

# REVISTA DA AGERGS

**Agência Estadual de Regulação dos Serviços  
Públicos Delegados do Rio Grande do Sul**



**MARCO REGULATÓRIO Nº 6**

*2º Semestre de 2002*

## *EXPEDIENTE*

# MARCO REGULATÓRIO Nº 6

*2º Semestre de 2002*

*Conselho Editorial:* Maria Augusta Feldman (Presidente), David Fialcow, Denise Zaions, Eduardo Krause, Luiz Miranda, Clóvis Ilgenfritz da Silva e Eduardo Delgado.

*Jornalista Responsável:* Thamara de Costa Pereira Reg. Prof. 7109

*Estagiária:* Bruna Karpinski Santos.

*Capa:* arte de Joca de Melo

*Revisão:* Rosane Teixeira de Vargas

*Tiragem:* 3.000 exemplares

## AGERGS

AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS  
DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL

*Conselho Superior:* Maria Augusta Feldman (Presidente), David Fialcow Sobrinho, Denise Zaions, Eduardo Battaglia Krause, Luiz Miranda, Clóvis Ilgenfritz da Silva e Eduardo Delgado

*Diretor-Geral:* Rubem Cima

*Diretor Jurídico:* Luiz Afonso de Melo Peres

*Diretoria de Qualidade:* Ricardo Pereira da Silva

*Diretoria de Tarifas:* Márton Alberto Bentlin

Avenida Borges de Medeiros, 521 - 9º e 10º CEP 90020-023 - Porto Alegre - RS

Fones (51) 3288-8800 e 3227-9889

Fone/fax 3227-7371

Ouvidoria – Ligações gratuitas 0800-990066

E-mail: [agergs@agergs.rs.gov.br](mailto:agergs@agergs.rs.gov.br)

CGC: 01962045/0001-00

# ÍNDICE

	Apresentação	5
A Garantia do Equilíbrio Econômico-Financeiro dos Contratos de Delegação da Prestação de Serviços Públicos e o Papel das Agências de Regulação	<i>Luiz Afonso de Melo Peres</i>	9
Agência de Regulação - A Importância da Autonomia	<i>Eduardo Krause</i>	23
A Importância da Contabilidade na Regulação das Tarifas de Serviços Concedidos	<i>Márlon Alberto Bentlin</i>	29
Breves Comentários sobre Regulação	<i>Eduardo Delgado</i>	35
Experiência da CSPE no Monitoramento do Fornecimento de Energia Elétrica através dos Indicadores de Qualidade	<i>Zevi Kann</i>	39
Fiscalização dos Serviços de Geração no Estado do Pará – Um Salto Qualitativo	<i>Alfredo Augusto Vieira Barros</i>	49
Governo, Governantes e Democracia	<i>Floriano de Azevedo Marques Neto</i>	53
O Instituto da Mediação no Processo de Regularização das Cooperativas de Eletrificação Rural	<i>Luciano Schumacher Santa Maria</i>	57

Participação Cidadã e Eficiência Regulatória. Brevíssima Reflexão sobre a Experiência das Audiências Públicas da AGERGS em 2002 <i>Luiz Miranda</i>	63
Regulação e Cidadania <i>Maria Augusta Feldman</i>	69
Regulação e Interesse Público x Privatizações <i>Clóvis Ilgenfritz da Silva</i>	75
Sociedade e Regulação <i>Denise Zaions</i>	79
Transparência: Eficácia da Ação Regulatória <i>Rubem Cima</i>	85
Transporte Aquaviário nas Baías de Guanabara e da Ilha Grande no Rio de Janeiro <i>Cristina Lúcia Vianna</i>	89

## APRESENTAÇÃO

Na expectativa de continuar sendo referência para os reguladores e instrumento de pesquisa para quem se interessa sobre o tema, apresentamos a 6.<sup>a</sup> edição da revista *Marco Regulatório*.

O informativo permanece com seu tradicional formato, mesclando temas técnicos e teóricos da regulação. Continua a garantir espaço para as contribuições de especialistas, mas a maior parte dos artigos é assinada por diretores e técnicos da AGERGS e por dirigentes de outras Agências Brasileiras. Oportuniza, também, a apresentação dos novos Conselheiros, cujos mandatos, de quatro anos, vigorarão até 2006.

Fruto de legislação específica, o Conselho Superior contempla a representação do Poder Executivo, das Concessionárias, do Sistema

Estadual de Proteção ao Consumidor, dos Conselhos de Consumidores e do Quadro Funcional da AGERGS. Pela primeira vez completo, reúne um grupo de pessoas com diferenciadas visões e perfis profissionais: Clóvis Ilgenfritz da Silva, arquiteto, sindicalista, ex-Vereador, foi Secretário de Estado e Deputado Federal; Luiz Miranda, economista pós-graduado pela UNICAMP, professor do Departamento de Economia da UFRGS e fundador da ADUFRGS; Eduardo Battaglia Krause, advogado, escritor, integrante do quadro dos técnicos-científicos do Estado, Diretor do SINTERGS e primeiro Diretor Jurídico da Agência; David Fialkow Sobrinho, economista, professor universitário e ex-Diretor do Baniusul; Denise Zaions, economista,

professora universitária, técnica superior e ex-Diretora de Tarifas da Agência; Eduardo Delgado, advogado; e Maria Augusta Feldman, professora, bióloga, foi Presidente do CPERS (Sindicato de Professores), Deputada Estadual e Presidente da Fundação Zoobotânica.

Essa multidisciplinaridade de experiências, de profissões e de vocações tem proporcionado grandes debates e, com certeza, avanços significativos na compreensão dos desafios que envolvem os diferentes aspectos de regulação em nosso Estado.

Completar esse Conselho foi tarefa que durou 12 meses, entre indicação, pelo Senhor Governador, sabatina e aprovação na Assembléia Legislativa e posse na AGERGS. Foram apenas 30 dias de aprendizado e convivência com o Conselho anterior e, também, 30 dias como única Conselheira, responsável por todos os atos políticos e administrativos da instituição, enquanto aguardávamos a nomeação

dos Conselheiros David Fialkow Sobrinho, Denise Zaions e Eduardo Krause. Os demais Conselheiros, Luiz Miranda, Eduardo Delgado e Clóvis Ilgenfritz, foram nomeados entre junho e julho de 2002, quando, então, completamos, pela primeira vez, nosso Conselho Superior.

Cumprir também destacar que, a partir do diálogo estabelecido com o Senhor Governador Olívio Dutra, se viabilizou a nomeação de mais 15 técnicos de Nível Superior, cujo trabalho certamente qualificará o processo regulatório no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

Outra conquista a ser comemorada é o envio, pelo Executivo, do Projeto de Lei das Taxas para a Assembléia Legislativa. A proposta encaminhada consolidará a autonomia financeira da Agência, ao mesmo tempo em que contempla a realidade das empresas contribuintes.

Enfim, contando com o apoio do Governo do Estado como um todo, dos concessionários e da Socieda-

de Civil, especialmente através dos usuários voluntários e das várias audiências públicas realizadas, a AGERGS vem consolidando o seu trabalho, a partir do pleno desempenho das funções regulatórias.

Mas, voltemos a esta revista, que, para nossa satisfação, conta com a colaboração de ilustres personalidades do âmbito regulatório nacional: Zevi Kann, Comissário-Geral da CSPE (SP) e Presidente da ABAR; Alfredo Augusto Vieira Barros, Gerente de Energia da ARCON (PA); Cristina Lúcia Vianna, Assessora Jurídica da ASEP (RJ), que conosco comemoraram o 5.º aniversário da AGERGS, oportunizando a realização de um importante *Encontro de Reguladores*, no qual foram destacadas e narradas experiências positivas nesta ainda nova vivência de regulação no Brasil.

Esses textos, juntamente com o artigo do Prof. Floriano de Azeve-

do Marques Neto, advogado e professor doutor de Direito Público e do Estado da USP, enriquecem o conteúdo de nossa revista e nos permitem convidá-los à leitura.

*Presidente do  
Conselho Superior da  
AGERGS*

---

---

# A GARANTIA DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS DE DELEGAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E O PAPEL DAS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO

Luiz Afonso de Melo Peres

Diretor de Assuntos Jurídicos da AGERGS

## I – DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EM GERAL

A idéia do chamado *equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos* decorre, fundamentalmente, de que tais avenças são firmadas em nome do interesse público e, nesse sentido, devem estipular e prever todas as decorrências possíveis da contratação. Assim, não apenas o objeto e o preço devem estar estipulados, mas também todas as obrigações e os direitos decorrentes da contratação.

