caso, fez a prova pela Concessionária, ao atestarem os técnicos da AGERGS a inexistência de falta ou falha do serviço. Em outras circunstâncias, caberá ao prestador do serviço provar "que, tendo prestado o serviço, o defeito inexiste" (art. 14, § 3º, I, do CDC).

#### **2.C.4. Responsabilidade do Estado, quando prestador do serviço**

Não será demais lembrar, com vistas ao alcance da contribuição que se possa dar para a consolidação da doutrina regulatória referente à responsabilidade do prestador de serviços rodoviários, em casos com as características do presente, que o Código de Defesa do Consumidor define como fornecedor *"toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada( ....) que desenvolve atividade de (.....) prestação de serviços."* (art. 3º)

Isto é, se nas circunstâncias da hipótese em exame - acidente com causa (pedra na pista) não decorrente de falta ou falha do serviço - o concessionário for obrigado a indenizar os danos, o mesmo ocorrerá com a Administração, quando for esta a prestadora de serviços (em estradas não concedidas a operador privado). Pode haver dúvida disso?

Sem pretender aprofundar o exame dos aspectos jurídicos da questão, parece interessante uma rápida revisão, útil para embasar a abordagem sob o ângulo regulatório.

Sabe-se que vem do final do século XIX o reconhecimento da responsabilidade do Estado, como princípio de Direito Público, deixando em definitivo para trás o princípio antitético e histórico do *"Le roi ne peut mal faire"* ou *"The King can do no wrong"*, ou seja o da irresponsabilidade do Estado. Desde então, o conceito só se expandiu, tendendo a evoluir de uma responsabilidade subjetiva, baseada na culpa, para uma responsabilidade objetiva, decorrente da simples relação de causa e efeito entre o ato da Administração e o fato que resultou em dano.

No Brasil, a Constituição Federal consagra o princípio, em seu art. 37, § 6º:

*"§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa."*

Nossa jurisprudência, igualmente, sempre considerou a responsabilidade do Estado e, mais, vem sendo marcada pela tendência de ampliar os casos de responsabilização da Administração por danos decorrentes de sua atividade. Entretanto, como ressalta ELCIO TRUJILLO, *"se há consenso entre os juristas brasileiros de que o nosso direito constitucional adotou a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, há muita divergência para a sua aplicação, questionando-se a extensão do conceito de responsabilidade objetiva, tendo em vista a teoria que lhe deve servir de fundamento."* (op. cit. - pág. 72).

CELSONO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, em seu já citado Curso de Direito Administrativo, discute outro aspecto da questão:

*"De há muito os Tribunais brasileiros invocavam a responsabilidade objetiva do Estado, mencionando-a como se fora o fundamento de Direito Positivo que lhes supedita as decisões. Vale dizer, tomam por estribo o preceptivo constitucional (atual art. 37, § 6º), atribuindo-lhe o intuito de acolher como regra de nosso Direito a responsabilidade objetiva. Inobstante, em grande número de casos, apesar desta invocação, o que fazem é aplicar a teoria da responsabilidade subjetiva em sua modalidade "falta de serviço" (ou "culpa de serviço"). O exame dos fundamentos das decisões comprova que invocam uma teoria, declarando-a acolhida pelo Texto Constitucional, mas fundamentam-se em outra, consoante o exposto. Sem embargo, em outros tantos casos não há que negar que, realmente, estão embasadas na responsabilidade objetiva propriamente dita." (op. cit., pág. 694/695)*

Pois, no modesto entender do autor deste estudo, é assim que se deve interpretar o art. 14 do Código de Defesa do Consumidor: embora diga que o fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, ao referir "os danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços", recai na teoria da responsabilidade subjetiva, em sua modalidade "falta do serviço".

Voltando à hipótese do caso: o aparecimento misterioso de uma pedra na pista, cumpridos todos os cuidados esperados da concessionária, inclusive as rondas de inspeção, poderia caracterizar "defeito relativo à prestação dos serviços"?

### **2.C.5. A delimitação da obrigação de indenizar**

De qualquer forma, sendo inquestionável a responsabilidade da Administração, registra-se ademais a orientação jurisprudencial em favor do reconhecimento da responsabilidade objetiva do prestador de serviço, com uma previsível escalada de pedidos de indenização. Fica clara, então, a importância de que o agente regulatório delimite - com critério e bom-senso - a obrigação de indenizar a ser suportada pelo prestador de serviços, seja este um órgão público, seja ele uma empresa privada (por concessão, permissão ou autorização).

Como vimos, o próprio CDC reconhece a necessidade da *"compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica"* (art. 4º, III). Esta noção de que a defesa do direito individual não deve ser extrapolada, a ponto de prejudicar a supremacia do interesse público, está posta na doutrina da responsabilidade do Estado, como assinalam vários autores, citados por E. TRUJILLO (op. cit.):

CANOTILHO, José Joaquim Gomes (pág. 103): "...se o dano não exceder os encargos normais exigíveis como contrapartida dos benefícios emergentes da existência e funcionamento dos serviços públicos, não há lugar ao pagamento de indenização, sob pena de insolúveis problemas financeiros, paralisadores da atividade estatal." (grifei)

VEDEL, Georges; WALINE, Marcel; LAUBADÈRE, André de; e RIVERO, Jean (pág. 102): "...considerando o prejuízo indenizável aquele especial e de uma particular gravidade, excedendo aos encargos normais impostos à pessoa ou à coletividade."

BANDEIRA DE MELLO, Celso (pág. 105), ao definir a condição necessária de anormalidade do dano indenizável: "...vale dizer, excedente dos incômodos e inconvenientes comuns, ordinários e que são inerentes à vida social como fruto iniludível do convívio societário."

Enfim, contribuir para a delimitação do direito do usuário à indenização pelo Estado (ou seu agente público delegado) é um dever do regulador, em função de seu comprometimento com a viabilização dos serviços públicos a seu cuidado, face às condições sócio-econômicas do País e à necessidade de priorizar o interesse público. De resto, como se viu, o arcabouço jurídico nacional para tanto lhe dá respaldo, pois, ainda conforme E. TRUJILLO (op. cit. - pág. 95), citando CARLOS ARI SUNDFELD:

*"O Estado dispõe, igualmente, de poderes para sacrificar os direitos patrimoniais privados, total ou parcialmente, quando isso se tornar necessário à realização dos interesses públicos e sociais, tal como definidos em lei."*

#### **2.C.6. A responsabilidade subsidiária do Poder Concedente**

Um último aspecto a reforçar a necessidade de cautela e ponderação por parte do regulador, é o da responsabilidade subsidiária do Estado, enquanto poder concedente. Cito, uma vez mais, CELSO BANDEIRA DE MELLO:

*"Ademais, para fins de responsabilidade subsidiária do Estado, incluem-se, também, as demais pessoas jurídicas de Direito Público auxiliares do Estado, bem como quaisquer outras, inclusive de Direito Privado, que, inobstante alheias à sua estrutura orgânica central, desempenham cometimentos estatais sob concessão ou delegação explícitas (concessionárias de serviço público e delegados de função pública) ou implícitas (sociedades mistas ou empresas do Estado em geral, quando no desempenho de serviço público propriamente dito). Isto porque não faria sentido que o Estado se esquivasse a responder subsidiariamente - ou seja, depois de exaustas as forças da pessoa alheia à sua intimidade estrutural - se a atividade lesiva só foi possível porque o Estado lhe colocou em mãos o desempenho da atividade exclusivamente pública geradora do dano."* (op. cit. - pág. 668)

Não entraremos aqui, por dizer mais à alçada judiciária, na polêmica em torno das possibilidades da ação do usuário prejudicado: se contra o prestador do serviço delegado (concessionário, permissionário ou autorizatário), se diretamente o Estado, ou se, contra ambos, buscando a responsabilização solidária pelo dano.

### **3. A questão dos seguros**

Adicionalmente, um sucinto comentário às numerosas referências feitas no processo às disposições contratuais relativas à obrigação da concessionária de contratar seguros, inclusive o de responsabilidade civil. Creio, data venia, não ser questão relevante, eis que produziria efeito somente após a definição da existência de responsabilidade da concessionária, o que vem em primeiro lugar, na discussão. Basta atentar para o seguinte excerto da Apólice apresentada pela concessionária, no caso, extraído do tópico "Condições Gerais para o Seguro de Responsabilidade Civil de Empresas Concessionárias ou Não de Pontes e/ou Rodovias - ...":

#### **"I - OBJETO DO SEGURO**

*1 - O presente seguro tem por objeto garantir, até o limite máximo da importância segurada, o pagamento de INDENIZAÇÕES AO SEGURADO, das quantias pelas quais o mesmo vier a ser responsável civilmente, em sentença judicial transitada em julgado ou em acordo autorizado de modo expreso pela Seguradora, relativas a reparações por DANOS CORPORAIS, DANOS MATERIAIS e PREJUÍZOS causados a terceiros, desde que verificadas, simultaneamente, as seguintes condições: ....."* (grifo do autor)

### **4. A competência da AGERGS**

Finalmente, resta a necessidade de definir, com precisão, qual o papel reservado à agência reguladora, em questões da natureza da presente. No caso em estudo, deve-se buscá-lo nos incisos III e IX do artigo 4º da Lei Estadual Nº 10.931/97 (lei de criação da Agência), que apontam para a atuação da AGERGS como mediadora de uma solução por acordo, entre o reclamante e a concessionária. Sem esquecer-se, entretanto, da competência do Poder Concedente - em termos de fiscalização e eventual aplicação de penalidades contratuais (tendo a AGERGS como última instância recursal no âmbito administrativo) - bem como a do Poder Judiciário, como instância final, a ser buscada na hipótese de malograr o buscado acordo.

### **5. Conclusão**

Eis, em resumo, a tese que o autor submete à crítica do pacioso leitor do presente estudo:

I - A responsabilidade do prestador de serviço público - estatal ou privado - por danos causados aos usuários é subjetiva, na modalidade "falta do serviço", ou seja, o prestador responde pelos danos causados quando o serviço:

- 1- devendo fazê-lo, não funcionar;
- 2- funcionar mal; e/ou
- 3- funcionar atrasado.

II - Por força do Código de Defesa do Consumidor (art. 14), o ônus da prova é invertido, cabendo ao fornecedor de serviços, em caso de dano, demonstrar, alternativa ou cumulativamente, que não houve, :

- 1- o fato;
- 2- o dano;

3- o nexo causal;

4- defeito na prestação dos serviços concedidos;

5- informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos;

6- a culpa exclusiva do consumidor (usuário) ou de terceiro.

III - Nos casos de concessão ou permissão, o poder concedente tem responsabilidade subsidiária perante o usuário, havendo divergência doutrinária a respeito do sujeito passivo da ação de indenização: se o concessionário (ou permissionário), se o poder concedente (que disporá do direito de regresso contra aquele, em caso de dolo ou culpa) ou se ambos - Estado e agente público - conjuntamente (como tem reconhecido o STF em vários casos).

IV - É assegurado, também, ao concessionário (permissionário ou autoritário), o direito de regresso contra pessoa, por ele contratada, responsável pelo dano, nos casos de dolo ou culpa.

V - A existência de apólice de seguro de responsabilidade civil não afasta a responsabilidade do prestador de serviços nem, quando este for privado, a responsabilidade subsidiária do Estado, assim como, obviamente, não impede a ação de indenização cabível.

VI - Nos casos de concessão ou permissão de serviço público, cabe ao órgão regulador atuar como ouvidor e mediador, em busca de uma solução amigável entre o usuário reclamante e as partes reclamadas, dispensando a necessidade da instância judicial.

## Imunidade para os reguladores

**Odilon Rebés Abreu**  
Conselheiro da AGERGS

*Os reguladores e as agências devem buscar que a lei lhes assegure a inviolabilidade, por expressões, palavras e atos praticados na apreciação dos feitos que lhes sejam submetidos a exame.*

A recente introdução do tema regulação no direito administrativo brasileiro tem suscitado o debate de alguns temas da maior relevância para o efetivo e eficaz desempenho das funções regulatórias, tais como a autonomia das agências, a garantia de mandatos aos reguladores, o efeito vinculante das decisões normativas emanadas dos entes regulatórios, a questão da captura e ou intimidação dos reguladores.

Os temas da autonomia e competência já provocaram debate perante o Supremo Tribunal Federal, por força das ADINs 1949 e 2095-1, intentadas pelo Governo do Rio Grande do Sul contra sua agência reguladora estadual. Em ambas as decisões, a suprema Corte, mesmo que ainda em sede de liminar, afastou as investidas do Executivo Estadual, e, pelo avanço do debate na matéria que constitui o mérito, já começa a enunciar jurisprudência positiva no sentido de garantir a autonomia funcional das agências, no âmbito administrativo de suas competências reguladoras.

O pioneirismo da agência gaúcha e a posição em que foi inserida no confronto com a linha de governo que a ela se contrapõe, por força de posição ideológica apriorística, têm-na colocado na situação popularmente conhecida como a do boi-de-piranha, que é exposto ao sacrifício para que a boiada possa ultrapassar o curso d'água infestado.

### ***Intimidação via queixa-crime***

Assim foi com a autonomia e agora está sendo também no que diz respeito à imunidade dos Conselheiros, por suas opiniões, palavras e votos, emitidos no curso dos processos que lhe são submetidos. Em iniciativa judicial em curso, permissionários dos serviços de transporte coletivo de passageiros, em posição de sintonia com o Poder Concedente, pelo reajuste de tarifas, proposto em processo eivado de grosseiras irregularidades, pretende alcançar Conselheiros com a intimidação via queixa-crime no âmbito penal.

Isto coloca em pauta o tema da imunidade dos reguladores, ainda não explicitada especificamente nos diversos instrumentos legais instituidores das agências reguladoras.

Dessa forma, temos que nos socorrer da legislação pré-existente, e pela sua aplicação analógica, entender os reguladores como ao abrigo de tais investidas quando emitem juízos críticos contundentes, que possam ser recebidos como difamatórios ou injuriosos pelos protagonistas da relação regulatória.

É sabido que as imunidades são apenas aquelas expressamente reconhecidas em lei, como a dos parlamentares, cuja inviolabilidade é assegurada constitucionalmente pelo art. 53 caput, da

CF, para Deputados e Senadores, e pelo art. 29, que remete às constituições estaduais e leis orgânicas municipais, respectivamente para deputados estaduais e vereadores.

### ***Imunidade judiciária***

Também aos advogados, no exercício de seu mister, é garantida a inviolabilidade por seus atos e manifestações. Esta imunidade judiciária, que os puristas preferem denominar de indenidade, é uma expressão não exatamente sinônima de imunidade, mas que dá a idéia de que o seu destinatário é indemne, isto é, está posto a salvo das represálias judiciais por suas expressões, palavras e atos, praticados no exercício profissional.