A doutrina jurídica brasileira aborda a questão do equilíbrio econômico-financeiro como elemento fundamental dos contratos administrativos, colhendo-se as seguintes lições dentre os principais administrativistas pátrios:

## MARÇAL JUSTEN FILHO:

“De usual, os contratos administrativos são bilaterais e sinalagmáticos, o que significa que produzem direitos e deveres para ambas as partes, em situação de correlatividade. Essa noção se encontra na origem do *equilíbrio econômico-financeiro* (também denominado de *equação econômico-financeira*) do contrato administrativo. A expressão indica uma espécie de ‘relação’ entre *encargos* e *retribuições* gerada para as partes. Significa que os *encargos* correspondem (equivalem, são iguais) às *retribuições*. A expressão *equilíbrio* esclarece que o conjunto dos encargos é a contrapartida do conjunto das retribuições, de molde a caracterizar uma

*equação.*”<sup>1</sup> (grifado no original)

## **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:**

“Equilíbrio econômico-financeiro (ou equação econômico-financeira) é a *relação de igualdade* formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro lado, pela compensação econômica que lhe corresponderá.”<sup>2</sup> (grifado no original)

Mais adiante, citando os mestres JEAN RIVERO e MARCEL WALINE, arremata o mesmo doutrinador:

“As disposições relativas à remuneração escapam ao poder de modificação unilateral da Administração. Mas, além disso, o elemento de associação já assinalado se manifesta neste ponto com uma força

particular: é o princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato que é uma das características essenciais do contrato administrativo e a contrapartida das prerrogativas da Administração.” (RIVERO)<sup>3</sup>

“Assim o equilíbrio financeiro ou equação financeira do contrato é uma relação que foi estabelecida pelas próprias partes contratantes no momento da conclusão do contrato, entre um conjunto de direitos do contratante e um conjunto de encargos deste, que pareceram equivalentes, donde o nome de equação; desde então, esta equivalência não mais pode ser alterada”. (WALINE)<sup>4</sup>

## **MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO:**

“Já foi visto que o equilíbrio econômico-financeiro ou equação econômico-financei-

---

<sup>1</sup> *Concessões de Serviços Públicos*, Dialética, SP, 1997, pág. 145.

<sup>2</sup> *Curso de Direito Administrativo*, 12ª ed, 2ª tir, Malheiros, SP, 1999, págs. 558/559.

---

<sup>3</sup> Op. e loc. cit.

<sup>4</sup> Op. e loc. cit.

ra é a relação que se estabelece, no momento da celebração do contrato, entre o encargo assumido pelo contratado e a contraprestação assegurada pela Administração. Preferimos falar em contraprestação **assegurada** e não **devida** porque nem sempre é ela que paga; em determinados contratos, é o usuário do serviço público que paga a prestação devida, por meio da **tarifa**; é o que ocorre nos contratos de concessão de serviço público.”<sup>5</sup>

No âmbito do direito positivo pátrio, a idéia da necessidade da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro encontra origem no disposto no **art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal**:

*“Art. 37 – (...)*

*(...)*

*XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão con-*

*tratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual permitirá somente exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”*

*(grifos não constantes no original).*

Na mesma esteira, a legislação infraconstitucional, consubstanciada inicialmente na Lei Federal nº 8.666, de 21.6.93 - Lei de Licitações e Contratos Públicos, estabelece:

*“Art. 58 - O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:*

*I - Modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de in-*

<sup>5</sup> *Direito Administrativo*, 11ª ed, Atlas, SP, 1999, págs. 254/255.

*teresse público, respeitados os direitos do contratado;*

*(...)*

*§ 1º - As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.*

*§ 2º - Na hipótese do inciso I deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.*

*(...)*

*Art. 65 - Os contratos regidos por esta lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:*

*I - unilateralmente pela Administração:*

*(...)*

*II - por acordo das partes:*

*(...)*

*d) para restabelecer a relação que as partes pactua-*

*ram inicialmente entre os encargos do contratado e a atribuição da Administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.*

*(...)*

*§ 5º - Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.*

*§ 6º - Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração*

*deverá restabelecer, por adiamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.*

De tudo o até aqui exposto, constata-se que a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos públicos, **estabelecida no momento da assinatura do contrato**, é amplamente garantida no direito brasileiro. Tal garantia representa a contrapartida do poder atribuído à Administração para alterar, unilateralmente, as chamadas *cláusulas de serviço* dos contratos públicos, tal como estabelecido nos **arts. 58 e 65 da Lei 8.666/93**, em decorrência do *princípio da supremacia dos interesses públicos sobre os privados*.

## II – DAS SITUAÇÕES QUE ENSEJAM O RESTABELECIMENTO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO- FINANCEIRO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Estando assente a obrigação do manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, resta apontarmos quais as situações em que se configura o direito à revisão das cláusulas econômico-financeiras dos contratos.

*A manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos públicos, estabelecida no momento da assinatura do contrato, é amplamente garantida no Direito brasileiro.*

**C E L S O  
ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO<sup>6</sup>** sistematiza, com precisão, as hipóteses ensejadoras do procedimento revisional em decorrência de agravamento da situação do contratado:

“a) Agravos econômicos oriundos

de sobrecargas decididas pelo contratante *no uso do seu poder de alteração unilateral do contrato...*: Administração modifica, aumenta ou impõe ao contratado novas obrigações, ditadas na estrita observância do interesse público;

b) Agravos econômicos resultantes de *medidas tomadas sob titulação jurídica diversa da contratual...*: o desequilíbrio decor-

<sup>6</sup> Op. cit., págs. 561 a 564.

re do exercício de outra competência, por parte da Administração, mas cujo desempenho vem a ter repercussão direta na economia contratual estabelecida na avença. É o chamado "*fato do príncipe*";

c) Agravos econômicos sofridos *em razão de fatos imprevisíveis produzidos por forças alheias às pessoas contratantes...*: enquadram-se os eventos de natureza econômica causados por terceiros alheios ao contrato, mas que agravam o seu equilíbrio. Configura-se nesses casos a aplicação da *teoria da imprevisão*;

d) Agravos econômicos *provenientes das chamadas "sujeições imprevistas"*: os fatores que incidem sobre o equilíbrio do contrato são de natureza técnica ou material;

e) Agravos econômicos *resultantes da inadimplência da Administração contratante, isto é, de uma violação contratual*: o desequilíbrio é causado pelo descumprimento, por parte da Administração, das obrigações que lhe correspondam no contrato".

Todas as hipóteses acima elencadas implicam a revisão dos contratos com vistas ao seu reequilíbrio econômico-financeiro. A disciplina legal de regência provém

das normas constitucionais e legais supracitadas, bem como do disposto nos arts. art. 65, § 6º; 58, § 2º; 65, II, "d", todos da **Lei Federal nº 8.666, de 21.6.93**, Estatuto das Licitações e Contratos Públicos.

Acrescente-se, por não menos importante, a possibilidade da revisão desoneradora, decorrente da diminuição dos encargos contratuais, a qual também refletirá no equilíbrio do contrato, com vistas a evitar-se o chamado *enriquecimento sem causa*, prevista no art. 65, § 5º, da Lei Federal nº 8.666/93.

### III – A QUESTÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM FACE DOS CONTRATOS DE DELEGAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

O aspecto do equilíbrio econômico-financeiro adquire especial relevo especialmente quando se trata de contratos de delegação da prestação de serviços públicos a particulares porque, em se tratando da outorga, a agente privado, da prestação de serviço que deveria ser oferecido pelo Estado, o resultado eco-

nômico a ser obtido deve estar dimensionado de modo a propiciar a adequada prestação do serviço e o retorno dos investimentos realizados numa perspectiva que busque a modicidade dos preços a serem pagos pelos cidadãos que se utilizam desses serviços, os quais se destinam ao atendimento de necessidades públicas, ou seja, de toda a coletividade.

Assim, ao contrário da atividade econômica exercida exclusivamente sob a égide dos preceitos da livre iniciativa (art. 170 da Constituição Federal), na qual o empreendedor arca com todos os ônus e goza de todas as vantagens da sua atividade, não importando qual a sua dimensão, quando se trata da prestação de serviço público por particular a idéia do resultado econômico sofre forte constrição por parte do Estado exatamente porque a finalidade principal da delegação da prestação de serviços públicos a particulares não é o resultado econômico, mas sim o atendimento das necessidades públicas dentro de padrões previamente estabelecidos. E mais: busca-se também a crescente universalização da prestação desses serviços, propiciando que mais pessoas possam ter acesso a tais ser-

viços, os quais, na sua grande maioria, ou são de uso compulsório ou caracterizam-se como a única possibilidade desta maioria de ver atendidas certas necessidades fundamentais.

Daí por que os contratos de delegação da prestação de serviços públicos, em razão de conterem ajustados e previstos todos os seus efeitos, sujeitam-se à regra da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, a qual diminui os riscos para ambas as partes contratantes, dada a importância da manutenção de tais serviços.

O acima exposto encontra arrimo nas considerações de MARÇAL JUSTEN FILHO<sup>7</sup>.