O mesmo diploma penal dota os funcionários públicos da excludente de criminalidade, em seu art. 142, ao enunciar:

"Art. 142. Não constituem injúria ou difamação punível:

I - a ofensa irrogada em juízo, na discussão da causa, pela parte ou por seu procurador;

II - .....

III - o conceito desfavorável emitido por funcionário público, em apreciação ou informação que preste no cumprimento de dever ou do ofício (grifo do autor).

É irrelevante para este debate a divergência doutrinária que se lavra quanto à natureza desta exclusão que, para Nelson Hungria, é exclusão da pena (1); para Heleno Fragoso, faz desaparecer o elemento subjetivo do tipo (2), ou que para Damásio de Jesus, exclui a antijuridicidade (3).

### ***Autonomia e isenção***

O certo é que esta garantia, como as demais prerrogativas de função, não se dá em razão das pessoas que praticam tais atos, mas em razão do direito dos cidadãos destinatários do exercício de todas as funções públicas que a lei entendeu de proteger e que devam gozar de necessária autonomia, independência ou isenção. E a consequência é que a legislação penal não as alcance, quando proferirem juízos que desagradem aqueles sujeitos a suas decisões.

Tal imunidade é corolário inafastável da autonomia funcional. No caso gaúcho, a lei de criação da AGERGS, Lei 10.931, de 09.01.97, expressamente equiparou os Conselheiros aos funcionários públicos, em seus direitos, vantagens e vedações (art. 6º, parágrafo 1º).

De toda a sorte, os reguladores e as agências reguladoras devem buscar que, de forma clara, a lei lhes assegure a inviolabilidade, por expressões, palavras e atos irrogados ou praticados na apreciação dos feitos que lhes sejam submetidos a exame, pois, do contrário, o constrangimento e a intimidação pelo processo judicial, que por si só já significa pena aflitiva para as pessoas honradas, serão a alternativa a ser usada com frequência contra os reguladores que não se manifestarem dóceis às mil astúcias sedutoras da cooptação e da captura, tão correntes nas práticas administrativas pátrias.

---

#### **BIBLIOGRAFIA**

- 1 - HUNGRIA, Comentários ao Código Penal, 1958, VI/116)
- 2 - Heleno FRAGOSO, Lições de Direito Penal, 1976, parte especial, 1/221)
- 3 - DAMÁSIO DE JESUS, Direito Penal, 1979, II/224

## Aspectos jurídicos de duas ADINs

**Eduardo Battaglia Krause**  
Diretor para Assuntos Jurídicos da AGERGS  
e-mail: [dj@agergs.rs.gov.br](mailto:dj@agergs.rs.gov.br)

*Neste artigo, são examinadas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 1949-0 e 2095-0 interpostas pelo Estado do Rio Grande do Sul.*

### **1. ADIn 1949-0 - Nomeação e Exoneração dos Conselheiros da AGERGS**

A Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) foi criada sob a forma de Autarquia Especial, fundamentada na necessidade e no entendimento do Estado de possuir um ente regulatório com autonomia administrativa, financeira e decisória no seu campo específico de atuação - órgão regulador dos serviços públicos delegados, para eficazmente regular, controlar e fiscalizar, sob a óptica macroestrutural, em especial nas áreas de saneamento, energia elétrica, rodovias, telecomunicações, portos e hidrovias, irrigação, transporte intermunicipal de passageiros, aeroportos, distribuição de gás canalizado e inspeção de segurança veicular.

Entende-se por regulação os atos de controle, fiscalização, normatização e padronização dos serviços públicos delegados, bem como os de fixação, reajustamento e revisão ou homologação de tarifas. Na atividade de regulação, a AGERGS realiza análises do desempenho econômico dos serviços delegados e da eficiência dos mesmos, bem como pesquisas junto aos usuários para assegurar que estão pagando preços justos e recebendo serviços de qualidade. Conseqüentemente, não examina nem questiona as políticas relativas aos serviços públicos, ação exclusiva de governo, mas apenas exerce as funções de regulação, competindo-lhe moderar, dirimir ou arbitrar conflitos de interesses, no âmbito administrativo, dentro do limite de suas atribuições, previstas em Lei, relativas aos serviços sob sua regulação.

Embora a clareza do texto legal que criou a AGERGS, o Estado do Rio Grande do Sul interpôs Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN 1949-0 - contestando a redação dos artigos 7º e 8º da referida lei, solicitando, ainda, a supressão das expressões em negrito dos referidos dispositivos:

Art.7º- O Conselheiro terá mandato de 4(quatro) anos, será nomeado e empossado somente após a aprovação do seu nome pela Assembléia Legislativa, devendo satisfazer, simultaneamente, as seguintes condições (...)

Art.8º- O Conselheiro só poderá ser destituído, no curso de seu mandato, por decisão da Assembléia Legislativa.

#### ***Afirmou o Estado:***

- que a AGERGS "tinha função planejadora e está inscrita no âmbito do Executivo devendo obediência ao Chefe do Poder Executivo. Sendo



parte integrante da administração pública do Estado do Rio Grande do Sul, os cargos da instituição só podem ser providos por concurso público ou nomeação para cargo em comissão";

- que, ao condicionar a exoneração dos Conselheiros da AGERGS, no curso dos respectivos mandatos, à decisão da Assembléia Legislativa, em realidade, tornava sem efeito a livre exonerabilidade dos ocupantes de cargo de provimento em comissão pelo Chefe do Poder Executivo, prevista no artigo 37,II, da Constituição Federal;
- que os Conselheiros da AGERGS, cuja tarefa é eminentemente a de ser um longo braço na materialização da política econômica estadual, são equiparados a ocupantes de cargos de provimento em comissão, precários por sua própria natureza, da confiança do governante.
- que, sendo órgão técnico, auxiliar na formulação e execução da política econômica de governo, não poderia ser dirigida por quem não se identificasse com o governo legitimamente eleito.

***Tinha outra visão o Agente Regulador:***

- as atribuições e competências da AGERGS estão claramente tipificadas na sua Lei de criação. A Agência não tem função planejadora, não é da sua essência imiscuir-se na política de ação governamental, tarefa exclusiva do Chefe do Poder Executivo; sua essência é a autonomia, a equidistância dos Usuários, do Poder Concedente (Governo) e das Empresas;
- logo, o Chefe do Poder Executivo, que criou a Agência, tinha clara a idéia de que o Executivo, na qualidade de Poder Concedente de serviços públicos delegados, não deveria envolver-se, como parte, nos eventuais conflitos de interesses entre ele e os concessionários ou entre estes e os usuários, ou mesmo entre os usuários e o Poder Concedente e concessionárias. Tais conflitos, para serem soberanamente dirimidos, deveriam ser submetidos à apreciação de um órgão autônomo em relação ao próprio Executivo, de forma diversa dos departamentos abundantes na administração e subordinados ao interesse do governante de dia ou mesmo capturados pelos interesses permanentes dos prestadores privados de serviços públicos;
- não teve o Governo, então, a visão de perpetrar-se, mesmo que adverso fosse o resultado eleitoral, como o foi, mas sim, de autolimitar de forma perene, com vistas ao futuro, os poderes do próprio Executivo, fazendo com que as nomeações fossem submetidas ao crivo do Poder Legislativo e conferindo aos indicados mandatos com duração não coincidente com os mandatos do Executivo e do Legislativo. Autolimitou-se na escolha plural de seus integrantes, recrutando-os através de listas tríplexes oferecidas por entidades representativas dos consumidores e dos concessionários. Os Conselheiros de escolha exclusiva do Executivo foram recrutados

entre figuras representativas do Executivo, da Administração Superior do Tribunal de Contas e do Ministério Público;

- a AGERGS, enquanto Autarquia, possui autonomia administrativa, financeira e decisória, enquadrando-se nos postulados das Constituições Federal e Estadual. A figura do mandato do Conselheiro tem previsão no disposto no artigo 52, III, f, da Constituição Federal que admite a escolha, pelo Senado, "de titulares de outros cargos que a lei determinar";
- a previsão correspondente na Carta Estadual está contida no artigo 53, XXVIII, c, que expressa ser de "atribuição exclusiva da Assembléia Legislativa aprovar a escolha de titulares de outros cargos que a lei determinar";
- mais do que o respaldo legal, o legislador foi intencional ao pensar na figura dos Conselheiros da AGERGS - como assegurar aos usuários, concessionários e ao próprio governo uma decisão isenta para o equilíbrio das relações, se persistirem deveres de lealdade e obediência ao Chefe do Poder Executivo? Como assegurar a confiabilidade dessa decisão?

O Conselheiro não recebe salário nem remuneração, mas sim honorários pela função pública que exerce, não criando vínculo com o Estado a não ser o decorrente do Ato Complexo praticado pelos Poderes Executivo e Legislativo que lhe dá autonomia de ação no campo da atividade para a qual foi designado, sem, contudo, jamais invadir as competências dos governantes.

Em sentido amplo e próprio, como bem preleciona José Afonso da Silva<sup>1</sup>, "o governo é, então, o conjunto de órgãos mediante os quais a vontade do Estado é formulada, expressada e realizada, ou o conjunto de órgãos supremos a quem incumbe o exercício das funções do poder político. Este se manifesta mediante suas funções que são exercidas e cumpridas pelos órgãos de governo".

Nesse contexto, em face das atribuições e dos objetivos da AGERGS, fixados na sua lei de criação, cabe ressaltar que o Poder Político do Estado, através de suas funções Executiva e Legislativa, expressou a sua vontade governamental de criar um órgão com atividade de interesse público relevante cujas atribuições se dessem em nome do Estado e em favor da sociedade.

A essência consubstanciadora da autonomia de uma agência reguladora reside justamente na outorga de mandato, ou de investidura por tempo determinado, dos "reguladores", no caso denominados Conselheiros, o que confere à Agência a necessária independência, sem qualquer subordinação ao titular do Poder Concedente e garante a possibilidade de deslinde administrativo dos conflitos a ela submetidos, com equidistância, na qualidade de "quase juiz", para utilizar a expressão consagrada em jurisprudência da Suprema Corte Americana - País no qual a tradição regulatória é centenária. É de se ressaltar que a Agência não está acima do Estado, mas inserida no seu ordenamento jurídico, com funções específicas que exigem a plena autonomia de ação.

#### ***Decisão do STF:***

#### **Julgamento em 11/11/99:**

O Tribunal, por unanimidade, indeferiu o pedido de medida liminar, no que toca à expressão "após terem seus nomes aprovados pela Assembléia Legislativa do Estado", contida no art. 7º, da lei n. 10.931, de 09/01/1997, do Estado do Rio Grande do Sul, tanto na redação originária, como na alteração redacional procedida pelo art. 1º da Lei Estadual n. 11.292, de 23/12/1998.

### **Julgamento em 18/11/99:**

O Tribunal, por maioria, deferiu o pedido de medida liminar, para suspender, até a decisão final da ação direta, a eficácia do art. 8º da Lei Estadual nº 10.931, de 09/01/97, na redação que lhe deu o art. 1º da Lei Estadual nº 11.292, de 23/12/98, assim como na sua redação original, sem prejuízo de restrições à demissibilidade, pelo Governador do Estado, sem justo motivo, conseqüentes da investidura a termo dos Conselheiros da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS, conforme o art. 7º da mesma lei, e também sem prejuízo da superveniência de legislação válida.

A decisão colhida pelo STF teve abrangência nacional. Julgou a Corte, dada a importância da matéria, além do pretendido pelas partes. Assim, o Conselheiro ou dirigente máximo de uma agência de regulação tem preservado seu mandato até que fato delituoso claramente tipificado, embasado em justo motivo, determine a sua exoneração. Estão preservadas a autonomia e a independência, tão necessárias à regulação moderna.

### **2. ADIn 2095-0 - Competências em saneamento, fixação de tarifas e homologação de editais de licitação e contratos de concessão.**

Após o julgamento da ADIn 1949-0, o Governo do Estado impetrou nova Ação Direta de Inconstitucionalidade visando a impugnar algumas das competências da AGERGS prescritas da Lei nº 10.931/97, com as alterações da Lei nº 11.292/98.

#### ***Vejam os dispositivos em questão.***

##### ***Do saneamento:***

- O artigo 3º da Lei nº 10.931/97 definiu claramente as competências da AGERGS. O legislador previu a ação do Agente Regulador tanto em relação aos serviços públicos estaduais quanto com os de competência de outros entes da Federação (União, Municípios). Nestes casos, necessária e imprescindível a formalização de disposição convenial ou contratual expressa. Logo, há que haver clara manifestação de vontade do ente da União ou do município. Vejam o que diz o dispositivo:

"Art. 3º - Compete à AGERGS, a regulação dos serviços públicos delegados prestados no Estado do Rio Grande do Sul e de sua competência ou a ele delegados por outros entes federados, em decorrência de norma legal ou regulamentar, disposição convenial ou contratual".

- Assim, a AGERGS atuará na área de saneamento quando o Município (Poder Concedente) formalizar instrumento jurídico específico com a Agência.

- Em recente episódio em que a Companhia de Saneamento estatal (CORSAN) reestruturou as tarifas de saneamento, sem a ouvida do Poder Concedente, o Agente Regulador exerceu a sua competência na defesa dos usuários e dos próprios municípios, remetendo o assunto ao Ministério Público.
- Nessa linha de pensamento, o Egrégio Tribunal de Contas do Estado vem decidindo acerca de processos de Tomada de Contas no sentido de cientificar o Agente Regulador sempre que são objeto de exame contratos de concessão, mantidos entre os municípios e a Companhia Estadual de Saneamento (CORSAN). Assim, o Tribunal Pleno daquela Corte editou a Resolução de nº 531/99, de 12 de agosto de 1999, dispondo:

*"Art.1º - Ao Tribunal de Contas do Estado compete fiscalizar os processos de desestatização prescritos no artigo 3º da Lei Estadual nº 10.607, de 28 de dezembro de 1995; bem como as concessões e permissões derivadas da Lei Estadual nº 10.086, de 24 de janeiro de 1994, em conformidade com o estatuído pelo artigo 175 de Constituição Federal, considerando-se a competência concorrente a respeito da matéria.*

*Art. 13 - Na fase de execução contratual, a fiscalização observará o fiel cumprimento das normas pertinentes e das cláusulas contidas no contrato e nos respectivos termos aditivos firmados com a concessionária ou com a permissionária.*

*Parágrafo único - A fiscalização prevista neste artigo será realizada quando de Auditoria ou Inspeção, utilizando-se de Relatórios Consolidados de Acompanhamento, elaborados pelo Poder Concedente e pelo Órgão criado nos termos da Lei Estadual nº 10.931, de 09 de janeiro de 1997."*

*Das tarifas, dos contratos e dos editais de licitação:*

- Quanto às questões suscitadas no artigo 4º, incisos II, IV, V e VI, da Lei nº 10.931/97, que dispõe:

Art. 4º - Compete ainda à AGERGS:

II - buscar a modicidade das tarifas e o justo retorno dos investimentos;

IV - homologar os contratos e demais instrumentos celebrados, assim como seus aditamentos ou extinções, nas áreas sob sua regulação, zelando pelo seu fiel cumprimento, bem como revisar, no âmbito de suas competências, todos os instrumentos já celebrados antes da vigência da presente Lei;

V - fixar, reajustar, revisar, homologar ou encaminhar, ao ente delegante, tarifas, seus valores e estruturas;

VI - orientar a confecção dos editais de licitação e homologá-los, objetivando a delegação de serviços públicos no Estado do Rio Grande do Sul.

Reitere-se que os dispositivos não contêm vício de constitucionalidade, senão vejamos:

- são ações de natureza da autarquia;

- o legislador não reservou competência à AGERGS para derogar norma geral concernente aos contratos administrativos;

- só podem ser efetivadas no limite dos disciplinamentos legais vigentes (Constituição Federal, Constituição Estadual, Lei de Licitações e Lei de Concessões).

Por fim, cabe enfatizar que são da essência de uma Agência de Regulação as atividades ora objeto de exame da constitucionalidade. É função inata dos órgãos reguladores a prática tarifária, que deve ser buscada sempre com equilíbrio, de tal forma que se alcance a plena qualidade da prestação dos serviços públicos delegados, satisfazendo as exigências dos usuários.

Assim, sem os pressupostos referidos, não há sentido a existência de uma Agência de Regulação. Se inconstitucionalidade houver, todas as Agências de Regulação, tanto no âmbito federal quanto estadual, também serão atingidas.

### ***Decisão do STF:***

#### **Julgamento em 22/03/2000:**

O Tribunal, por maioria, vencido o Senhor Ministro Relator, conheceu da ação, no que tange ao art. 3º, parágrafo único, letra a, da Lei nº 10.931, de 09.01.97, com a redação que lhe deu o art. 1º da Lei nº 11.292, de 23.12.98, do Estado do Rio Grande do Sul, e, por unanimidade, indeferiu a suspensão cautelar desse mesmo dispositivo. Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por maioria, no que toca ao art. 4º, incisos II, IV, V e VI, dessa mesma lei, indeferiu a liminar, vencidos, em parte, o Senhor Ministro Ilmar Galvão, que suspendia os incisos IV e VI, e, no inciso V, as expressões "fixar, reajustar, revisar, homologar", e os Senhores Ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence, que também suspendiam, no inciso V, as mesmas expressões "fixar, reajustar, revisar, homologar", e todo o inciso VI. Votou o Presidente. Falaram, pelo requerente - Governador do Estado do Rio Grande do Sul - o Dr. Paulo Peretti Torelly, Procurador-Geral do Estado, e, pela requerida - Assembléia Legislativa do Estado - o Dr. Fernando Bolzoni.

### ***3. Conclusão***

Os dois casos ora referidos revestem-se de fundamental importância para a história da atividade regulatória no país. Mesmo em sede de liminar, entendeu o STF, última instância jurídica da Federação, que as ações desempenhadas não só pela AGERGS, mas por todas as Agências de Regulação, necessitam obrigatoriamente de autonomia, única forma de conciliar com lucidez e independência as relações entre as partes que têm como responsabilidade a prestação de serviços públicos.

## **O uso da expressão *Serviço Público* em veículos de concessionárias**

Depois de examinar processo sobre o uso da expressão Serviço Público em veículos de concessionárias privadas, que teve como relator o Conselheiro Gilberto José Capeletto, e, como revisor, o Conselheiro Dagoberto Lima Godoy o Conselho Superior da AGERGS tomou as seguintes deliberações, no dia 11 de abril deste ano:

1. Considerar cabível o uso dos rótulos "serviço público....concedido", ou "serviço público...permitido", ou ainda, "serviço público...delegado", desde que identificada a esfera do respectivo poder concedente (federal, estadual ou municipal);
2. Considerar ser da exclusiva alçada do poder concedente a decisão sobre a conveniência do uso, obrigatório ou opcional, do correspondente rótulo, sendo recomendável que tal decisão se traduza já em disposições do edital de licitação e do contrato de outorga de concessão ou permissão;
3. Caberá ao órgão regulador cumprir a decisão do poder concedente, quando ela exista, ou recomendar-lhe a adoção ou não do uso do rótulo, conforme as circunstâncias e o interesse público envolvido em cada caso;
4. Para o uso do Brasão (Armas) do órgão federado - União, Estado ou Município, é impositivo o cumprimento das respectivas legislações específicas; neste caso, caberá ao órgão regulador fazer cumpri-las, no âmbito dos serviços públicos sob sua regulação.

O Conselho Superior determinou o envio de cópias da Resolução ao Deputado João Fischer, do PPB, que havia levantado a questão, bem como à Casa Civil, ANATEL, ANEEL, FAMURS, AGM e CRT.

O processo, que teve como relator o Conselheiro Gilberto José Capeletto, e, como revisor, o Conselheiro Dagoberto Lima Godoy, se originou de um pedido de providências encaminhado pelo Deputado João Fischer à Casa Civil, sobre o uso da inscrição Serviço Público em veículos da CRT, após a privatização.

Vejamos, agora, alguns posicionamentos sobre a questão e que constam do relatório:

Departamento da Administração de Transporte do Estado, órgão vinculado à Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos: *"entende o DTERS que tal situação é incabível, visto que a CRT foi privatizada há mais de um ano, sugerindo que seja oficiado pelo Senhor Secretário à AGERGS para que tome as devidas providências, junto à Companhia Riograndense de Telecomunicações, no sentido de apagar a referida expressão de todos os seus veículos .."*.

Jorge Blascoviscki Vieira, Secretário de Estado da Administração e dos Recursos Humanos substituto:

*"...empresas privatizadas, hoje privadas, concessionárias de serviços públicos, continuam a utilizar, indevidamente, a inscrição Serviço Público Estadual afixadas nas portas dos veículos." E prossegue: "É notório que esta situação vem em desacordo com a legislação vigente, reguladora*

*do assunto, considerando-se que os bens não mais pertencem ao Estado do Rio Grande do Sul, portanto, não são mais públicos..."*

A partir daí, solicita à AGERGS que: *"..oficie a todas as Empresas nesta situação, a modificação na identificação de seus veículos que ainda possuem o logotipo do Estado, dentro do prazo de 30 dias; considerando-se que esta identificação, quando afixada em bens não públicos, causam confusão e podem comprometer a imagem do Estado junto à comunidade."*

Agência Nacional de Telecomunicações:

*"a legislação de telecomunicações não disciplina a matéria que, aliás, refoge ao campo de atribuições desta Agência, nos termos da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, inexistindo, assim, norma ou regulamento que diga respeito ao que nos foi consultado."*

João Fischer para Flávio Koutzii, Secretário para Assuntos da Casa Civil:

*"...as determinações de Vossa Excelência no sentido de coibir o uso indevido de letrados, símbolos oficiais de identificação e a expressão Serviço Público Estadual em veículos de empresas privadas, concessionárias de serviços públicos, o que tem gerado estranheza e confusão (...) Consta que a AGERGS tem orientado as referidas empresas a utilizarem a expressão Serviço Público Delegado, o que, parece, não está sendo observado, cabendo ao Estado agir junto às mesmas no sentido de esclarecer a questão. Entendemos que a identificação exclusiva do serviço público, utilizada por terceiros, além de constituir falsidade ideológica, eventualmente, pelo mau uso, poderá comprometer a imagem do poder público"*

### **ENCAMINHAMENTO DO VOTO DO RELATOR**

O Conselheiro-Relator Gilberto José Capeletto:

" não resta dúvida que uma concessionária privada, que presta serviço de natureza pública a ela concedido, poderá prejudicar a imagem do executivo quando utiliza o termo *"serviço público estadual"* sempre que o serviço for inadequadamente prestado (o serviço inadequado afronta a lei nº 8987/95 das concessões, nos seus artigos sexto e sétimo). Pode-se também argumentar no sentido inverso para os casos em que vier a concessionária privada a prestar serviços de excelência, podendo ter a sociedade igualmente uma visão distorcida de quem é o operador.

Existem alguns aspectos que devem ser considerados no sentido de dar-se o melhor encaminhamento possível a esta demanda.

O problema originou-se a partir de veículos da CRT que mantêm os dizeres *"serviço público estadual"*. Tanto o ilustre Deputado João Fischer, que levantou a questão, como o executivo estadual, mostram indignação e insatisfação pelo fato de a CRT ter sido privatizada e permanecerem tais dizeres. O argumento centra-se na idéia de que o patrimônio não é mais público, portanto, não mais pertence ao executivo estadual.

### **Telecomunicações**

O serviço de telecomunicações no Brasil, conforme prevê a Constituição de 1988, é federal. Pelo artigo 175 da referida constituição e pela lei nº 8987/95 não há que falar-se em "privatização", no sentido empregado pelos ilustres demandantes. O que ocorre em verdade é a concessão da União para uma empresa privada - escolhida sob regime de concorrência pública, para a prestação do serviço, permanecendo a titularidade do mesmo com a União. Esta empresa privada

não é proprietária dos bens públicos que utiliza e disponibiliza para a prestação do serviço público. Mas também não é proprietário dos mesmos o Estado do Rio Grande do Sul e, sim, a União. Tanto isto é procedente que a própria lei nº 8987/95 prevê os mecanismos concretos da intervenção e mesmo da extinção da concessão, bastando citar apenas as imposições dos artigos 32 e 35 da lei nº 8987/95 (quer dizer que o poder concedente embora proprietário dos bens reversíveis sob concessão, deles não pode dispor a qualquer tempo e de forma arbitrária, e, sim, quando finda ou é interrompida a concessão) :

*"Art. 32. O poder concedente poderá intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes"*

*"Art. 35. Extingue-se a concessão por:*

*I - advento do termo contratual;*

*II - encampação;*

*III - caducidade;*

*IV - rescisão;*

*V - anulação; e*

*VI - falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual.*

*§1º Extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato..*

*§2º Extinta a concessão, haverá a imediata assunção do serviço pelo poder concedente, procedendo-se aos levantamentos, avaliações e liquidações necessários.*

*§3º A assunção do serviço autoriza a ocupação das instalações e a utilização, pelo poder concedente, de todos os bens reversíveis."*

Parece-nos claro, nos termos da legislação brasileira, que há impropriedade, na ótica legal, até em falar-se que o patrimônio público passou para "propriedade privada". Na verdade, reza o artigo 175 da Constituição Federal já referido que :*"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"*

Quer dizer, o serviço permanece com a titularidade pública, ou seja: não muda sua natureza de serviço público para serviço privado, embora a operadora possa ser privada, ou empresa de economia mista, que do ponto de vista legal não é entidade pública, embora dela possa ser o governo acionista majoritário (aliás é um erro muito comum pretender-se tratar tais entes como detentores de poder de polícia).

Não bastasse isto, podemos recorrer a outros artigos da Constituição Federal que vão no mesmo sentido, a saber:



*"Art. 20. São bens da União:*

*(...).*

*III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;*

*§1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração do petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração."*

*"Art. 21. Compete à União:*

*(...)*

*XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações exploradas pela União; (Inciso XI, redação dada por EC nº 07/95)*

*XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:*

*a) os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações; (redação do Inciso XII e alínea "a" dada por EC nº 07/95).*

*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;*

*c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;*

*d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;*

*e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;*

*f) portos marítimos, fluviais e lacustres;*

*XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de uso;"*

A Constituição determina a competência comum:

*"Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios :*

*IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e do saneamento básico;*

*XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;"*

No caso concreto dos Estados, diz a Constituição:

*"Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.*

*§2º - Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para sua regulamentação." (Redação do §2º dada p/EC nº 5/95)."*

*"Art. 26. Incluem-se entre os bens do Estado:*

*I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;"*

No caso dos Municípios determina a Constituição Federal que:

*"Art. 36. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;"*

Estamos tratando de concessão de serviços públicos e não de privatização; no artigo 2º inciso II da lei nº 8987 está escrita a seguinte definição:

*"Art. 2º*

*II - concessão do 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;"*

O jurista Celso Bandeira de Mello assim define serviço público: *"Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestados pelo Estado ou por quem lhe faz as vezes, sob um regime de Direito Público, instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo".* (Curso de Direito Administrativo, 10º ed. São Paulo, Malheiros, 1998), já citado pela DJ (...).

Tanto no serviço público de energia elétrica como no de telecomunicações o poder concedente é a União.

No caso dos serviços de saneamento existem controvérsias, embora pelos costumes entendemos caber este poder aos municípios. O que não é o mais adequado, em especial no caso das bacias hidrográficas regionais onde os recursos hídricos envolvem mais de um município. O

administrativista gaúcho Pedro Henrique Poli de Figueiredo afirma em sua obra **A Regulação do Serviço Público Concedido** que:

*"Aliás, a competência municipal sobre abastecimento de águas e saneamento tem justificativa apenas por fatores históricos. Não vemos como, do ponto de vista da Constituição Federal em vigor, manter tal competência, principalmente se considerarmos o fato de que as águas pertencem, em sua maioria, à União ou aos Estados (Arts. 20 e 26 CF). Ademais, cada vez mais é evidente que o uso adequado e o tratamento de águas ultrapassam o mero interesse local, além de serem indispensáveis à preservação do meio ambiente. Parece um contra-senso os Municípios imporem as condições para concessão a órgãos estaduais, quando estes é que deveriam ter o controle integral do serviço para evitar que um município possa prejudicar o outro em face do fluxo de águas."*

Em que pese esta lição do Dr. Poli de Figueiredo entendemos que, pelos costumes, o saneamento, no que interessa à atividade da AGERGS, tem no Município o poder concedente. Neste caso, as argumentações lançadas para os serviços de energia elétrica e telecomunicações podem ser estendidas para o saneamento, mas aí sendo o poder concedente o Município (abstraindo-se aqui o fato de os Municípios não estarem historicamente exercendo esta condição, ao aceitarem que a empresa prestadora do serviço exerça indevidamente tal prerrogativa). De pronto, devemos enfatizar que qualquer concessionária estadual que presta serviços de saneamento não é o poder concedente, apenas é uma operadora do serviço por delegação dos Municípios.