No âmbito normativo, a questão da prestação dos serviços públicos, com referência aos elementos que incidirão no equilíbrio econômico-financeiro, encontra seu primeiro assento também na Carta Magna:

*“Art. 175 – Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos*

<sup>7</sup> Op. cit., págs. 146/147.

*Parágrafo único – A lei disporá sobre:*

*I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;*

*II – os direitos dos usuários;*

*III – a política tarifária;*

*IV – a obrigação de manter o serviço adequado”.*

A legislação infraconstitucional acerca do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos em geral, a par de aplicar-se, igualmente, aos contratos de delegação da prestação de serviços públicos, por força do disposto nos arts. 2º da própria Lei 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos Públicos, e 1º da Lei Federal nº 8.987/95 – Lei de Concessões e Permissões, também trata especificamente do regime geral da política

tarifária dos contratos de concessão através da última lei acima citada, a qual “*Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal e dá outras providências*”, a saber:

*“Art. 9º - A tarifa do serviço público será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras previstas nesta lei, no edital e no contrato.*

(...)

*§ 2º - Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.*

(...)

*§ 3º - Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado o seu impacto, implicará a revisão da tari-*

*fa, para mais ou para menos, conforme o caso.*

(grifos não constantes do original)

§ 4º - *Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.*

(...)

*Art. 10 – Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido o seu equilíbrio econômico-financeiro.* (grifos não constantes do original)

(...)

*Art. 18 – O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente:*

(...)

*VIII – os critérios de reajuste e revisão da tarifa;*

(...)

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

(...)

*IV – ao preço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas.* (grifos não constantes no original)

(...)

No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, igualmente a normatização acerca da matéria se faz presente, tanto na Constituição do Estado como na legislação ordinária, as quais consagram, igualmente, o princípio da observância do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão e permissão de serviços públicos:

**Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:**

*“Art. 163 – (...)*

(...)

*§ 4º - Será assegurado o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de con-*

*cessão e permissão, vedada a estipulação de quaisquer benefícios tarifários a uma classe ou coletividade de usuários, sem a correspondente e imediata readequação do valor das tarifas, resultante da repercussão financeira dos benefícios concedidos”.*

(grifos não constantes no original)

#### **Lei Estadual nº 10.086, de 24.01.94:**

*“Art. 10 – A remuneração do concessionário deverá ser assegurada, basicamente, pela cobrança ao usuário, de tarifa que propicie harmonia entre a exigência de prestação e manutenção de serviço adequado e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.*

(...)

*§ 2º - Entende-se por equilíbrio econômico-financeiro do contrato a situação em que as receitas, resultantes da cobrança da tarifa, cubram os custos do serviço acrescidas da justa remuneração da empresa concessi-*

*onária, conforme previsto no edital de licitação e no contrato”.*

(grifos não constantes do original)

Da leitura dos dispositivos antes transcritos, importam algumas observações. A primeira delas diz respeito à necessária diferença entre **reajuste** e **revisão** tarifária. O **reajuste** diz respeito à aplicação, periodicamente estabelecida em lei ou contrato, de índice de variação de preços previamente estabelecido. Já a **revisão** está associada à ocorrência de fatores extraordinários às previsões contratuais que oneram sobremaneira a avença de modo a poder inviabilizar a execução do contrato.

Outro aspecto de relevo é a possibilidade de solicitação de revisão contratual pertinente a apenas um dos itens que compõem a equação econômico-financeira. Como visto, a possibilidade revisional decorre de fatores extraordinários à previsão contratual. Assim, e é razoável que tal aconteça, em caso de variação extraordinária de apenas um dos elementos integrantes da equação, mas de tal forma que venha a obstaculizar a execução do contrato, devida é a repactuação com vistas ao retorno da equação original, qual seja aquela estabelecida no momento da assinatura do contrato.

A revisão conjunta de todos os itens integrantes da equação econômico-financeira deve ser realizada no momento contratualmente previsto para tanto, tal como exigido nos arts. 9º, § 2º; 18, inc. VIII, e 23, inc. IV, todos da Lei Federal nº 8.987/95, antes transcritos.

Por fim, quanto aos elementos pertinentes à garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de delegação de serviços públicos (e de todos os contratos administrativos), resta igualmente importante esclarecer se **toda e qualquer** variação de insumos contratuais pode ser objeto de pedido revisional. Na verdade, não. Apenas aquelas situações de desequilíbrio que efetivamente possam impedir a continuidade da prestação dos serviços é que podem ser objeto de revisão extraordinária. Não fosse assim, não haveria sentido nos dispositivos legais acima referidos, os quais **determinam** devam constar nos contratos de delegação *mecanismos, critérios e procedimentos* para o reajuste e a revisão das tarifas. Ou seja, os contratos deverão prever momentos em que não apenas se reajustarão os preços mediante índices previa-

mente estabelecidos, mas também nos quais se fará a **revisão ordinária**, com a correção de todos os desequilíbrios que não possam ser compostos por simples reajustamento dos preços dos insumos contratuais. Assim, a **revisão extraordinária** deve ser reservada apenas para as situações-limite, que possam comprometer a continuidade da prestação dos serviços.

Desnecessário seria, ainda, salientar que a teoria do equilíbrio econômico dos contratos não se aplica apenas na hipótese em que se agravam as condições para a prestação do serviço pelo ângulo do prestador destes. Igualmente se aplica no caso da ocorrência de fatos que desonerem os delegatários, com a conseqüente redução das tarifas a serem pagas pelos usuários.

Do exposto acima, depreende-se a grande importância da adequada fixação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de delegação da prestação de serviços públicos, especialmente se considerarmos que serviços públicos não se confundem com simples mercadorias, embora a natural tendência do sistema capitalista aponte prioritariamente

para a consideração meramente econômica de toda e qualquer atividade que envolva a produção e a circulação de bens e serviços, até mesmo porque, como afirma MARÇAL JUSTEN FILHO<sup>8</sup>, a prestação de serviços públicos não deixa de constituir atividade econômica, todavia em sentido amplo e voltada para o atendimento do bem comum.

Assim, não podemos deixar de considerar que a grande parcela da população tem, nos serviços públicos, a única forma de atender a suas necessidades básicas, sem falar, ainda, naquelas atividades que constituem os chamados *monopólios naturais*, às quais toda a sociedade está submetida para o atendimento de suas necessidades. É neste ponto de se torna relevante o papel das Agências de Regulação.

#### **IV – O PAPEL DAS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO FRENTE À NECESSIDADE DO MANTENIMENTO DO EQUILÍBRIO**

## **ECONÔMICO- FINANCEIRO DOS CONTRATOS DE DELEGAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

Consoante acima demonstrado, a questão da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de delegação da prestação de serviços públicos a particulares possui especial relevância pois, como dito, serviços públicos não são simples mercadorias à espera de compradores. Na maioria dos casos, constituem serviços essenciais e alguns são exercidos sob regime de monopólio por agentes que vislumbram resultados econômicos, sendo tal característica intrínseca ao sistema.

Neste talante, a ação das agências de regulação adquire vital importância para que os pratos da balança da equação econômico-financeira permaneçam equilibrados, sem distorções.

Para tanto, é necessário que a agência de regulação, através do seu corpo técnico e instrumental, adquira cada vez maiores e mais profundos conhecimentos acerca dos se-

---

<sup>8</sup> Op. cit, pág. 57.

tores regulados<sup>9</sup>, de forma a poder contribuir de maneira afirmativa no estabelecimento de padrões de qualidade e eficiência que possibilitem a prática de tarifas módicas, que permitam a sobrevivência do sistema e, ainda, ampliem o universo de usuários dos serviços.

A AGERGS, no curso do seu processo de afirmação, inicia a trilhar esse caminho. Prova disso é a edição, recentemente, da Resolução nº 134, de 26.11.2002, a qual institui o Plano de Contas Padrão para o Transporte Intermunicipal de Passageiros de Longo Curso e das Regiões Metropolitanas do Rio Grande do Sul e, em breve, estenderá tal procedimento aos demais setores objeto da sua regulação.

Mas as dificuldades para o atingimento desses níveis de conhecimento, bem como para o manejo

das informações, não são pequenas, seja porque é impossível reproduzir em laboratório situações reais de mercado, como bem salienta **CALIXTO SALOMÃO FILHO**<sup>10</sup>, seja pela própria dificuldade na obtenção de dados acerca do desempenho das de-

legatárias, aspecto ressaltado por **DIOGO R. COUTINHO** ao comentar a questão das chamadas *assimetrias de informação* do processo regulatório<sup>11</sup>.

Tais enfrentamentos, se não superados, jogam o agente regulador no caminho exclusivo da denominada *regulação demandada*, a qual, embora legítima e necessária pontualmente, se tornada corriqueira, acaba por ensejar atendimento prioritário, embora legítimo, às demandas dos setores mais organiza-

*É necessário que a agência de regulação, através do seu corpo técnico e instrumental, adquira cada vez maiores e mais profundos conhecimentos acerca dos setores regulados.*

<sup>9</sup> Krause, Eduardo B. *Agências de Regulação – Conceito, legislação e prática no Brasil*. Ed. Mercado Aberto, P. Alegre, 2001, pág. 18.

<sup>10</sup> *Regulação da Atividade Econômica (princípios e fundamentos jurídicos)*, Malheiros, SP, 2001, pág. 21/22.

<sup>11</sup> *Regulação, Direito e Democracia*, Org. José Eduardo Faria, Fundação Perseu Abramo, SP, 2002, pág. 79.

dos, notadamente os que reúnem os delegatários da prestação dos serviços.

Por outro lado, a par de constituírem-se em ente essencialmente técnico – e essa é uma das principais justificativas para a existência das agências de regulação como entes autônomos em relação ao restante da estrutura do Poder Executivo –, estas não podem atuar de forma apartada da realidade social, ou seja, não basta apenas calcular os impactos dos custos nas planilhas sem considerar a capacidade da sociedade em pagar por tais serviços, como já se começa a constatar em alguns setores em que a atuação dos agentes privados já se encontra em curso. Daí a necessidade de o agente regulador, dentro do processo de conhecimento da atividade regulada, igualmente compreender que, desse conhecimento, igualmente faz parte a realidade social, daí a importância dada pela própria **Lei Federal nº 8.987/95 – Lei de Concessões**, ao determinar incumbência ao poder concedente no sentido de estimular a criação de associações de usuários (**art. 29, inc. XII**),

“... para a defesa de [seus] interesses relativos ao serviço”.

A tarefa não é fácil. Todavia, a capacidade das agências reguladoras em superar os desafios para manter na mesma proporção – efetiva, material, e não apenas formal, de oportunidades<sup>12</sup>, como pretende o pensamento liberal tradicional – todos os lados do triângulo “*poder concedente – delegatários – cidadãos*” é que vai dar a medida da legitimação, bem como do futuro das mesmas.

---

<sup>12</sup> Salomão Filho, Calixto. Op. cit, pág. 30.

# AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO A IMPORTÂNCIA DA AUTONOMIA

*\*Eduardo Battaglia Krause*  
*Conselheiro da AGERGS*

O presente artigo enfrenta um tema que certamente será objeto de inúmeras discussões no contexto da administração pública.

De criação recente, estas novas entidades autárquicas conhecidas por Agências de Regulação, nos últimos cinco anos, inseriram-se no ordenamento jurídico brasileiro exercendo um papel que talvez não seja novo, de vez que a fiscalização dos serviços públicos delegados é inerente à ação do Estado, mas a lei deu-lhes outras atribuições relevantes.

Mais do que fiscalizar, o legislador quis que essas autarquias fossem detentoras de um mínimo de autonomia, que lhes permitisse fazer frente às incontáveis controvér-

sias que ora aproximam, ora distanciam (1) o poder concedente, detentor da política de delegação; (2) os delegatários, executores de tal atividade em face de relação contratual; e (3) os usuários, ou consumidores, ou clientes, ou como se quiser chamar aqueles que, em tese, aspiram a uma prestação de serviço público com qualidade e preço justo.

Nesse sentido, no bojo das leis criadoras desses novos entes regulatórios, o legislador reservou-lhes competências as quais, registre-se, embora não estejam acima do poder do Estado, receberam dele a incumbência para regrear, moderar, dirimir, arbitrar conflitos de interesse e, ainda, fixar, reajustar, revisar e homologar as tarifas públicas, seus valores e estruturas, além de outras tantas responsabilidades, sem, todavia, exa-

*O legislador quis  
que estas  
autarquias fossem  
detentoras  
de um mínimo  
de autonomia...*

\* Primeiro Diretor Jurídico da AGERGS. Atualmente integra o Conselho Superior da Autarquia.

cerbar os limites dispostos no regramento legal vigente.

Com tantas e tais responsabilidades, os dirigentes máximos dessas autarquias, para a boa e imparcial autonomia decisória, tiveram garantida a prerrogativa de mandatos fixos, para que pudessem exercer o seu papel sem o atrelamento à natural partidarização da máquina pública.

Neste curto espaço de cinco anos, a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS foi duramente testada no quesito autonomia. Em fevereiro de 1999, entendeu o Governo do Estado do RS por provocar o Supremo Tribunal Federal - STF (ADIN 1949-0<sup>1</sup>), buscando a inconstitucionalidade de dois artigos de sua lei de criação que garantiam a autonomia dos Conselheiros da Agência, colegiado detentor do poder de instância decisória

finalística quando o tema diz respeito à prestação de serviços públicos delegados.

Vejamos na íntegra os dois artigos que tanta preocupação deram ao Governo naquela oportunidade:

**“Lei 10.931, de 09 de janeiro de 1997.**

**Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS e dá outras providências (com alterações pela Lei 11.292/98).**

(...)

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

- I -** ser brasileiro;
- II -** ser maior de idade;

*... para que pudessem  
exercer o seu papel  
sem o atrelamento à  
natural partidarização  
da máquina  
pública*

<sup>1</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade 1949-0.

III - ter habilitação profissional de nível superior;

IV - ter reputação ilibada e idoneidade moral;

V - possuir mais de 5 (cinco) anos no exercício de função ou atividade profissional relevante para os fins da AGERGS.

Art. 8º - O Conselheiro só poderá ser destituído, no curso de seus mandatos, **por decisão da Assembléia Legislativa**". (negrito não constante no original).

Como não poderia deixar de ser, o assunto foi objeto de grandes embates e discussões, não só entre aqueles que ainda estavam convivendo com o aprendizado da regulação, mas com os mais diversos segmentos da sociedade. Se hoje a regulação ainda é matéria que merece maior aprofundamento, em 1999 vivenciava-se um histórico espaço de tempo em que tudo era descoberto. O Governo Federal

reeleito manteve a política que vinha defendendo, dando, por consequência, importância e apoio às Agências Federais. Nesse cenário, já não era do desconhecimento público o trabalho desenvolvido pela

Agência Nacional do Petróleo, pela Agência Nacional de Energia Elétrica e pela Agência Nacional de Telecomunicações, dentre outras.

Enquanto isso, em diversos Estados da Federação, esses órgãos também começavam a exercer seu papel, porém; a regulação ainda era um caminho a descobrir e um espaço de poder a ser ocupado.

A situação ocorrida no Rio Grande do Sul foi atípica, de vez que, no nosso Estado, já não é mais surpresa o exercício de antagonismos em quaisquer das esferas que envolvam o relacionamento humano.

O fato é que os embates no campo jurídico acerca da constitucionalidade ou inconstitucionalidade

*A regulação ainda era um caminho a descobrir e um espaço de poder a ser ocupado.*

lidade do tema já foram por diversas ocasiões referidos, inclusive, no *Marco Regulatório* n.º 3 e no livro *Agências de Regulação*<sup>2</sup>, motivo por que é desnecessário suscitar novamente a questão.

O que se quer efetivamente registrar são as importantes manifestações do Supremo Tribunal Federal que, embora em sede de liminar, são o marco garantidor da autonomia das Agências de Regulação no contexto da Administração Pública Brasileira.

Naquela oportunidade, examinando os dois artigos referidos, cujos termos expressos em negrito, entendia o Governo, eram revestidos de inconstitucionalidade, disse assim o STF:

**“Julgamento em 11/III/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.º 11.292, de 23/12/1998”.*

**“Julgamento em 18/II/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 n.º 10.931, de 09/01/97, na redação que lhe deu o art. 1º da Lei Estadual n.º 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.”*

---

<sup>2</sup> KRAUSE, EDUARDO BATTAGLIA. *Agências de Regulação – conceito, legislação e prática no Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

Quando escrevi sobre os “Aspectos jurídicos de duas ADINs”<sup>3</sup>, acerca deste tema específico, disse assim: “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 o 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”.

Lá se vão três anos, e as Agências de Regulação estão hoje inseridas não só no comando nacional, mas em quase todos os Estados da Federação. Todas elas obedecem ao regramento jurídico autárquico com a necessária autonomia administrativa, financeira e funcional exercendo um papel no campo da presta-

*As Agências de Regulação estão hoje inseridas não só no comando nacional, mas em quase todos os Estados da Federação.*

ção dos serviços públicos delegados, ora setorial, ora multisetorial. Destacam-se, salvo raras exceções, por garantirem aos gestores máximos mandatos fixos.

Ao tempo em que esta revista circulará, ainda não se sabe como as Agências de Regulação serão enfrentadas pelo chefe do Poder Executivo da Nação que tomará posse em janeiro próximo. Situação idêntica ocorre nos Estados.

O que se espera é que essas entidades regulatórias

sejam vistas tal como foram criadas. Se a lei que lhes deu causa merecer readequações, aí está o legislativo para as aprimorar.