Parece-nos claro que, para o caso das concessionárias que prestam serviços de energia elétrica e de telecomunicações, a AGERGS nada pode determinar que não esteja explicitado nos correspondentes convênios de delegação. Para a área de telecomunicações sequer assinamos convênio de delegação; não bastasse isto, a ANATEL afastou prontamente sua competência de regular a matéria. Veja-se que a ANATEL, através da lei que a criou, desempenha várias funções típicas de poder concedente.

Os bens da CRT, na verdade, são da União (as plantas existentes e mesmo todas novas e aquelas a serem implantadas pela empresa na expansão do serviço, bem como os instrumentos utilizados para a operação do serviço), que tem a **responsabilidade constitucional de executar estes serviços**, quer diretamente, quer por delegação a terceiros nos termos da lei, via concorrência e através de contratos. Não há sentido em falar-se em "serviço público estadual" e tampouco "serviço público estadual delegado".

Embora a AGERGS não tenha, a nosso juízo, instrumentos legais ao seu alcance para determinar que a CRT elimine, ou pelo menos atenuie as preocupações do Deputado João Fischer e do executivo estadual, não nos parece que deva autoexcluir-se do processo.

O Sr. Alberto Marchesi, Superintendente de Regulação da CRT nos informou que a empresa decidiu, mesmo sem imposição por parte da ANATEL, retirar a denominação "serviço público estadual" de todos seus veículos. Podemos, face à legislação, ficar no terreno das sugestões e solicitações; e, neste sentido acreditamos ser pertinente que a AGERGS reconheça a legitimidade e importância do tema levantado pelos demandantes.

Veja-se que a ação da AGERGS junto à ANATEL apresentou bons resultados, principalmente pela compreensão demonstrada pela empresa, com vistas a contribuir na aceleração da solução do problema.

### ***Na energia elétrica***

Com relação ao setor de energia elétrica, a situação guarda semelhança com a de telecomunicações, mas aí o problema recai sobre a concessionária da qual o governo do Estado é o acionista majoritário; ou seja: a CEEE. As concessionárias AES Sul e RGE, até onde sabemos, não utilizam em seus veículos os dizeres "*serviço público estadual*". Não temos informações de que isto ocorra com as cinco concessionárias de energia elétrica de menor porte. Aliás, a CEEE utiliza incorretamente os dizeres "serviço público estadual", pelo simples fato, já examinado, de ser o serviço de energia elétrica federal e não estadual.

Temos defendido a tese de que a distribuição de energia elétrica deveria ser concessão estadual e não federal, mas trata-se apenas de uma tese que exige emenda constitucional para sua efetivação (veja-se que, no caso do gás natural, a Constituição de 1988 foi mais avançada, ao estabelecer o Estado como poder concedente para distribuição do gás canalizado).

A colocação da expressão "serviço público estadual" nos veículos da CEEE, e em outra concessionária no RS, se por ventura estiver ocorrendo, não é matéria sequer cogitada no convênio de delegação ANEEL/AGERGS e parece não preocupar os demandantes. Mesmo assim, caberia um trabalho mais amíúde da área de energia elétrica da AGERGS junto à ANEEL para que o órgão regulador federal efetivamente estudasse a matéria, pois, sem dúvida, a utilização da expressão "serviço público estadual" em veículos de concessionária de energia elétrica, mesmo naquelas onde o acionista majoritário é o Estado, é incorreta. O cidadão, e em especial o cidadão consumidor, tem direito à informação correta. Aliás, isto está muito claramente determinado no Código de Defesa do Consumidor.

### ***No saneamento***

No concernente ao serviço de saneamento, onde o poder concedente é o Município, vê-se a incorreção da utilização da denominação "serviço público estadual" pela concessionária, no caso concreto a CORSAN. A AGERGS, a nosso juízo, não tem condições de determinar que a CORSAN solucione este problema, sendo um dos demandantes o próprio acionista majoritário, embora - verdade seja dita - não pretendendo, muito provavelmente, alcançar concessionárias onde o Estado (União, Município ou Estado) seja acionista majoritário.

Mas não há como excepcionalizar o que a lei não excepcionaliza. Não há porque privilegiar a empresa estatal na análise, e por isso não o faremos para evitar injustiças. Acreditamos que, no presente caso, devemos debater a matéria com o poder concedente, quer através de suas entidades máximas, FAMURS e AGM, quer diretamente.

### ***Gás canalizado***

No caso da distribuição do gás canalizado, o RS, até o momento, tem apenas uma concessionária: a Sulgás, onde o Estado detém 51% do controle acionário. À Petrobrás cabem os restantes 49%. Não resta dúvida no "serviço de distribuição de gás canalizado" ser o Estado o poder concedente. Mas os bens reversíveis não são da Sulgás, mesmo sendo ela estatal, e, sim, do Estado.

A Sulgás é uma concessionária que opera sob regime de concessão; neste caso então caberia dizer-se "serviço público estadual concedido". Trata-se de uma empresa, um ente privado, embora empresa de economia mista, regida pela contabilidade privada e não pela contabilidade pública, como as autarquias etc.

### ***Pólos rodoviários***

Em relação aos pólos rodoviários a situação fica complicada. Por quê? Há na maioria dos pólos de concessão rodoviária do Estado estradas federais e estaduais. Neste caso, poder-se-ia pensar em colocar nos veículos a expressão "serviço público concedido federal ou estadual" que nos parece completamente inadequada. Nos casos dos pólos onde apenas existam estradas estaduais, poder-se-ia pensar que as concessionárias colocassem em seus veículos a expressão "serviço público estadual concedido"; nesta situação estaria o pólo de Gramado.

Nos casos de pólos onde apenas existam estradas federais poder-se-ia pensar em sugerir ao Ministério dos Transportes que a expressão "serviço público federal concedido" fosse utilizada. Não observamos a utilização da expressão "serviço público" ou mesmo "serviço público estadual" pelas concessionárias de pólos rodoviários em seus veículos. Neste caso, parece-nos mais recomendável que a AGERGS, até por não ter amparo legal para determinar mudanças, não sugira as concessionárias que acrescentem os dizeres "serviço público" ou "serviço público estadual concedido" ou assemelhados em seus veículos.

### ***Transporte intermunicipal***

Para o caso dos transportes intermunicipais de passageiros podemos dizer que não temos informação do emprego das expressões "serviço público estadual concedido", ou "serviço público estadual" ou qualquer outra assemelhada nos ônibus. Acreditamos não ser conveniente fazê-lo, mas poder-se-ia pensar em examinar a ótima providência tomada pela AGERBA da Bahia, que determinou a numeração seqüencial de todos ônibus intermunicipais de passageiros - nas partes externas e bem visíveis - com o logotipo da AGERBA. Não bastasse isso, aquele órgão regulador determinou a colocação, na parte interior de todos ônibus, que atendem linhas intermunicipais, de informações aos passageiros de como recorrerem à ouvidoria daquela agência em caso de insatisfação com o serviço.

O que efetivamente interessaria aos consumidores de serviços públicos delegados, a nosso juízo, seria que tanto nos ônibus como nos veículos a serviço das concessionárias de pólos rodoviários, bem como nos de concessionárias de outros serviços delegados fosse informado o número 0800-990066 - telefone gratuito da Ouvidoria da AGERGS, para o consumidor ou usuário de serviço público concedido poder reclamar, sempre que insatisfeito com a prestação do serviço.

Para o caso dos ônibus e rodoviárias, o Conselho Superior aprovou resolução específica sobre a matéria. No caso das concessionárias de energia elétrica, outra resolução atinge apenas os escritórios e não os veículos.

Nas demais áreas a AGERGS ainda não tomou ainda providências nesse sentido. Parece-nos pertinente fazê-lo. Nos termos das leis nº 11075/98 e 10931/97, parece-nos haver amparo legal para incursões neste terreno, mas aí com a ótica de informar o consumidor do seu legítimo e fundamental direito de reclamar ao órgão regulador quando não se sentir adequadamente atendido pela concessionária.

Os gaúchos conhecem plenamente a AGERGS e o direito que tem de a ela recorrer? A pesquisa ANEEL/AGERGS demonstrou que quase metade dos consumidores de energia elétrica (47,1%) nunca ouviram falar da AGERGS. Parcela expressiva dos consumidores (25,3%) não souberam informar de quem é a atribuição pela fiscalização do serviço de energia elétrica, e outra parcela elevada (22,7%) apontou erradamente o órgão responsável por esta fiscalização.

A lei nº 11075/98 determina a divulgação extensiva do direito da população fazer parte do cadastro de Usuários-Voluntários do serviço público, apontando a possibilidade de utilizar-se, para tanto, a rede de ensino público, as contas de água, luz, as passagens de ônibus etc. Atividade que se, conjugada com as determinações da lei nº 10931/97, pode levar-nos a pensar que os consumidores de serviços públicos delegados no RS devam ser melhor informados e assim exercerem seus direitos.

### **ENCAMINHAMENTO DO VOTO DO REVISOR**

O nobre Conselheiro Relator, Gilberto José Capeletto, como é de seu estilo, aprofundou-se no estudo da questão, examinando-a sob o ponto de vista conceitual, legal e constitucional, acentuando os seguintes aspectos, que me permito ressaltar, por essenciais para a formulação do voto:

- A utilização, por concessionária, **do rótulo "serviço público"**, tanto pode prejudicar a imagem do poder concedente como conceder-lhe louros imerecidos, dependendo da qualidade dos serviços prestados.

- Os bens utilizados na prestação dos serviços concedidos não são, em geral, de propriedade privada, nem mesmo aqueles adquiridos ou construídos pela concessionária, desde que integrados à concessão, eis que a regra geral é a de se constituírem nos chamados **bens reversíveis**, embora indenizáveis, nos termos do artigo 36 da lei 8987/95.

- O serviço prestado por pessoa jurídica de direito privado - concessionária ou permissionária - continua sendo "público", conforme dispõe o art. 175 da Constituição Federal; de fato, o que justifica o qualificativo "público" é o destinatário do serviço e não a personalidade jurídica do seu prestador.

- É preciso cuidado para identificar a esfera federativa que detém a competência para prestar e delegar o serviço público em questão: no caso em foco - as telecomunicações - são da competência federal, enquanto que, no setor de saneamento, prevalece o entendimento de que, sendo este serviço de interesse local, o poder concedente é o município, embora não haja menção expressa no inciso V do art. 30 da CF.

Isto posto, parece-nos:

- ser cabível o uso dos rótulos "serviço público ... concedido" ou "serviço público... permitido", ou ainda, "serviço público ...delegado", desde que identificada a esfera do respectivo poder concedente (federal, estadual ou municipal);

- ser da exclusiva alçada do respectivo poder concedente a decisão sobre a conveniência do uso, obrigatório ou opcional, do correspondente rótulo, sendo recomendável que tal decisão se traduza já em disposições do edital de licitação e do contrato de outorga de concessão ou permissão;

- caberá ao órgão regulador cumprir a decisão do poder concedente, quando ela exista, ou recomendar-lhe a adoção ou não do uso do rótulo, conforme as circunstâncias e o interesse público envolvido em cada caso.

Detalhe importante, a ser respeitado, diz respeito ao uso do brasão (ou "armas", na nomenclatura da Lei Nº 5.213/66, do Estado do Rio Grande do Sul) do órgão federado - União, Estado ou Município - sendo impositivo o cumprimento da respectivas legislações específicas; neste caso, caberá ao órgão regulador fazer cumpri-las, no âmbito dos serviços públicos sob sua regulação (no caso da AGERGS, por determinação explícita do art. 4º, III, da Lei Nº 10.931/97).

### ***Deliberação do Conselho Superior (síntese)***

1. Considerar cabível o uso dos rótulos "serviço público....concedido" ou "serviço público....permitido", ou ainda, "serviço público...delegado", desde que identificada a esfera do respectivo poder concedente (federal, estadual ou municipal);
2. Considerar ser da exclusiva alçada do poder concedente a decisão sobre a conveniência do uso, obrigatório ou opcional, do correspondente rótulo, sendo recomendável que tal decisão se traduza já em disposições do edital de licitação e do contrato de outorga de concessão ou permissão;
3. Caberá ao órgão regulador cumprir a decisão do poder concedente, quando ela exista, ou recomendar-lhe a adoção ou não do uso do rótulo, conforme as circunstâncias e o interesse público envolvido em cada caso;
4. Para o uso do brasão (Armas) do órgão federado - União, Estado ou Município - é impositivo o cumprimento das respectivas legislações específicas; neste caso, caberá ao órgão regulador fazer cumpri-las, no âmbito dos serviços públicos sob sua regulação ( no caso da AGERGS, por determinação explícita do art. 4º, III, da Lei 10.931/97).
5. Encaminhar cópia desta Resolução, acompanhada do Relatório e Encaminhamento do Voto do Conselheiro-Relator, Gilberto José Capeletto, e das Considerações de Mérito exaradas pelo Conselheiro-Revisor, Dagoberto Lima Godoy, ao Deputado João Fischer, à Casa Civil, ANATEL, ANEEL, FAMURS, AGM e CRT.
6. Determinar à Diretoria-Geral da AGERGS que proceda à pesquisa das normativas, porventura existentes, a respeito da matéria, bem como a um estudo sobre a conveniência da AGERGS recomendar aos poderes concedentes, com os quais tenha vinculação, a adoção de normas que supram eventuais omissões.

## **Mais de 3 mil gaúchos fiscalizam os serviços públicos para a AGERGS**

**Jornalista Pedro Chaves**  
Ouvidor Público da AGERGS

*Opinião dos Usuários-Voluntários é fundamental na definição dos Indicadores de Qualidade dos serviços.*

O Cadastro de Usuários-Voluntários é, sem dúvida, a experiência mais positiva de parceria entre a AGERGS e os gaúchos que utilizam serviços públicos delegados ou concedidos do Rio Grande do Sul. Criado a partir de dispositivo da Lei 11.075, de 6 de janeiro de 1998, que instituiu o Código Estadual de Qualidade dos Serviços Públicos, o cadastro, oficialmente lançado em setembro daquele ano, já reúne hoje mais de 3.000 pessoas, abrangendo 395 municípios.

Em seu trabalho voluntário, estes usuários têm ajudado a Agência a monitorar a qualidade dos serviços públicos do Estado, respondendo periodicamente a pesquisas de avaliação (cujo teor é divulgado na mídia e reproduzido na página da AGERGS na Internet), bem como, a qualquer momento, contatando nossa Ouvidoria para relatar problemas constatados nas áreas de atuação em que estão inscritos: energia elétrica, saneamento, telecomunicações e transportes (que inclui rodovias pedagiadas, estações rodoviárias, ônibus intermunicipais e travessias hidroviárias).