No futuro, três fatos históricos serão objetos de muitos debates quando o assunto no país for REGULACÃO: (1) o ano de 1997, quando foi instalada a AGERGS, a primeira Agência de Regulação do país; (2) o ano de 1999, quando o STF, posicionando-se sobre os mandatos dos Conselheiros da AGERGS, ao garantir-lhes o pleno exercício de seus mandatos, deu o norte à regulação; (3) o ano de 2003, este

<sup>3</sup> Revista da AGERGS - Marco Relatório n.º 3 ano 2000 (página 50)

ainda uma expectativa. A este regulador, um só caminho: o de que os futuros Governos Estaduais e o futuro Governo Federal mantenham os pressupostos anteriores, de tal maneira que os reguladores desempenhem o seu papel de forma autônoma e independente, preservando o equilíbrio das relações entre o Estado, os delegatários e os usuários, fim maior da Regulação.

Como não podia ser diferente, acompanho o entendimento do STF. Excepcionadas as situações motiva-

das tanto por descumprimento de pré-requisitos expressamente tipificados em lei, por atos delituosos ou até mesmo por superveniência de legislação válida, fico com a irresignada convicção de que essas novas entidades vieram para ficar. Para tanto, o seu papel só se justificará com o mínimo de autonomia e independência.

---

---

# A IMPORTÂNCIA DA CONTABILIDADE NA REGULAÇÃO DAS TARIFAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS

*Márlon Alberto Bentlin,*

*Diretor de Tarifas e Estudos Econômicos e Financeiros da AGERGS*

Nos últimos anos, ocorreram diversas concessões de serviços públicos em nível federal, estadual e municipal nas diversas áreas, como energia elétrica, telecomunicações, transportes, saneamento produzindo um efeito relevante para os diversos interesses econômicos da sociedade. A transferência da execução de serviços públicos para a iniciativa privada não elimina a necessidade de controle de sua execução e aumenta a importância da atividade de regulação.

Surgiram muitas teorias sobre o “novo” modelo de prestação dos serviços públicos e suas consequências, mas sem conclusões definitivas. Após cinco anos da criação das primeiras agências de regulação, é preciso aprofundar alguns conceitos, estabelecidos nos primeiros anos, e responder a algumas perguntas: como quantificar e qual a aplicabilidade do conceito de equilíbrio econômico e financeiro?

Quanto é a justa remuneração? Universalização de serviços em quanto tempo e qual é o custo? Entre muitas outras.

Para responder a essas perguntas e efetivar a atuação das agências de regulação, precisamos construir instrumentos adequados para a tomada de decisões, pois a regulação precisa ser transparente para usuários, concessionários e governo assim como a contabilidade o é para acionistas, administradores, governo e sociedade em geral.

Este artigo tem por objetivo demonstrar a importância da contabilidade na regulação dos serviços públicos concedidos. Procura-se apresentar resumidamente uma visão da possibilidade de utilizar as técnicas e as demonstrações contábeis como instrumentos de apoio ao regulador.

## 1 - CONTROLE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS E O CONTRATO DE CONCESSÃO

O controle dos serviços públicos, explorados por concessão, está sujeito às regras dos contratos e a legislação vigente. Na maioria dos casos, as regras e os valores das tarifas são determinados por um estudo prévio de todos os elementos que compõem o serviço concedido, em especial os valores estimados de receitas, despesas e remuneração do capital investido.

Uma maneira especial de controle é a definição clara e objetiva, no contrato de concessão, da escrituração de atos e fatos relativos à concessão de forma única, proporcionando a evidenciação dos elementos atípicos. Não podem acontecer registros de eventos aleatórios à concessão juntamente com aqueles que interferiram no objeto principal.

É recomendável que os serviços concedidos sejam explorados por uma empresa constituída única e exclusivamente para atendimento

do objeto do contrato e, se não for possível ou viável economicamente, o plano de contas da empresa deve ser estruturado de tal forma que se possa identificar os registros em separados principalmente receitas acessórias e custos com atividades alheias ao equilíbrio econômico e financeiro do contrato.

## 2 - A CONTABILIDADE

A Contabilidade é a ciência que estuda, através de técnicas e princípios próprios, a formação, as mutações e as alterações qualitativas e quantitativas do conjunto de bens, direitos e obrigações de uma empresa. E o seu objetivo é assegurar o controle do patri-

mônio e fornecer as informações sobre a composição e as variações patrimoniais, bem como o resultado das atividades econômicas<sup>1</sup>.

Congregando-se a aplicação das técnicas contábeis e a formulação de normas objetivas de regulação, criam-se instrumentos adequados para diminuir a assimetria de infor-

*Não podem acontecer registros de eventos aleatórios à concessão juntamente com aqueles que interferiram no objeto principal.*

<sup>1</sup> GRECO, Alvisio Lahorgue e Lauro Roberto Arend. "Contabilidade", Porto Alegre: Sagra-DC Luzzato, 1994.

mações e contribui-se para o exercício de uma regulação efetiva.

### 3 - A UTILIZAÇÃO DA CONTABILIDADE NA REGULAÇÃO

A Contabilidade fornece informações sobre o patrimônio das entidades e suas alterações; assim, é nela que o regulador tem a maior fonte de dados para analisar a concessão. Uma das formas dessa ciência auxiliar a regulação é a adoção de um plano de contas que estabeleça a conduta de escrituração adequada ao acompanhamento dos itens definidos no estudo inicial, que originou as cláusulas econômicas do contrato de concessão.

Como bem definiu Lopes de Sá<sup>2</sup>, o Plano de Contas é uma peça na técnica contábil que estabelece previamente a conduta a ser adotada na escrituração, através da ex-

posição das contas em seus títulos, funções, funcionamento, agrupamentos, análises, derivações, dilatações e reduções.

#### 3.1 - PLANO DE CONTAS PADRÃO

*Em se tratando de serviço público explorado por diversas concessionárias é fundamental a utilização de um plano de contas padrão para todas as concessionárias.*

Em se tratando de serviço público explorado por diversas concessionárias, é fundamental a utilização de um plano de contas padrão para todas as concessionárias. A uniformização eleva o grau de homogeneidade das contas apresentadas nas demonstrações

contábeis das concessionárias, possibilitando a formação de séries temporais uniformes para fins de análise da evolução dos custos e das receitas compreendidas na equação do equilíbrio econômico-financeiro. A padronização das classificações dos registros contábeis também permite elaborar estudos por grupos de empresas, classificados por tamanho, faturamento e mercado.

Outra vantagem da unificação do plano é a possibilidade de estabele-

<sup>2</sup> LOPES DE SÁ, A. "Plano de Contas". São Paulo: Atlas, 2001.

cer indicadores de desempenho sobre eficiência organizacional e operacional das empresas, como por exemplo índice de rentabilidade do capital próprio (lucro líquido/patrimônio líquido médio), índice de lucratividade da margem bruta (lucro bruto do exercício/receita operacional líquida), entre outros. Os indicadores podem ser utilizados para aferição dos ganhos de produtividade econômica, no modelo de tarifação do “price cap”, e metas, no modelo de regulação por empresa modelo.

### 3.2 - MONITORAÇÃO DE INVESTIMENTOS E DESPESAS

Os investimentos e as despesas das concessionárias necessitam acompanhamento e monitoração por parte do Agente Regulador e do Poder Concedente. A Contabilidade, através de suas demonstrações financeiras, como a Demonstração do Resultado do Exercício, o Balanço Patrimonial, a Demonstração das Origens e Aplicações de Recursos, a Demonstração de Mutações do Patrimônio Líquido e a Demonstração de Fluxo de Caixa, proporciona a apuração da composição do patrimônio da concessão, da movimentação de recursos financeiros, da apuração do resultado, da variação dos capital líquido, entre outras informações pertinentes a esse monitoramento.

### 3.3 – REMUNERAÇÃO

Um dos principais temas da regulação é o equilíbrio econômico e financeiro do contrato, que é complexo e está baseado no trinômio RECEITA, DESPESA e JUSTA REMUNERAÇÃO, conforme definição expressa na Lei Estadual n.º 10.086/94:

*“entende-se por equilíbrio econômico e financeiro do contrato a situação em que as receitas, resultantes da cobrança da tarifa, cubram os custos do serviço acrescidas da justa remuneração da empresa concessionária, conforme previsto no edital de licitação e no contrato”.*

$$\text{EEF} \Rightarrow \text{RECEITAS} = \text{DESPESAS} + \text{REMUNERAÇÃO CONCESSIONÁRIA}$$

É importante que o valor da remuneração, expresso em percentual ou valor nominal, seja estabelecido de forma objetiva sobre uma base de informações definida, de preferência claramente identificada na Contabilidade. Tradicionalmente utilizam-se duas bases de cálculo para remuneração dos investimentos.

A primeira é o Ativo Permanente, em especial o imobilizado<sup>3</sup>, gru-

<sup>3</sup> CRC-RS. “Demonstrações Contábeis – Estruturação e Normas”. 2 ed. Porto Alegre, 2000.

po representado pelos bens e direitos, tangíveis e intangíveis, utilizados na consecução das atividades - fins da entidade. A segunda compreende os recursos próprios da en-

tidade e é denominado Patrimônio Líquido. Exemplificamos abaixo as duas formas de remuneração e suas bases de cálculo.

### BALANÇO PATRIMONIAL



### 4 - CONCLUSÃO

Conclui-se que a Contabilidade é importante para a regulação dos serviços públicos delegados e tem muito a contribuir para o aperfeiçoamento de suas técnicas. Os limites de sua atuação na definição

das tarifas públicas e na verificação do equilíbrio econômico e financeiro dos contratos de concessão tende a se expandir face a sua importância como ciência que estuda a constituição e as alterações de um determinado patrimônio.

*A implantação de planos de contas padronizados, a utilização das demonstrações contábeis no controle de investimentos e despesas e a definição das bases de remuneração dos investimentos, através da contabilidade, são instrumentos importantes para a divulgação dos atos e dos fatos das delegações públicas ocorridas nos*

*últimos anos e contribuem para compreensão da situação econômica e financeira dos contratos por parte de usuários, empresas e governo.*

---

---

*Eduardo Delgado,  
Conselheiro da AGERGS*

O conceito de regulação carece de maior aprofundamento e difusão.

A fim de obtermos avanço qualificado nesta matéria de vital importância para a plena e efetiva vigência dos princípios constitucionais e demais normas incidentes, mister se faz a busca incessante do esclarecimento e da divulgação da natureza jurídica de delegação de serviço público.

O público, detentor dos serviços, delega a particulares o direito de explorá-los economicamente com certas prerrogativas, tais como garantia do tempo de exploração, em alguns casos exclusividade, entre outros atrativos econômicos, que sempre devem ser proporcionais ao investimento privado, muitas vezes precedido de investimentos por parte do Estado, principalmente em infra-estrutura, entre outros, acrescido da justa remuneração, a fim de garantir o seu devido retorno, devendo

o ente privado, em retribuição, devolver um serviço com qualidade, continuidade, com preços módicos, estes buscados através do equilíbrio econômico e financeiro da relação jurídica entre o público delegante e o particular delegatário.

Neste sentido, cada serviço merece atenção diversa, correspondente aos fins buscados e suas peculiaridades, que cada vez mais pessoas possam dele dispor e usufruir, com a busca incessante de desenvolvimento tecnológico, sempre qualificar a oferta ao usuário. Essa é, em última análise, a verdadeira razão da existência dos serviços públicos, e da sua própria transmissão, e a exploração pelo setor privado.

No Brasil, os serviços públicos, na sua maioria, tradicionalmente eram prestados por empresas estatais, muitos ainda o são, ou mesmo por empresas privadas; porém,

sempre fiscalizados pelo Estado, através do poder concedente, que pela sua natureza, competências e estrutura, não tinha plenas condições de prevenir eventuais descumprimentos contratuais, ou mesmo fazer um trabalho educativo junto aos usuários e de audição dos reclames destes, verdadeiros proprietários de tais serviços.

Na prática, o Poder Executivo tinha condições tão somente de reprimir e, quando cabia, punir os delegatários por eventuais descumprimentos contratuais. Contudo, o dano já estava causado e a prestação, muitas vezes, prejudicada.

Somando-se ao controle governamental da prestação dos serviços públicos, as agências de regulação, instituições com tradição de mais de cem anos em determinados países europeus e americanos, formadas por membros oriundos dos diversos seg-

mentos sociais, inclusive e principalmente do próprio Estado, regulam a prestação de tais serviços através de uma atividade técnica. O objetivo é a garantia da plena vigência dos princípios constitucionais e legais, independentemente da ideologia reinante no Poder Executivo em determinado momento histórico.

*O objetivo é a garantia da plena vigência dos princípios constitucionais e legais, independentemente da ideologia reinante no Poder Executivo em determinado momento histórico.*

Ou seja, transferiu-se para o legislador a regulação de tais serviços, através da edição de normas que servem de norte e diretrizes para a atividade regulatória.

No Rio Grande do Sul dividiram-se entre os Poderes Executivo e Legislativo, este através da AGERGS, a fiscalização e a regulação dos serviços públicos delegados, buscando-se a imposição e a manutenção da ideologia presente no direito posto, e não no governo, através de um controle não mais eminentemen-

te governamental e sim social, com parcela significativa do Estado na regulação efetiva.

No fundo, trata-se de uma verdadeira fiscalização e regulação participativa da sociedade nos serviços a ela destinados, participação esta que deve sempre ser aperfeiçoada no sentido da sua democratização, com a participação social mais ampla e representativa possível, a fim de que todos possam efetivamente regular a prestação dos serviços públicos de forma legítima.

A tarefa é árdua, tendo em vista a tradição brasileira de representação idealista, muitas vezes dissociada da cientificidade, que deve no mínimo ser buscada e nortear as ações regulatórias, a fim de que o debate ideológico permaneça no Poder Legislativo, este sim com legitimidade para impor seu ideal, e os Órgãos estatais ocupem-se em buscar o cumprimento das normas jurídicas, dentro das noções de “bem comum” e “interesse público” postas pelo legislador, visando sempre a um pron-

to atendimento de resolução dos anseios de uma sociedade fragmentada em conflitos coletivos de interesse.

Neste sentido, o legislador gaúcho ao criar a AGERGS, através da Lei 10.931, de 09 de janeiro de 1997, preocupou-se especialmente na participação dos consumidores na regulação, reservando duas vagas para seus representantes, uma para o representante dos delegatários, três para membros de livre indicação do Governador do Estado e uma para um representante do quadro funcional técnico da Agência.

Assim, as independências econômica e financeira das agências de regulação e funcional de seus membros são essenciais para a prevalência de critérios técnicos na análise das demandas que ali chegam, tais como questões de qualidade dos serviços prestados, cumprimento da lei e dos contratos por parte do Poder Concedente ou dos delegatários, reajustes ou revisão de tarifas, etc., a fim de que, seja qual for a ideologia do-

minante na chefia do Poder Executivo, não interfira na intervenção estatal no âmbito econômico dos serviços públicos, prevista na forma dos artigos 170 e seguintes da Constituição da República e na legislação infraconstitucional.

Importante frisar que o Rio Grande do Sul foi o primeiro Estado da União a instituir a sua agência de regulação, a AGERGS, que serve de modelo para os demais entes da Federação.

Cabe aos gaúchos e à AGERGS a fixação de um modelo de regulação dos serviços públicos delegados, devendo atuar nos mais diversos segmentos em que haja exploração de serviço público por pessoa jurídica de direito privado, exigindo-se dos poderes públicos a permanente qualificação técnica dos profissionais da regulação, estrutura e conscientização de todos os envolvidos no sentido da interdependência entre usuários, poder público e delegatários.

Dessa forma, essencial é a conscientização de todos no sen-

tido de se buscar não a imposição de suas opiniões ideológicas, que sempre são as mais adequadas consoante a formação de cada um, mas o respeito e a exigência de cumprimento das normas postas, ainda que não sintonizadas com a formação pessoal de cada um, a fim de que prevaleça a segurança jurídica, fundamental para a busca e a manutenção efetiva do Estado democrático de direito.

---

---

# EXPERIÊNCIA DA CSPE NO MONITORAMENTO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA ATRAVÉS DOS INDICADORES DE QUALIDADE

Zevi Kann\*,  
Presidente da ABAR

## 1. CSPE

A Comissão de Serviços Públicos de Energia – CSPE é a agência reguladora e fiscalizadora dos serviços de energia elétrica e gás canalizado no Estado de São Paulo. Entidade autárquica criada pela Lei Complementar 833, de 17 de outubro de 1.997 e regulamentada pelo decreto nº 43.036, é vinculada à Secretaria de Estado de Energia, tendo iniciado suas atividades em 14/04/98.

No setor de energia elétrica, completados quatro anos e meio de atividades da CSPE, nos termos do convênio de descentralização de atividades assinado com a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, verifica-se uma crescente participação da

CSPE nos trabalhos junto aos agentes e aos consumidores do Estado de São Paulo.

Os resultados obtidos indicam, pela abrangência e pela qualidade, a entrada no estágio de maturidade do processo de execução das atividades conveniadas com a ANEEL.

*Os resultados obtidos indicam, pela abrangência e pela qualidade, a entrada no estágio de maturidade do processo de execução das atividades conveniadas com a ANEEL.*

Atuando dentro de um mercado de 84.800 GW/h/ano, 12,7 milhões de consumidores servidos por 14 empresas de distribuição de energia elétrica e por 17 cooperativas de Eletrificação Rural, a CSPE exerce, entre outras atividades, o aten-

dimento ao consumidor, a mediação administrativa setorial, a comunicação social, a fiscalização econômica financeira, os estudos

de viabilidade de potenciais hidráulicos, a fiscalização dos serviços de eletricidade, a fiscalização dos serviços de geração de pequenas centrais hidrelétricas e pequenas centrais termoelétricas, a fiscalização comercial, o acompanhamento e a fiscalização dos programas de pesquisa e o desenvolvimento e a eficiência energética.