Os dados resultantes das opiniões dos Usuários-Voluntários subsidiam as áreas técnicas da Agência na fixação dos Indicadores de Qualidade dos serviços públicos sob sua regulação. No primeiro semestre deste ano, aliás, os cadastrados receberam, para manifestarem-se a respeito, as metas de indicadores propostas pela AGERGS para o quadriênio 2000-2003 para os setores de energia elétrica, rodovias pedagiadas, estações rodoviárias, transportes hidroviários, portos e hidrovias e serviços de irrigação.

### ***Cadastramento ganha impulso***

A tendência para este ano é que se amplie ainda mais o Cadastro de Usuários-Voluntários da AGERGS. Inicialmente, porque ele passou a integrar o Plano de Atividades e Metas 2000 do convênio que a Agência mantém com a ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica. Afinal, mais de 2.600 usuários estão cadastrados nesta área de atuação. A ANEEL vai utilizar o Cadastro da AGERGS como uma espécie de piloto para verificar a possibilidade de estender a experiência a todos os estados brasileiros em que operam agências reguladoras com ela conveniadas. A Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará já manifestou sua intenção de conhecer todos os detalhes do cadastro para implantá-lo.

Ademais, nos convênios firmados pela AGERGS com a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), com a Ação Gaúcha Municipalista (agm) e com a União dos Vereadores do Estado do Rio Grande do Sul (UVERGS) existem cláusulas específicas que prevêem ações conjuntas no sentido de ampliar-se o universo de usuários cadastrados. A AGERGS também tem participado das reuniões regionais que a Federação Rio-Grandense de Associações Comunitárias e de Bairros (FRACAB) realiza no Interior e nestas ocasiões tem divulgado o Cadastro de Usuários-Voluntários e colhido novos cadastramentos.



## **Perfil dos Usuários**

Porto Alegre, com 21,40%, lidera o ranking das dez primeiras cidades em número de Usuários-Voluntários cadastrados, mas, no cômputo geral, o Interior predomina, com seus 78,60%. As mulheres representam 23% do total de usuários no Rio Grande do Sul.

Quanto às áreas de atuação - sempre lembrando que um usuário pode inscrever-se em mais de uma - o setor de Energia Elétrica concentra mais de 2.600 inscritos, seguindo-se os de telecomunicações (telefonia fixa), com mais de 1.300 e os de transportes (rodovias pedagiadas) e saneamento (água) com pouco mais de 1.000 cadastrados.

No que se refere às profissões dos usuários, 355 deles são aposentados, 181 funcionários públicos e 167 engenheiros. As donas de casa totalizam 117 e praticamente todas as profissões e atividades estão representadas no Cadastro. Uma das tabelas anexadas mostra apenas aquelas 31 que concentram o maior número de registros.

Esta heterogeneidade é garantia de que os dados resultantes das sucessivas pesquisas de avaliação aplicadas junto aos Usuários-Voluntários são importante sinalizador da qualidade dos serviços públicos e permitem um monitoramento eficaz, indispensável para que o agente regulador possa bem cumprir sua missão de assegurar aos gaúchos serviços cada vez mais próximos daquele patamar de qualidade por eles exigido.

As cidades que têm maior número de Usuários

<b>As cidades que têm maior número de Usuários</b>	
<b>Cidade</b>	<b>% de Usuários</b>
Porto Alegre	21,40
Caxias do Sul	2,88
Pelotas	1,94
Canoas	1,85
Ijuí	1,75
São Leopoldo	1,75
Gravataí	1,49
Rio Grande	1,29
Viamão	1,29
Carazinho	1,10
Passo Fundo	1,10

**Fonte: Sistema de Ouvidoria da AGERGS**

<b>Áreas de Atuação</b>	<b>Usuários</b>
Energia Elétrica	2.678
Telefonia Fixa	1.307
Pólos de Concessão Rodoviária	1.089
Água	1.028
Telefonia Móvel	993
Transporte Intermunicipal de Passageiros	808

Estações Rodoviárias	695
Esgoto	694
Travessias Hidroviárias	243

**Fonte: Sistema de Ouvidoria da AGERGS**

<b>As profissões dos Usuários</b>	
Aposentados	355
Funcionários Públicos	181
Engenheiros	167
Comerciantes	128
Do Lar	117
Motoristas	109
Professores	108
Advogados	91
Administradores	88
Comerciários	67
Industriários	64
Agricultores	61
Estudantes	61
Empresários	57
Pedreiros	55
Representantes	55
Em Branco	52
Vendedores	50
Domésticas	49
Bancários	42
Economistas	34
Militares	34
Autônomos	32
Médicos	32
Serviços Gerais	32
Eletricistas	30
Mecânicos	28
Contadores	27
Policiais	26
Gerentes	24
Secretárias	23

**Fonte: Sistema de Ouvidoria da AGERGS**

## **A atividade de regulação em Sergipe: a criação da ASES e suas perspectivas**

**Saulo Bispo dos Reis**  
Gerente da Câmara Tarifária da ASES  
Professor Doutor do Dep. de Economia da UFS

**André Monteiro Freitas**  
Assessor Executivo da ASES  
Professor Assistente da FANESE

*Conheça a estrutura e o funcionamento da agência reguladora do Sergipe.*

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o princípio da livre iniciativa, impondo ao Estado o papel de regulador da atividade econômica. Para cumprir este objetivo, os entes federados passaram a criar órgãos reguladores, visando fiscalizar os serviços públicos concedidos no que se refere, dentre outros aspectos, ao cumprimento do contrato e o estabelecimento de uma justa tarifa e a prestação de bons serviços. Dentro dessa perspectiva, foi criada a Agência Reguladora de Serviços Concedidos do Estado de Sergipe - **ASES**.

### ***Finalidade e Atribuições***

A Agência Reguladora de Serviços Concedidos do Estado de Sergipe é uma autarquia vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento e da Ciência e Tecnologia - SEPLANTEC, com autonomia técnica, administrativa e financeira, criada pela Lei 3.973, de 10 de junho de 1998, publicada no Diário Oficial do Estado de Sergipe no dia 15 de junho de 1998. Sua finalidade precípua é exercer o poder de regular e de fiscalizar as concessões e permissões de serviços públicos (energia, transporte, saneamento, gás canalizado, etc.) nas quais o Estado de Sergipe figure como poder concedente ou permitente, por disposição legal ou por delegação.

As atribuições básicas relativas à esfera de competência da agência são:

- 1) fiscalizar os aspectos técnicos, econômicos, contábeis e financeiros relativos às concessões ou permissões de serviços públicos dentro das normas legais, regulamentares ou contratuais, aplicando diretamente as sanções cabíveis;
- 2) promover estudos sobre a qualidade dos serviços públicos concedidos, com vistas à sua maior eficiência;
- 3) decidir, como instância administrativa, os pedidos de revisão de tarifas de serviços públicos concedidos ou permitidos de competência do Estado de Sergipe, além de dirimir as divergências entre concessionárias, bem como entre estes agentes e os usuários dos serviços.

Para a manutenção da ASES, a Lei 3.973/98 instituiu a taxa de fiscalização de serviços públicos concedidos e permitidos. A taxa é de 0,5% e incide sobre o somatório das receitas das tarifas

auferidas mensalmente pelo concessionário ou permissionário, nas atividades sujeitas à regulação e à fiscalização da ASES, excluídos os tributos sobre elas incidentes.

### ***Estrutura Organizacional***

A estrutura organizacional básica da ASES é composta pelos seguintes órgãos:

#### ***Órgão Colegiado de Administração Superior: Conselho Diretor***

A ASES tem, como órgão máximo de decisão, um colegiado formado por cinco Conselheiros-Diretores nomeados pelo Governador do Estado. Os Conselheiros terão mandato de quatro anos mas, excepcionalmente, na primeira instalação do Conselho Diretor, a Lei 3.973 estabeleceu mandatos variáveis, sendo um de cinco anos, dois de quatro anos e dois de três anos. A utilização de mandatos tem por objetivo conferir maior autonomia às decisões do Conselho, uma vez que questões de suma importância serão submetidas à sua deliberação e os Conselheiros não devem ficar pressionados a decidir desta ou daquela maneira. Alia-se a isso a variação inicial destes mandatos para que não houvesse coincidência na substituição dos Conselheiros, o que acarretaria um enfraquecimento no Conselho quando houvesse a substituição de todos num mesmo momento.

#### ***Órgãos de Direção Presidência***

Um dos Conselheiros-Diretores é o Presidente do Conselho Diretor e, ao mesmo tempo, Diretor-Presidente da Agência Reguladora. O Diretor-Presidente administrará a autarquia, possuindo o poder de decidir todas as matérias, exceto aquelas estabelecidas na Lei 3.973 e detalhadas no Regulamento Geral da Autarquia, que deverão ser submetidas à apreciação do Conselho Diretor. Nesse caso, o Diretor-Presidente pugnará pelo cumprimento da decisão do Conselho Diretor.

#### ***Secretaria Executiva***

Para que haja interligação entre os órgãos de direção e demais órgãos componentes da ASES surge a figura da Secretaria Executiva, incumbida de coordenar as atividades internas da agência e de executar as decisões do Conselho Diretor e da Presidência.

#### ***Órgãos de Assessoramento: Câmara de Energia, Câmara de Transporte, Câmara de Saneamento e Câmara de Política Econômica e Tarifária***

A ASES é uma agência multissetorial. Foi criada para fiscalizar os serviços públicos no qual o Estado de Sergipe seja o poder concedente, mas também se propõe a atuar mesmo quando o poder concedente é a União ou os Municípios. Nesse caso, só o fará quando for estabelecido convênio, delegando-lhe tais competências.

Cada Câmara tem a incumbência de fiscalizar a qualidade dos serviços públicos que estão sob sua esfera de atuação. As Câmaras elaborarão, com auxílio de outros órgãos, os editais de licitação e também fiscalizarão se o concessionário ou permissionário está agindo de acordo com as cláusulas do contrato. Há ainda uma Câmara de Política Econômica e Tarifária, responsável pelo estabelecimento de tarifas módicas para os usuários.

#### ***Órgão Instrumental: Departamento de Administração e Finanças - DAF***

O DAF da ASES desenvolve as atividades relacionadas a recursos humanos, administração patrimonial, compras e suprimentos, execução orçamentária, financeira e contábil.

### ***Recomendações de estudos técnicos***

O Governo do Estado de Sergipe, em seu projeto de reforma administrativa, contratou vários estudos, incluindo aspectos da implantação da Agência Reguladora de Serviços Concedidos do Estado de Sergipe, os quais podem ser resumidos nas seguintes recomendações:

1- Estruturar e organizar um Sistema de Informação com objetivo de disponibilizar dados e informações de forma adequada para a gestão pública. Citamos como exemplo a coleta e a divulgação de informações básicas sobre o desempenho dos serviços prestados e o controle da qualidade dos mesmos, visando expor os serviços públicos à competição; buscar soluções de mercado e não soluções administrativas; medir o sucesso pela satisfação do usuário dos serviços, entre outros, e permitir a transparência (ou seja, controle social, que significa a participação da sociedade no processo decisório que oferece maior legitimidade à ação da agência) perante a sociedade e empresas reguladas.

2- Estabelecer normas de funcionamento e estatuto da agência, juntamente ao quadro de cargos e o quantitativo de cada órgão.

3- Estabelecer diretrizes para dois problemas enfrentados nas empresas de serviços: o primeiro referente à qualidade do serviço prestado e, o segundo, que diz respeito ao abastecimento e o uso potencial das normas reguladoras. Assim, dada a estrutura da empresa prestadora de serviço - exclusivamente sujeita a controle de preços - estimular a criação de uma estrutura de incentivos propícia para a elevação eficiente de normas de qualidade. Como consequência, a regulação efetiva requer que a empresa prestadora de serviço esteja sujeita a estritos controles de qualidade e de preços. O regulador, no caso, a ASES, deverá ter em conta, na fixação de restrições de preços e qualidade, o dilema existente entre as duas variáveis: a elevação das normas de qualidade aumentará os custos e isso levará ao aumento de preços. Assim, não deve apenas controlar preços.

4- No caso específico de saneamento e recursos hídricos, estimular a criação de comitês de bacias hidrográficas, a exemplo do Estado de São Paulo, num estágio já avançado de comitês; juntamente à criação de associação de usuários e demais instrumentos técnicos e ferramentas econômico-financeiras de gestão.

5- Estabelecer indicadores objetivos e mensuráveis de gestão, dando ênfase ao resultado das empresas reguladas.

### ***Perspectivas futuras***

Atualmente está sendo elaborado projeto-de-lei que, entre outras modificações, prevê a instituição de uma Ouvidoria Geral. A inclusão da Ouvidoria Geral está relacionada ao cumprimento do princípio do enfoque no cidadão-cliente. É importante valorizar o cidadão como principal consumidor dos serviços públicos, adotando pesquisas de satisfação de usuários como parâmetros para avaliação de desempenho da empresa regulada.

A Ouvidoria Geral da ASES irá receber, processar e dar provimento às reclamações dos usuários relacionadas com a prestação de serviços regulados, cabendo-lhe, ainda:

1- manter-se atualizada quanto à prestação dos serviços públicos por parte das entidades reguladas,

2- estabelecer políticas de ação por meio de planos, programas, metas e projetos específicos, visando à maior eficiência no atendimento das reclamações dos usuários dos serviços públicos regulados,

3- elaborar relatórios informativos de atendimento aos usuários, submetendo-os ao Conselho Diretor, além de outras atividades.

O quadro de pessoal da ASES está sendo composto com a redistribuição de servidores oriundos de outros órgãos da Administração Direta, de outras Autarquias ou de Fundações Públicas do Estado de Sergipe, principalmente naqueles órgãos que tiveram suas competências revogadas com a entrada em vigor da Lei 3.973/98.

É necessário, por fim, a elaboração e implantação do Código de Ética da ASES, em cumprimento ao princípio de *accountability*, que significa contabilizar resultados, controlar e avaliar se os objetivos propostos foram atingidos com a produtividade e qualidade preestabelecidas, que, em última instância, é o processo de responsabilização dos gestores públicos pelos resultados das suas ações. Juntamente ao Código de Ética recomenda-se a criação de conselhos - permanente órgão difusor de princípios e normas, e aplicação de punições e sanções com mecanismos ágeis e eficazes.

## ***A operação portuária de contêineres***

**Egon Pedro Scherer**

Gerente de Portos e Hidrovias da AGERGS

*O Terminal de Contêineres de Rio Grande - TECON alcança expressivos resultados em produtividade e preços.*

A partir da implementação da Lei Federal nº 8.630, de 5/02/93, a denominada "Lei de Modernização dos Portos", os governos federal e estaduais, estes por concessão da União, iniciaram o processo de privatização das operações portuárias. A atividade portuária em que este processo está mais avançado é nas operações de movimentação de contêineres, de tal modo que os terminais mais importantes do Brasil já foram ou estão em fase de privatização.