No tocante aos serviços de distribuição de gás canalizado no Estado de São Paulo, a CSPE, por atribuição estadual, regula, controla e fiscaliza 03 concessionárias de gás canalizado, com cerca de 350.000 consumidores e volume anual distribuído de 2,35 bilhões de m<sup>3</sup> de GN, através de contratos de concessão e regulamentação que disciplinam a qualidade dos serviços de fornecimento de gás canalizado.

## 2. HISTÓRICO

No Estado de São Paulo, ações que refletem a preocupação com a qualidade de fornecimento de energia elétrica desenvolveram-se a partir de 1996, já no início do processo

de privatização das concessionárias de distribuição que se encontravam sob controle do Estado, e motivaram a criação do “Projeto de Qualidade”, que passou a ser parte integrante dos novos contratos de concessão das concessionárias paulistas, assinados com a ANEEL.

O “Projeto de Qualidade” foi desenvolvido com base tanto na experiência das distribuidoras paulistas, ainda sob controle estatal, que já atendiam a boa parte dos requisitos de qualidade, como na experiência de países que já se haviam defrontado com os problemas da regulação da qualidade, em especial os Estados Unidos, a Argentina, o Chile, o Reino Unido, a Noruega, a Espanha, Portugal e Austrália.

Esse projeto teve como estratégia de implantação três enfoques principais:

- a qualidade do produto;
- a qualidade do serviço;
- a qualidade do atendimento comercial.

O controle da qualidade foi previsto para ser executado consideran-

### *Três enfoques principais:*

- *a qualidade do produto;*
- *a qualidade do serviço;*
- *a qualidade do atendimento comercial.*

do indicadores e padrões, tanto coletivos como individuais, isto é, aplicáveis a uma única unidade consumidora ou a um conjunto de unidades consumidoras, respectivamente.

A implantação do processo de controle dos indicadores técnicos foi prevista para 3 etapas: adaptação, transição e maturidade, de forma a conciliar diferentes níveis de performance observados entre as empresas concessionárias e uma melhoria gradativa visando a uma homogeneização dos padrões de qualidade em todo o Estado de São Paulo.

Quanto à qualidade do atendimento comercial, foram adotadas apenas 2 etapas: adaptação e maturidade, tendo em vista o menor período de maturação da implementação e adequação desses indicadores.

Além de uma gestão por indicadores, foram previstas outras obrigações relativas a transparência de informações sobre direitos do consumidor, obrigatoriedade de resposta a toda e qualquer solicitação ou reclamação dos clientes no prazo máximo de 10 dias úteis e registro dessas queixas, informações de forma sistemática sobre acidentes envolvendo a rede elétrica, plano de inspeção e aferição de medidores etc.

O “Projeto de Qualidade”, após a privatização das concessionárias estatais, foi também anexado pela ANEEL aos contratos de concessão das demais distribuidoras paulistas da época, completando 100% das distribuidoras com o mesmo tipo de controle de qualidade de fornecimento de energia elétrica, importante instrumento de gestão da ANEEL através da CSPE.

Dentre vários aspectos inovadores desses contratos menciona-se que foram previstas penalidades tanto para transgressões aos padrões coletivos como para os padrões individuais, sendo neste último caso o valor da penalidade recolhido em favor do consumidor afetado.

### **3. PROCEDIMENTOS DE MONITORAMENTO**

A sistemática do monitoramento dos indicadores de qualidade consiste na coleta desses indicadores das concessionárias, no acompanhamento, na análise e na comparação com padrões pré-definidos.

Para propiciar o armazenamento das informações fornecidas pelas concessionárias, bem como para controlar a qualidade dessas informações, foi desenvolvido, em parceria com a Universidade de São Paulo, um sistema computacional denominado SISQe – Sis-

tema de Controle dos Indicadores de Qualidade do Fornecimento de Energia Elétrica. Esse sistema é composto por um banco de dados no que se encontram armazenados todos os indicadores de qualidade dos contratos de concessão e que disponibiliza recursos para análises gerenciais operacionais do processo de fiscalização.

Na busca da excelência na prestação do serviço público de regulação e fiscalização, a CSPE concluiu, em março de 2000, o processo de implantação da Certificação ISO 9002 na “Fiscalização da Qualidade do Fornecimento de Energia Elétrica com Base nos Indicadores

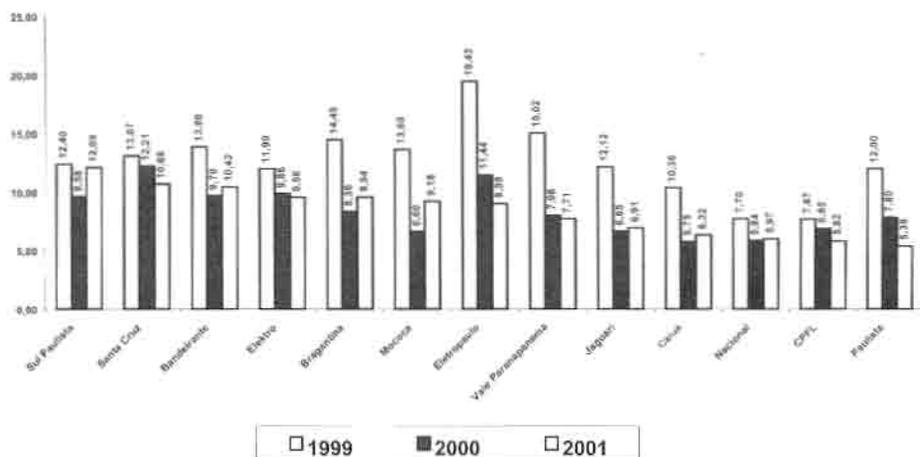
de Desempenho”, tornando-se a primeira Agência Reguladora do País a obter a Certificação ISO 9002, representando importante avanço na fiscalização do setor elétrico.

#### 4. RESULTADOS GLOBAIS DA QUALIDADE – INDICADORES TÉCNICOS

Os resultados obtidos no controle dos principais indicadores de qualidade estão apresentados nos gráficos a seguir.

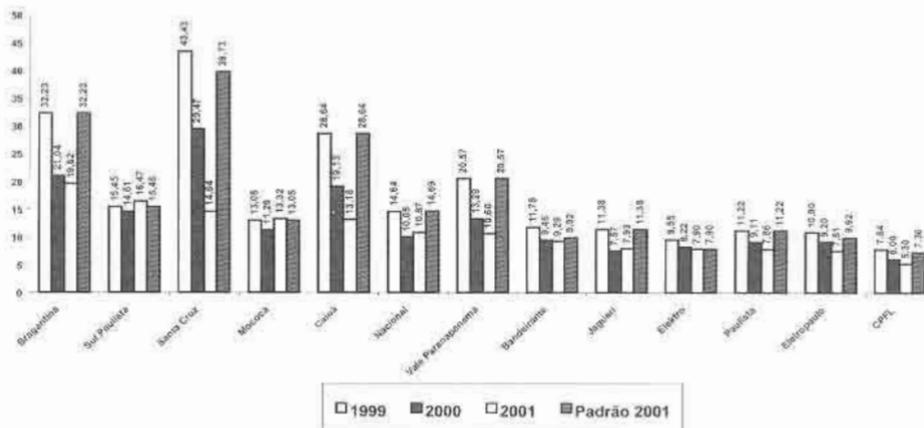
A figura 1 apresenta a evolução do DEC em cada uma das concessionárias de distribuição de energia elétrica do Estado de São Paulo,

DURAÇÃO EQUIVALENTE POR UNIDADE CONSUMIDORA – DEC



**EXPRESSA EM HORAS E CENTÉSIMOS DE HORAS DE INTERRUPTÕES POR ANO INTERRUPTÕES MAIORES OU IGUAIS A 1 (UM) MINUTO COM INFLUÊNCIA DO SUPRIMENTO EXTERNO**

Figura - 1



A figura 2 ilustra a evolução do FEC em cada uma das concessionárias de distribuição de energia elétrica do Estado de São Paulo.