Os contratos de concessão ou de arrendamento estabelecem, entre outros pontos, um plano básico de investimentos que objetivam habilitar o terminal a prestar serviços eficientes, com maior produtividade, redução nos custos e atender a um programa mínimo de movimentação anual de contêineres, visando ao equilíbrio econômico e financeiro do empreendimento.

### ***Bons resultados***

Os resultados alcançados até agora são expressivos, trazendo ganhos de produtividade e de preços, como no TECON Rio Grande, onde a movimentação média era de 14 contêineres/hora em 1997 e já alcança 28 contêineres/hora em 2000. E tem como meta, maturados os novos investimentos, atingir uma média de 40 a 50 movimentos/hora. Quanto a preços, segundo os informes do concessionário, foram reduzidos de US\$ 340 médios, por movimentação de contêiner em 1998, para US\$ 165 médios, no primeiro trimestre de 2000. A meta é alcançar US\$ 100 a US\$ 120, considerado padrão de referência mundial.

Os ganhos em eficiência e uma maior redução de custo de mão-de-obra podem não ser suficientes para alcançar, nos portos brasileiros, os preços adotados como padrão internacional, os quais somente seriam atingíveis a partir de um aumento na movimentação de contêineres, considerando os compromissos financeiros assumidos pelas concessionárias para atender aos investimentos estabelecidos nos contratos.

A Associação Brasileira de Terminais Portuários - ABTP estima que os investimentos programados para ampliar, reequipar e modernizar os terminais privatizados alcançam R\$ 1,2 bilhão, dos quais cerca de R\$ 600 milhões já foram realizados, até setembro de 1999.

Estima-se que a capacidade instalada e a instalar para a movimentação de contêineres excederá em muito a demanda. O movimento anual de contêineres nos portos brasileiros está em torno de 2 milhões de TEU's (unidade de contêiner de 20 pés). Levantamento realizado nos planos de expansão dos principais portos brasileiros projeta uma capacidade anual de movimentação superior a 4,5 milhões de contêineres, concentrada em mais de 50% na região dos portos do Rio de Janeiro e Santos.

## **Concorrência**

O fato já está provocando uma concorrência intraportos, naqueles com dois ou mais terminais, e interportos, naqueles localizados na mesma zona de influência.

No caso do porto de Rio Grande, há indicativos de um cenário de competição em preços e serviços eficientes, com os terminais de contêineres de Paranaguá, Itajaí, São Francisco do Sul, Imbituba, Montevideu e Buenos Aires. O aumento do índice de containerização das cargas exportadas e importadas pelo Estado e Região Sul não será, possivelmente, suficiente para ocupar a capacidade anual instalada e a projetada para o TECON Rio Grande.

A redução nos custos de operação, o volume e a eficiência dos serviços oferecidos têm permitido a captação de clientes de outros terminais da região para o de Rio Grande, mas é uma política de atração limitada que não conduzirá à ocupação plena da capacidade instalada.

A saída é, com base em serviços eficientes, produtividade e estratégias de preços, criar as condições para que o TECON Rio Grande se credencie junto aos armadores internacionais como um porto concentrador de cargas, principalmente em relação a Montevideu e Buenos Aires. Estes seriam atendidos por navios de menor porte, em função do calado, realizando o transbordo para navios de grande capacidade em Rio Grande, porto com maior calado da Região Sul, com uma sensível economia de escala para o armador.

Nenhum terminal será um porto concentrador (HUB-PORT) por decreto; quem definirá isso é o mercado e, especialmente, os armadores, que, por um processo de concentração no transporte marítimo e conseqüente redução no frete, passam a usar navios porta-contêineres cada vez maiores e a reduzir o número de portos escalados.

## **Características desejáveis**

Um estudo publicado pela CEPAL (Comision Economica para America Latina y el Caribe), sobre o processo de concentração no transporte marítimo, destaca algumas características que um porto deve reunir para se tornar um centro de transbordo de contêineres:

- 1- Estar localizado estrategicamente com respeito às diversas rotas comerciais e aos mercados mais importantes.
- 2- Cobrar as tarifas de mercados internacionais.
- 3- Ter uma zona de influência economicamente dinâmica que assegure uma base de carga equilibrada.
- 4- Contar com uma infra-estrutura moderna e serviço de transporte interior.
- 5- Ter um calado de 14 a 15 metros.
- 6- Contar com terminal perto do mar aberto.

E Rio Grande, apresenta estas características?



## Qualidade dos serviços públicos: como dimensionar?

**Arq. Renzo Franceschini**

Diretor de Qualidade dos Serviços da AGERGS

*Neste artigo, abordamos os critérios técnicos a serem utilizados para dimensionar a Qualidade dos Serviços Públicos e em que condições devem ser prestados.*

A Qualidade dos Serviços Públicos é uma das atribuições das Agências Reguladoras. Mas, como dimensioná-la? Por exemplo: um ônibus sai do ponto inicial, no qual os passageiros estão sentados. Ao longo do trajeto, subirão mais passageiros, que viajarão em pé.

O ônibus é excelente, é respeitada a lotação máxima prevista, o motorista e o cobrador são atenciosos, o trecho utilizado está em ótimas condições, o tempo está bom (temperatura amena) e o horário é cumprido. Se fizermos uma enquete no ponto final da linha sobre a qualidade dos serviços teremos opiniões de ótimo, bom, regular e, possivelmente, péssimo. Por quê?

A fim de explicitar a **Qualidade dos Serviços**, enunciaremos conceitos emitidos por estudiosos da matéria e sistemática na sua aplicação.

Segundo Valerie Zeithaml (1981), *"qualidade significa atender às reais necessidades dos usuários, sejam implícitas ou explícitas, dentro do prazo que o usuário deseja, a um justo valor."*

*"Qualidade é o que os usuários percebem"*, conceito formulado por Buzzel e Gale (1987).

Teubol (1991) define Qualidade como *"medida de satisfação sentida pelo usuário"*.

Segundo Juran (1991), o significado de *"atender"* às especificações do usuário pressupõe antes *"entender"* as expectativas dos mesmos.

### **Peculiaridades**

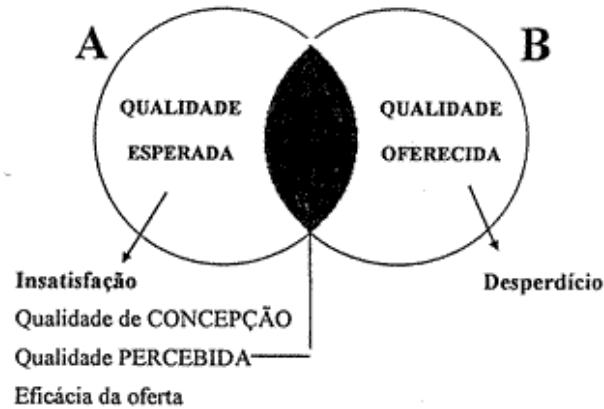
Destacamos algumas peculiaridades para a Qualidade dos Serviços prestados ao usuário:

1. A meta da prestação de serviços é a exclusividade: *quero ser tratado de modo especial*.
2. Um serviço acontece em determinado momento.
3. O controle de Qualidade é feito pelo usuário, comparando a expectativa com a experiência efetiva.

### **Três critérios de análise**

A Qualidade dos Serviços apresenta três critérios de análise:

- 1- Qualidade Oferecida: é o resultado da concepção do serviço;
- 2- Qualidade Esperada: é a que satisfaz a expectativa do usuário;
- 3- Qualidade Percebida: é aquela observada pelo cliente.



Fonte: Adaptação segundo Teubol (1991)

Segundo Grönroos (1995), a Qualidade Percebida é determinada através da diferença entre Qualidade Esperada ( $Q_e$ ) e Qualidade Experimentada ( $Q_p$ ):

$Q_p - Q_e = 0$  : Qualidade Confirmada

$Q_p - Q_e > 0$  : Qualidade Positivamente Confirmada

$Q_p - Q_e < 0$  : Qualidade Inferior (Insatisfação)

### **Indicadores**

O delineamento de um Sistema de Medidas deve ter presente indicadores que permitam o estabelecimento de séries históricas que ofereçam medidas de qualidade e estabeleçam projeções de *melhoria contínua*.

Os indicadores devem apresentar os seguintes objetivos, segundo Sinck e Tuttle (1993):

- 1- Facilitar o planejamento, o controle do desempenho.
- 2- Facilitar o estabelecimento das metas e apuração de desvios ocorridos com indicadores.
- 3- Viabilizar a análise de decisões estratégicas.

### **Quatro critérios para aplicação**

Ruas (1994) propõe 4 critérios básicos para a aplicação dos Indicadores:

- 1- Enfoque no usuário
- 2- Atenção com a parceria
- 3- Ênfase na Qualidade dos Processos
- 4- Ênfase na melhoria contínua

### ***Gestão da Qualidade dos Serviços***

Engloba todas as atividades de função gerencial que determinam a política da qualidade, os objetivos e as responsabilidades da organização.

#### Política de Qualidade dos Serviços

A responsabilidade de uma política da qualidade dos serviços pertence ao mais alto nível da administração, nos seguintes pontos:

7. Grau de serviço a ser definido;
8. Imagem e reputação da prestadora do serviço, quanto à qualidade dos serviços;
9. Abordagem a ser adotada no atendimento aos objetivos da qualidade dos serviços;
10. Assegurar que a política da qualidade dos serviços seja divulgada, entendida, implementada e mantida.

A Qualidade dos Serviços e a Satisfação do Usuário recebem cada vez maior atenção da sociedade como um todo.

A manutenção da Qualidade dos Serviços depende de abordagem sistemática e continuada para a Gestão da Qualidade dos Serviços e o necessário comprometimento com os princípios da mesma, em todos os níveis da sociedade.

A Gestão da Qualidade dos Serviços visa melhorar a eficiência e produtividade com menor custo, a fim de satisfazer o usuário. Para a obtenção dos benefícios, deve-se considerar as interações humanas, desenvolvendo a habilidade e capacidade pessoal, reconhecendo a importância do consumidor.

#### Referencial dos Indicadores

Acreditamos que, com um sistema que controle e fiscalize as necessidades do usuário em termos de qualidade e custos dos serviços públicos delegados, conseguiremos atingir um nível ótimo na prestação dos mesmos, satisfazendo as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas suas tarifas.

A implantação deste sistema tem a pretensão de tornar-se uma parceria entre:

- 1 - Órgão Regulador - AGERGS
- 2 - Entidade Prestadora do Serviço - Concessionária, Permissionária ou Autorizatória

3 - Usuários - Consumidores do Serviço

4 - Pessoas inscritas no Cadastro de Usuários-Voluntários dos Serviços Públicos de que trata o Código de Qualidade dos Serviços Públicos do RS (Lei 11.705/98)

5 - Conselhos de Consumidores oficialmente constituídos e outras entidades da sociedade civil interessadas

Por intermédio desta parceria, serão definidos os Indicadores de Qualidade, os objetivos, as formas de medição, planos de ação corretivos, que deverão ser ajustados às necessidades do usuário e homologados por órgão regulador.

Alertamos para o fato de ainda não possuímos, no Brasil, um sistema de indicadores que se constitua num referencial completo, isto é, que abranja todos os serviços públicos.

---

#### **BIBLIOGRAFIA**

**FOSSATTI, Nelson Costa.** Indicadores de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações, Segundo a Visão do Usuário. Porto Alegre, 1997. (Trabalho apresentado no Programa de Pós-Graduação em Administração da UFRGS, em 1997.)

**PACHECO, Mário Galante; PACHECO, Nilza Dias.** Um Caminho Crítico do Planejamento Estratégico ao Gerenciamento pela Qualidade. Porto Alegre: FDRH, 1993.

## O sistema irrigatório de São Gabriel

**Luiz Antônio Ribeiro**  
Gerente de Irrigação da AGERGS

**Octávio Schneider Neto**  
Auxiliar Técnico

*A administração das barragens pela iniciativa privada tem sido eficiente na medida em que o campo e a cidade são abastecidos com água, mesmo em épocas de seca, o que antes não ocorria.*

Tem sido uma experiência gratificante para a Gerência de Irrigação da AGERGS participar, como agente regulador, de uma atividade tão importante como o Programa de Exploração dos Sistemas Irrigatórios no Rio Grande do Sul. Importante sobretudo quando se sabe que, no mundo inteiro, a discussão a respeito da utilização dos recursos hídricos disponíveis na natureza é cada vez maior.

Vamos descrever aqui um pouco da nossa experiência com o Sistema Irrigatório do Rio Vacacaí e Arroio das Canas, no Município de São Gabriel, formado pelas barragens VAC 04, VAC 06 e VAC 07 e seus respectivos canais de distribuição (veja Quadro). Construído entre os anos de 1991 e 1993, este sistema faz parte de um programa de irrigação que previa a construção de diversas barragens em municípios gaúchos. Suas obras contaram com recursos do Governo Federal, Governo do Estado e o Acordo de Empréstimo AE 2950/BR do Banco Mundial.

Os produtores agrícolas de São Gabriel sempre sofreram com o problema de estiagem nas suas lavouras. Também a população da cidade já conviveu com o fantasma do racionamento de água nos meses de verão. A construção das barragens tem se mostrado a solução para estes dois problemas, na medida em que proporcionou o acúmulo de grandes quantidades de água para irrigação e regularizou a vazão do Rio Vacacaí, mesmo nos meses de seca.

DESCRIÇÃO	UNID	SISTEMA DE IRRIGAÇÃO		
		ARROIO DAS CANAS E RIO VACACAI		
		VAC 06	VAC 07	VAC04
Bacia de acumulação	km <sup>2</sup>	54	54+64=118	414
Volume acumulado útil	m <sup>3</sup>	12.230.000	1.880.000	19.100.000
Volume total acumulado	m <sup>3</sup>	13.000.000	2.200.000	22.000.000
Área inundada	ha	235	98	450
Altura da barragem	m	19,6	11,6	19,9
Comprimento	m	590	510	416
Volume do maciço	m <sup>3</sup>	346.000	2.900 Concreto	23.000 Concreto

			37.000 Aterro	64.000 Aterro
Vazão regularizada	m <sup>3</sup> /s	1,54	1,70	2,80
Comprimento dos canais	m	Margem direita 12.880 Margem esquerda 5.560		17.620
Vazão de dimensionamento dos canais	m <sup>3</sup> /s	Margem direita 0,76 Margem esquerda 0,63		1,70
Comprimento total	m	36.060		

**Dados técnicos mostram a capacidade de acumulação e irrigação do sistema**

### ***A concessão do sistema***

Assim que foi parcialmente concluído (os canais não estão prontos), o sistema passou a ser administrado pelo Instituto Rio-Grandense de Arroz (IRGA). Porém, a necessidade de o Poder Público implantar junto ao sistema irrigatório estruturas de equipamento e pessoal apenas durante o período de utilização de água para irrigação (havendo ociosidade destas durante o resto do ano) fez com que o Governo do Estado optasse pela concessão do sistema à iniciativa privada.

Outro fator importante para essa decisão são as notórias dificuldades institucionais e legais que caracterizam a administração pública e impedem que o Estado possua agilidade e capacidade de mobilização em uma atividade que requer prontidão de execução e que não pode estar condicionada a dias úteis ou horários de trabalho.

Através do edital de concorrência N.º CP 19/97, o poder concedente iniciou o processo licitatório, saindo vencedora a empresa Conságua S/A, formada pelo consórcio Brita, Bourscheid e Magna. Pelo contrato, a concessionária ficou obrigada a realizar as benfeitorias necessárias devido ao desgaste na obra pública, e também a operação e manutenção do sistema, mediante pagamento de tarifa pelos usuários.

A concessionária se compromete a prestar o serviço adequadamente, ou seja, atendendo às condições de regularidade, continuidade, eficiência, conforto, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação dos serviços e modicidade das tarifas. O prazo de concessão é de 30 anos, prorrogável por mais 20 anos.

### ***Situação atual***

A safra deste ano será a segunda sob administração privada. São 26 produtores se utilizando do serviço da concessionária, os quais totalizam uma área de 2.423 hectares de lavoura irrigada. O valor da tarifa é fixado em sacos de arroz por hectare irrigado. Este valor é de 10 sacos para áreas irrigadas por gravidade (sem necessidade de equipamento para distribuir a água) e 6 sacos quando há necessidade de bombeamento.

Um dos grandes problemas que a concessionária tem enfrentado diz respeito à inadimplência dos produtores. No princípio, vários usuários se negavam a assinar o contrato e pagar a tarifa, a exemplo do que já acontecia durante a administração do IRGA. Mas, aos poucos, a concessionária tem conseguido contornar a situação e, já nesta safra, houve um aumento do número de produtores que assinaram os contratos, oficializando a relação de fornecimento de água com a Conságua.

Além do fornecimento de água para a irrigação, a concessionária está estudando a possibilidade de diversificar a exploração do sistema irrigatório, situação prevista no contrato de concessão. Há previsão da utilização das barragens (em especial a VAC 04) para lazer, com atividades como esportes náuticos, pesca esportiva, turismo ecológico, etc. Estes projetos implementariam a receita da região.

### ***O papel da AGERGS***

Cabe à AGERGS acompanhar o andamento dos serviços prestados pela concessionária aos usuários do sistema irrigatório de São Gabriel, sempre mantendo a equidistância com relação aos envolvidos, no caso, os usuários, a concessionária e o poder concedente. Esta equidistância é necessária para que se possa realizar uma regulação imparcial, levando-se em conta todos os enfoques dos problemas que porventura possam surgir.

Até o momento, três medidas já foram implementadas para a realização do acompanhamento devido, a saber:

1º) Vistorias periódicas ao sistema. Estão sendo realizadas três visitas regulatórias por safra: uma por ocasião do pré-plantio, uma durante o desenvolvimento da lavoura e uma após a colheita.

2º) Aperfeiçoamento dos parâmetros de qualidade, de acordo com o contrato de concessão.

3º) Realização de pesquisa de opinião visando obter informações sobre a satisfação dos usuários quanto à prestação dos serviços.

A partir destas ações, a Gerência de Irrigação, parte integrante do Departamento de Qualidade da AGERGS, objetiva uma prestação de serviço adequado e a plena satisfação de usuários, concessionária e poder concedente.

## **Convênios buscam o aprimoramento**

### ***A AGERGS está firmando acordos para qualificar seu quadro funcional e ampliar o acervo técnico.***

Buscando o aprimoramento de seus recursos materiais e humanos, promovido desde a sua implantação através, principalmente, do intercâmbio de informações, a AGERGS vem firmando convênios com diversas entidades. Assim, já foram celebrados, apenas neste ano, acordos com o CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica, AGM - Associação Gaúcha Municipalista, FAMURS - Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, UVERGS - União dos Vereadores do Estado do Rio Grande do Sul e ANP - Agência Nacional do Petróleo.

**CADE** - O convênio assinado entre a AGERGS e o CADE visa a uma troca de informações, prestação de consultoria, realização de seminários e elaboração de estudos atinentes aos diversos setores da economia relacionados com a temática da defesa da ordem econômica, além de publicação de textos e disponibilização de acervos de estudo.

**AGM** - Já com a Associação Gaúcha Municipalista, o acordo firmado tem por objetivo o desenvolvimento de pesquisas de opinião pública junto aos municípios gaúchos e com os Usuários-Voluntários, levantamento dos índices de satisfação do usuário, bem como da qualidade dos serviços e indicadores de universalização urbana e rural. Prevê, ainda, a elaboração de pareceres jurídicos e técnicos, divulgação de atividades regulatórias da AGERGS de interesse dos municípios, através de espaço na revista, na homepage e em boletins informativos mantidos pela AGM. Também inclui a participação em eventos e atividades que tenham por fim o aprimoramento da qualidade dos serviços públicos prestados nos municípios.

**FAMURS** - Com a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul as linhas básicas do convênio são similares às do acordo com a AGM. A FAMURS prevê uma contribuição em âmbito municipal às atividades desenvolvidas pela AGERGS.

**UVERGS** - Além da implantação de ações e trabalhos conjuntos visando ao estabelecimento de metas que tenham por fim a eficiência, a qualidade e a universalização dos serviços, o convênio com a União dos Vereadores do Estado do Rio Grande do Sul dispõe sobre prestação de consultoria através da realização de estudos setoriais, pesquisas de opinião pública e questionamentos junto às Câmaras de Vereadores, envolvendo os índices de satisfação dos usuários, bem como a qualidade dos serviços públicos delegados.

Nesse sentido, algumas Câmaras de Vereadores já definiram os temas de maior relevância dentro de seus municípios para implementar o trabalho entre a AGERGS e a UVERGS. Arroio do Tigre indicou o transporte intermunicipal de passageiros, energia elétrica, telecomunicações, irrigação e inspeção de segurança veicular, enquanto Arambaré apontou como prioridades o transporte intermunicipal de passageiros, as telecomunicações e saneamento básico. Já Canela definiu como temas mais relevantes as telecomunicações, o saneamento básico e energia elétrica, além do transporte intermunicipal de passageiros. E a Câmara de Carazinho relacionou como prioridades as rodovias concedidas, o saneamento e o transporte coletivo intermunicipal de passageiros.



**ANP** - Este convênio tem por objeto a cooperação técnico - científica entre a Agência Nacional de Petróleo e a AGERGS, objetivando o desenvolvimento de estudos e atividades para regulamentação das questões referentes ao transporte, distribuição e comercialização do gás canalizado.

**UFSM** - A AGERGS celebrou convênio com o Centro de Tecnologia da Universidade Federal de Santa Maria visando à prestação de serviços de análise técnica de cooperativas de eletrificação rural pela Fundação de Apoio à Tecnologia e Ciência - FATEC, entidade vinculada àquela universidade. O acordo tem por objetivo dar atendimento à Resolução 333, da ANEEL, que estabelece a fixação de regras para a regularização das cooperativas de eletrificação rural. Ou seja, a partir deste levantamento da FATEC, algumas cooperativas passarão de sua condição de autorizatárias para a de permissionárias, onde o controle é maior, submetendo-se às regras da ANEEL, inclusive para a fixação de suas tarifas.

**SDE** - A AGERGS e a União Federal, através da Secretaria de Direito Econômico - SDE do Ministério da Justiça assinaram minuta para um acordo de cooperação técnica e operacional, e de intercâmbio para a defesa da ordem econômica e proteção do consumidor. O futuro convênio estabelecerá os serviços, as condições de execução, custos, direitos e obrigações recíprocas, podendo abranger atividades de consultoria, cursos de atualização cultural e científica, pesquisas e assessoria, bem como outras ações julgadas pertinentes dentro das atividades de regulação da AGERGS.

**INTERCÂMBIO TÉCNICO** - A AGERGS assinou convênio com a Fundação de Ensino e Engenharia de Santa Catarina, vinculada à Universidade Federal daquele Estado, tendo por objetivo incentivar o intercâmbio técnico, científico, cultural e administrativo, em atividades como pesquisa, treinamento de recursos humanos e transferência de conhecimento. As entidades vão firmar acordos complementares estabelecendo cronograma, planejamento específico das atividades e metodologia, entre outros pontos.

## **AGERGS informa:**



A AGERGS tem um novo logotipo. De fácil visualização, representa a equidistância da Agência em relação aos três setores envolvidos na regulação: governo (poder concedente), empresas (concessionárias) e usuários (consumidores). A logomarca foi criada por Emerson Fabretti, funcionário da extinta Caixa Estadual, hoje lotado na Secretaria de Administração.

## HISTÓRIA

A AGERGS está encadernando sua história. Todos os processos, resoluções, convênios, notícias a ela relacionadas e documentação em geral estão sendo encadernados para futuras consultas (veja ainda a nota sobre o banco de dados da Agência)

## PLANO OPERATIVO

**Apesar de não dispor de um quadro técnico completo, a AGERGS vem colocando em prática seu Plano Operativo com pleno sucesso. Dentre outras metas, está a realização de 250 vistorias regulatórias até o final de 2000. A Agência regula os serviços públicos concedidos nas seguintes áreas: aeroportos estaduais, estradas pedagiadas que integram os sete pólos já em funcionamento, transporte intermunicipal de passageiros, de ônibus e barcas, incluindo as estações rodoviárias e hidroviárias, portos, irrigação, saneamento, gás canalizado, energia elétrica e, no futuro, telecomunicações. Depois de examinados pelo Conselho Superior, se aprovados, os relatórios são enviados aos Usuários-Voluntários da região em que ocorreu a vistoria, ao poder concedente, aos concessionários e municípios.**

**O Plano Operativo engloba, ainda, a realização de audiências públicas, convênios, pesquisas de opinião junto aos Usuários-Voluntários, enquetes com os consumidores e cursos de capacitação profissional para o quadro de técnicos da AGERGS.**

## DIRETOR DA ABAR

No dia 3 de maio, o Conselheiro-Presidente da AGERGS, Romildo Bolzan, foi eleito Diretor da ABAR - Associação Brasileira das Agências de Regulação, por unanimidade. No evento, realizado em São Paulo, a entidade elegeu sua nova Diretoria. Além de Bolzan, a ABAR tem como Diretores Eduardo Henrique Elery Filho, da ANEEL (Brasília) e José Luiz Lima de Oliveira, da Bahia. Seu presidente é Zevi Kann, de São Paulo.

No início de julho, em Salvador, a Associação aprovou o regimento interno e escolheu seu Conselho Fiscal, onde praticamente todos os Estados estão representados, através de seus titulares e suplentes.

## CONGRESSO DE REGULAÇÃO

Também na capital baiana, foi realizado o I Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos, que reuniu 600 especialistas de todo o país e mesmo do exterior. Representada por seu Conselheiro-Presidente, Romildo Bolzan, pelo também Conselheiro, Gilberto José Capeletto, e pelo Diretor Jurídico Eduardo Battaglia Krause, a AGERGS foi citada como modelo por diversos palestrantes e teve 10 trabalhos técnicos aprovados. Um dos temas mais discutidos foi a autonomia das agências de regulação e despertou muito interesse a experiência da AGERGS, pois ela foi pioneira na convivência com governos de ideologias diferentes.

## BANCO MUNDIAL

No final de abril, uma comitiva do Banco Mundial foi recebida pelo Conselho Superior e ouviu um relato sobre as atividades da AGERGS, principalmente no tocante às concessões rodoviárias. Michel Belier, consultor do Banco Mundial, ressaltou que no mundo inteiro há dificuldades com a regulação de rodovias, pela falta de experiência e características peculiares de cada país.

## LEI DAS MULTAS

**A AGERGS solicitou ao Secretário da Casa Civil, Flávio Koutzii, que agilize a tramitação da chamada Lei das Multas, que deve disciplinar as sanções aplicáveis pela Agência nos casos de inobservância da legislação vigente ou por descumprimento dos contratos de concessão, permissão ou autorização de serviços públicos.**

## PRÊMIO AGERGS

O Conselho Superior instituiu o Prêmio AGERGS, destinado a distinguir personalidades e/ou entidades (pessoa física ou jurídica) por trabalhos realizados no campo do desenvolvimento de atividades e práticas voltadas à melhoria da qualidade dos serviços públicos e ao aprimoramento da defesa dos direitos do consumidor. As informações a respeito estão disponíveis na homepage [www.agergs.rs.gov.br](http://www.agergs.rs.gov.br).

## MEDIAÇÃO NOS PEDÁGIOS

Atuando como mediadora na questão dos pedágios, no dia 1º de fevereiro, a AGERGS examinou as propostas apresentadas pelo poder concedente e empresas para o Programa Estadual de Concessões Rodoviárias, e distribuiu a seguinte nota oficial, advertindo para as consequências do impasse :

### "NOTA OFICIAL

O Conselho Superior da AGERGS unanimemente considerou que o desencontro das propostas apresentadas para o sistema de concessão rodoviária, recentemente, agravou o impasse.

O Conselho reafirma a necessidade de uma análise completa das concessões, especialmente no que se refere à revisão tarifária contratual. Neste sentido, considera indispensável levar em conta estudo técnico realizado, ainda no ano passado, pela AGERGS, bem como as informações do relatório McDowell, contratado especialmente pelo poder concedente, e que não são do conhecimento público.

O Conselho considera sua obrigação relembrar às partes em litígio que, pelos dados disponíveis na AGERGS, se não for encontrada uma solução técnica, em curto prazo, que contemple, ao mesmo tempo, o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a modicidade nas tarifas, o sistema de concessões rodoviárias do Rio Grande do Sul pode terminar na completa falência - com vultosos prejuízos para o Estado."

Meses mais tarde, depois de ouvir o Secretário dos Transportes, Beto Albuquerque, afirmar que não haveria acordo em três pontos cruciais para superar o impasse na questão dos pedágios, Romildo Bolzan deu por encerrada a participação da AGERGS no processo de conciliação. Aquela era a quarta e última reunião promovida pela Agência para tentar terminar com o conflito. Ressalte-se que mediar conflitos é atribuição legal da AGERGS.

## **ACERVO TÉCNICO**

**A AGERGS criou o programa "Acervo Técnico e Institucional -ATI", que se constitui basicamente de um Banco de Dados e de uma Biblioteca para consultas via intranet (rede interna). Destinado ao corpo técnico e operacional da Agência, o acervo eletrônico poderá ser acessado também por outros interessados, mediante autorização especial.**

**O Banco de Dados reunirá trabalhos informatizados, de natureza técnica e institucional, produzidos na AGERGS ou fora dela, incluindo especialmente estudos relativos às tarifas de serviços públicos de todo o país e do exterior, além dos indicadores de qualidade destes serviços e respectivas metas. Através dele será possível localizar, dentro da agência, trabalhos impressos graficamente, como processos, pareceres e a taxação de notícias, por exemplo. Também serão disponibilizados os endereços (links) de interesse da agência.**

**Já a Biblioteca, desenvolvida em visual basic, permitirá a consulta eletrônica de livros, revistas, relatórios, fitas de vídeo e áudio, CDs e disquetes. A AGERGS vai promover o intercâmbio cultural com entidades diversas, buscando ampliar e manter atualizado esse seu acervo.**

## **CONSUMIDORES LIVRES**

Os consumidores aprovam a proposição da ANEEL de poderem escolher a fornecedora de sua energia elétrica, de qualquer parte do país, a partir de uma pesquisa de preços. Já as concessionárias consideraram curto o prazo de 1º de janeiro de 2005 para que este direito comece a vigorar até para as donas-de-casa. Estas e outras propostas foram apresentadas na audiência pública promovida pela ANEEL e AGERGS, em Porto Alegre, em 18 de fevereiro, envolvendo a questão dos chamados consumidores livres.

Simultaneamente, foram realizadas audiências sobre o mesmo tema em Brasília, Belém, Natal, Fortaleza, Salvador e São Paulo. A audiência de Porto Alegre foi presidida pela AGERGS, através do Conselheiro Dagoberto Lima Godoy, também participando da mesa os Conselheiros Gilberto José Capeletto e Maria de Lourdes Reyna Coelho.

De acordo com a legislação, consumidores livres são todos aqueles que consomem acima de 10 MW mensais. A eles é facultado o direito de escolher, de qualquer parte do país, o fornecedor de energia elétrica. Dessa forma, hoje, indústrias, shoppings centers e outros grandes consumidores já podem indicar de quem preferem comprar o insumo.

## **CONSELHOS DE CONSUMIDORES**

**Em meados de junho, a AGERGS e a ANEEL promoveram o I Encontro de Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica do Estado, para debater a Resolução 138, as relações entre os Conselhos e as empresas e ações conjuntas. A Resolução 138 da ANEEL estabelece que as concessionárias de energia deverão criar, em sua área de atuação, o Conselho de Consumidores, de caráter consultivo, voltado para a orientação, análise e avaliação das questões ligadas ao fornecimento, às tarifas e à adequação dos serviços prestados. Tais Conselhos serão compostos por representantes dos consumidores residenciais, comerciais, industriais e rurais. Também terão como titular um representante do Procon ou Ministério Público. Para dirimir as dúvidas, participou do encontro o Superintendente de Mediação Administrativa da ANEEL, José Renato da Fonseca.**

## **CONCESSIONÁRIAS DE ENERGIA**

Dirigentes da CEEE, AES Sul e RGE estiveram na AGERGS expondo suas atividades, investimentos e metas para o ano 2000. A tônica foi a preocupação em bem atender o consumidor, na prestação de serviços e solução de problemas.

## **COBRANÇA DE RESÍDUOS**

**Tendo em vista os problemas ocorridos com os consumidores de Itaara e São Martinho da Serra, a AGERGS determinou à AES-Sul que limite a cobrança retroativa de resíduos ao prazo máximo de seis meses. O Conselho Superior da Agência definiu também que os usuários com problemas de FHC (faturamento pelo histórico de consumo) possam ter a oportunidade de efetuar o pagamento dos resíduos em até 12 parcelas, desde que esta mensalidade não ultrapasse 30% do valor da última fatura de energia elétrica.**

## **PROJETO ARGOS**

A AGERGS está desenvolvendo o Projeto ARGOS, que se destina a monitorar as interrupções no fornecimento de energia elétrica, através de aparelhos conectados à rede de luz. Também ligados ao telefone, os dispositivos acionam uma central, na ANEEL, informando sobre o início e término da interrupção. Os dados são comparados aos fornecidos pelas concessionárias.

## **PESQUISA NA ENERGIA**

**Os serviços de energia elétrica foram alvo da maior pesquisa realizada pela AGERGS até agora. O levantamento foi feito com usuários sorteados dentre as relações de consumidores das concessionárias, no período de outubro de 99 a janeiro deste ano. Dos 32 mil questionários enviados, retornaram mais de 3.100.**

## **ACORDO SOBRE ÁREAS**

Através da mediação da AGERGS e de técnicos da ANEEL, a Cooperativa de Energia e Desenvolvimento Rural - COPREL, de Ibirubá, assinou acordos com a Eletrocar, de Carazinho, e a Muxfeldt & Marin, de Tapejara, duas concessionárias de geração e distribuição de energia elétrica. Estes foram os dois primeiros contratos firmados com a mediação da AGERGS para encerrar conflitos entre cooperativas e concessionárias, que disputam, áreas de atuação.

## **CURSO DE REGULAÇÃO**

**A AGERGS e o Conselho Regional de Economia RS estão promovendo o curso O papel e as tarefas das Agências de Regulação na economia nacional, com aulas ministradas pelos Conselheiros da Agência e especialistas no assunto. O público-alvo foi o corpo técnico e funcional da AGERGS, que, assim, aprimorou seus conhecimentos sobre o assunto.**

## **CURSOS INTERNOS**

Ainda dentro da proposta de capacitação profissional de seus funcionários, a AGERGS está realizando cursos internos sobre temas como redação oficial, informática e atendimento ao público. Também os Conselheiros da Agência farão palestras.

## **GESTÃO DA QUALIDADE**

**Outra iniciativa é a implantação do programa Gestão de Qualidade Total. Neste sentido, foi contratado o professor Paulo Ricardo Mubarak, da Fundação de Desenvolvimento Gerencial de Minas Gerais.**

## **NOVA RODOVIÁRIA**

O Diretor Operacional da Bourscheid Engenharia, Cylon Rosa Neto, esteve na AGERGS falando sobre a nova Estação Rodoviária de Porto Alegre, que poderá ser construída junto ao Aeroporto Salgado Filho, em área hoje pertencente à Infraero. É praticamente certo que aquela estação atenderá às linhas internacionais, interestaduais, intermunicipais de longo curso, de turismo e as especiais. As demais continuarão operando na atual rodoviária.

## **UHENPAL MULTADA**

**A AGERGS encaminhou auto de infração à Usina Hidro Elétrica Nova Palma Ltda, de Faxinal do Soturno, no valor de R\$ 3.950,14, por não atendimento a determinações da ANEEL, conforme prevê o Inciso XV do Art. 5º da Resolução 318 daquela agência. A fiscalização da ANEEL havia flagrado irregularidades nas áreas comercial e técnica da concessionária, em 1998.**

## **20 MIL USUÁRIOS-VOLUNTÁRIOS**

Uma ligada a convênios: principalmente através dos acordos com a AGM, FAMURS e UVERGS, a AGERGS pretende chegar aos 20 mil usuários-voluntários cadastrados até o final do ano (leia artigos sobre esse cadastro, e os convênios nesta edição). A Agência está constituindo grupos de trabalho com a finalidade de agilizar a operacionalização desses acordos.

## **TÁ NA MESA**

**A Imprensa destacou bastante a presença do David Zylbersztajn, presidente da ANP, em Porto Alegre, quando foi o palestrante do Tá na Mesa, promoção da Federasul. Na ocasião, assinou convênio com a AGERGS.**

## TRAVESSIAS HIDROVIÁRIAS

Em conjunto com a SPH - Superintendência de Portos e Hidrovias, a AGERGS está desenvolvendo um levantamento completo sobre a situação das travessias hidroviárias, o que inclui o gerenciamento operacional e de qualidade, a fiscalização, a normatização e regulação do setor. Estão programadas visitas técnicas a 12 rios e ao Canal São Gonçalo, totalizando 30 travessias hidroviárias municipais hoje em funcionamento.

## REGULAÇÃO NO SANEAMENTO

**A AGERGS deu início à regulação no saneamento básico (água e esgoto), cumprindo o que foi estabelecido no seu Plano Operativo 2000. Com isso, a Agência estará ampliando para sete as áreas em que já efetua trabalhos de regulação, faltando apenas a inspeção veicular - cuja regulamentação ainda está por ser definida em Brasília - e as telecomunicações, que dependem de convênio de delegação a ser assinado com a ANATEL.**

**A regulação no saneamento prevê a vistoria das estações e dos serviços prestados pela CORSAN, bem como a homologação de alterações tarifárias. O saneamento básico, no caso da CORSAN, é considerado uma concessão dos municípios para o Estado.**

## METAS E INDICADORES

A AGERGS encaminhou a diversas entidades as metas e os indicadores de qualidade nos serviços públicos delegados para os próximos quatro anos, que teve como base pesquisa feita junto aos usuários-voluntários. O trabalho visa aperfeiçoar, através de propostas que agora vão a debate na sociedade civil, a Lei Estadual 11.075/98, através da qual foi instituído o Código Estadual de Qualidade nos Serviços Públicos. As metas e os indicadores em questão se relacionam a cinco áreas reguladas pela AGERGS: energia elétrica, pólos rodoviários, estações rodoviárias (transporte intermunicipal de passageiros), irrigação, portos e hidrovias.

## ÔNIBUS

**Cumprindo mais uma etapa de seu Plano Operativo 2000, a AGERGS está efetuando um levantamento sobre os serviços prestados pelas 257 empresas que operam no transporte intermunicipal de passageiros no Estado. Algumas oferecem cursos de treinamento para seus motoristas, inclusive de direção defensiva. E colocam à disposição daqueles profissionais salas para descanso entre turnos de trabalho com toda a infra-estrutura necessária, até mesmo aparelhos de ar condicionado, bem como atendimento médico, psicológico e odontológico. Esses itens poderão ser incluídos nos indicadores de qualidade no transporte intermunicipal de passageiros e recomendados como padrão.**

## VISTORIA EM AEROPORTOS

Os técnicos da AGERGS estão iniciando, a vistoria regulatória dos nove aeroportos estaduais. Primeiramente, serão visitados os terminais localizados nos municípios de Caxias do Sul, Passo Fundo, Rio Grande e Santo Ângelo, onde já operam linhas regulares da Rio Sul e TAM. Depois, serão vistoriados os aeroportos de Erechim, Ijuí, Pelotas, Carazinho e Torres. A vistoria regulatória da AGERGS nos aeroportos será restrita às estações de passageiros, devendo os técnicos verificar a atualização e correção dos quadros informativos (pousos e decolagens), acessos, atendimento e venda de passagens, proteção contra intempéries (marqueses em pontos de táxi, por exemplo), telefone público, limpeza e higiene.

## **AUMENTO PARA ÔNIBUS**

A AGERGS homologou as novas tarifas para os ônibus de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos (linhas que ligam municípios próximos). Requeridos pela Federação das Empresas de Transporte Metropolitano, propostos pela Metroplan e concedidos pelo Conselho Estadual do Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros, os percentuais de aumento foram os seguintes: Eixo Norte - 8,18%; Eixo Nordeste, Leste e Oeste - 8,12% e Aglomerados Urbanos do Nordeste e de Pelotas - 8,18%. No documento aprovado, a AGERGS apresenta uma série de observações para o aperfeiçoamento do processo, como a introdução de um fator de produtividade que traduza o esforço da concessionária em cortar custos que possam reverter em benefício do usuário. A AGERGS também homologou o reajuste tarifário de 9,57% para as linhas de ônibus intermunicipais de longo curso e suburbanas do Interior. O aumento beneficia 257 empresas que operam 1872 linhas.

## **PREOCUPAÇÃO COM OS PÓLOS**

O Conselho Superior apresentou às autoridades estaduais na área dos Transportes sua preocupação com o Programa de Concessões Rodoviárias, já que as estradas delegadas à iniciativa privada estão passando por um crescente processo de degradação. Não apenas as condições de pavimento, sinalização, drenagem e acostamentos, entre outras, mostram deficiências, como também os serviços prestados, conforme atestam as vistorias técnicas da AGERGS. Segundo os relatórios, os problemas se avolumam. Em muitos casos, são constatadas as ausências de carro-guincho, carro-socorro, ambulância, além de caixas de chamada estarem desativadas. Os conselheiros entendem que o pagamento de pedágio pressupõe a contrapartida, que é a prestação de serviços adequados. Tal posição foi levada ao Secretário dos Transportes, ao Diretor-Geral do DAER e ao Procurador-Geral de Justiça, aos usuários-voluntários e às associações de usuários.

## **AUDIÊNCIA PÚBLICA EM ENERGIA**

A AGERGS realizou audiência pública para mostrar os resultados da Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica, efetuada em 1999 e apresentar os resultados da Pesquisa de Satisfação dos Usuários das Concessionárias de Energia Elétrica do Rio Grande do Sul.

## **QUALIFICAÇÃO DE QUADROS**

Os conselheiros da AGERGS ministraram o curso interno denominado Programa de Orientação Introdutória aos Técnicos Superiores, destinado a qualificar seus quadros.

## **CONCESSIONÁRIAS CREDENCIADAS**

A ANEEL assinou os contratos de concessão e distribuição de energia com quatro empresas gaúchas. São elas a Eletrocar, de Carazinho; a Demei, de Ijuí; a Hidropan, de Panambi, e Muxfeld & Marin, de Tapejara, que se qualificaram para a função conforme comprovou a AGERGS. Romildo Bolzan, presidente, e Edmundo Fernandes da Silva, gerente de Energia da AGERGS, prestigiaram a cerimônia, que foi realizada em Brasília.



## COOPERATIVAS E RGE

Quatro cooperativas de eletrificação rural assinaram um contrato que estabelece os parâmetros a serem seguidos para que a energia gerada por suas usinas chegue à rede de distribuição da RGE. As empresas em questão são a CERMISSÕES, de Caibaté; a CRERAL, de Erechim; a CERTHIL, de Três de Maio, e a CERILUZ, de Ijuí. Este acordo foi negociado sob a coordenação da AGERGS e da FECOERGS - Federação das Cooperativas de Eletrificação Rural do Estado e tem por finalidade regularizar o fornecimento dos excedentes de energia gerada por aquelas empresas.