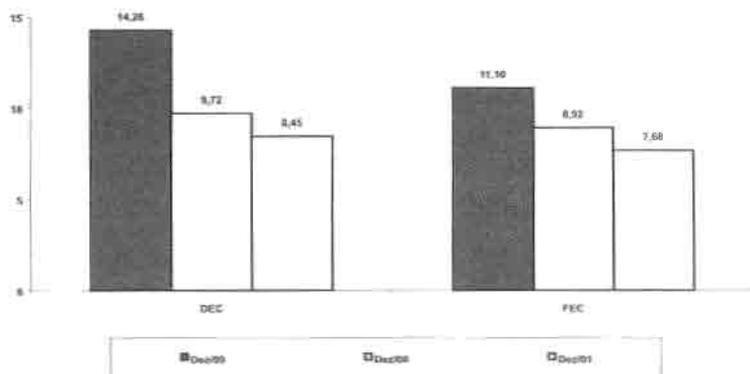
**FREQÜÊNCIA EQUIVALENTE DE INTERRUPTÃO POR UNIDADE CONSUMIDORA - FEC**

**EXPRESSA EM NÚMERO DE INTERRUPTÕES E CENTÉSIMOS DE NÚMERO DE INTERRUPTÕES POR ANO INTERRUPTÕES MAIORES OU IGUAIS A 1 (UM) MINUTO COM INFLUÊNCIA DO SUPRIMENTO EXTERNO**

Figura - 2

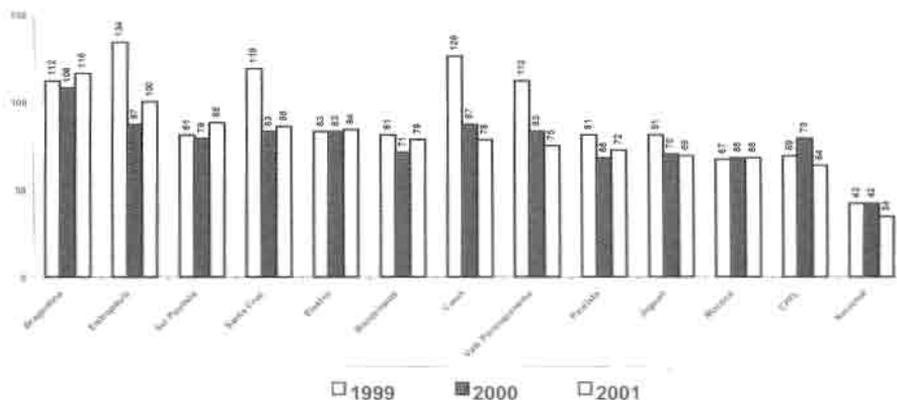
A figura 3 apresenta a evolução dos indicadores DEC e FEC, que caracterizam a duração e a frequência das interrupções de fornecimento, em base de valor médio por consumidor no Estado de São Paulo. Pode-se observar que houve uma melhoria sensível nos resultados apurados.

## EVOLUÇÃO DE DEC E FEC NO ESTADO DE SÃO PAULO



A evolução do indicador TMA - figura 4, que expressa o tempo médio de atendimento de serviço de emergência, que visa monitorar a capacidade de mobilização da concessionária durante emergência, reflete uma evolução para todas as concessionárias em relação aos valores verificados em 1999. Desde a assinatura dos Contratos de Concessão, a CSPE vem controlando, por amostragem, os níveis de tensão de energia elétrica, obrigação também inovadora.

## TEMPO MÉDIO DE ATENDIMENTO - TMA



Valor Médio Expresso em Minutos

## 5. INDICADORES COMERCIAIS

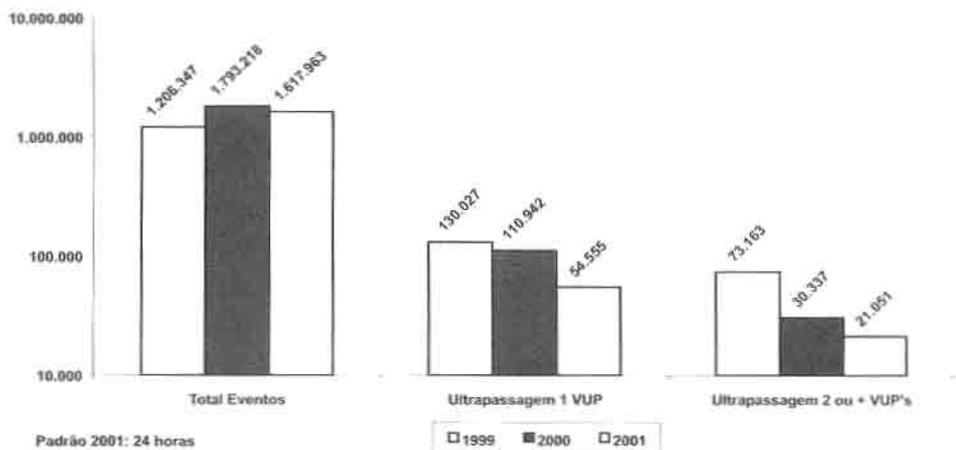
Na questão do Atendimento Comercial, a CSPE monitora os prazos praticados pelas concessionárias no atendimento às solicitações dos consumidores, comparando-os aos padrões individuais, estabelecidos nos contratos de concessão das distribuidoras do Estado de São Paulo e na Resolução ANEEL nº 456/2000.

Para o acompanhamento dos prazos no atendimento, são analisadas a

quantidade de solicitações dos consumidores às concessionárias e o número de vezes que elas transgrediram a 01 padrão estabelecido, ou seja, 01 VUP e para 02 VUP's (maior ou igual a 2 padrões).

A figura 5 apresenta o prazo máximo para o atendimento a pedidos de religação depois de cessado o motivo da suspensão do fornecimento e evidencia melhoria, visto que o número de eventos que superaram o padrão de 24 horas (1 VUP) e 48 horas (2 VUP's) tem caído sistematicamente.

### ATENDIMENTOS A PEDIDOS DE RELIGAÇÃO



No total, são monitorados 12 padrões de atendimento comercial, incluindo 3 padrões referentes a atendimento em alta-tensão.

Por tratar-se de transgressões aos padrões individuais, o pagamento de multas está condicionado às reclamações feitas pelos próprios consumidores ou por solicitação da CSPE nas auditorias efetuadas. Neste último caso, verificada a existência de transgressões aos padrões comerciais, as concessionárias são notificadas para que efetuem os pagamentos aos consumidores que têm direito a elas.

## **1. CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS**

É papel do Órgão Regulador a busca constante de mecanismos que propiciem a melhoria de qualidade praticada pelas concessionárias.

Dentro dessa filosofia, a ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, tem buscado, desde 1998, a atualização dos instrumentos

normativos da regulação, contemplando as evoluções tecnológicas ocorridas nos últimos tempos.

A CSPE, através da experiência adquirida na fiscalização e no acompanhamento da melhoria da qualidade das distribuidoras paulista, tem apoiado a ANEEL na edição dessas resoluções. Além da Resolução 456/2000, que trata das condições gerais de fornecimento e trouxe novos avanços nas relações comerciais entre concessionárias e seus consumidores, merecem destaque as Resoluções 024/2000 e 505/2001 no aperfeiçoamento da regulação da qualidade.

Destacamos ainda, no âmbito da CSPE, a introdução do instrumento jurídico “Termo de Ajustamento de Conduta - TAC”, que vem contribuindo com investimentos e melhorias em questões específicas da qualidade.

Pode-se constatar que tem sido ampliada a obrigação das concessionárias, ressaltando o direito dos consumidores a um serviço adequa-

do com a filosofia de melhoria contínua a ser praticada por elas. Além disso, tem sido buscado um aperfeiçoamento no controle e na fiscalização das concessionárias. Outro ponto de destaque é a preocupação com o consumidor final, através do estabelecimento de indicadores individuais, a obrigatoriedade de informá-los quanto à qualidade a ser praticada pelo concessionário e com relação à previsão de penalidades em benefício do próprio consumidor.

É fundamental destacar também o engajamento das concessionárias paulistas na busca de melhoria da

qualidade e a prova disso é que várias concessionárias paulistas já estão certificando os seus processos de apuração dos indicadores de qualidade, aprimorando a transparência e a rastreabilidade das informações.

Finalmente, destaca-se que, apesar dos avanços, muitos pontos merecem aperfeiçoamentos, missão essa tanto do órgão regulador como das concessionárias, para atendimento dos anseios da sociedade, que é cada

vez mais exigente, principalmente com um insumo tão importante como a energia elétrica.

*Apesar dos avanços muitos pontos merecem aperfeiçoamentos, missão esta tanto do órgão regulador como das concessionárias para atendimento dos anseios da sociedade.*

\* Engenheiro Eletricista pela Escola Politécnica da USP em 1973. Pós-Graduação pela USP e atuação na Área de Energia, Planejamento, Engenharia, Usinas Termoelétricas.

Participação no processo de privatização da CESP e controladas. Na Comissão de Serviços Públicos de Energia - CSPE desde Abril/98 como Comissário Chefe e atualmente Comissário-Geral, responsável pela CSPE, agência reguladora e fiscalizadora de energia elétrica e gás canalizado do Estado de São Paulo.

O Eng<sup>o</sup>. Zevi é também Presidente da ABAR – Associação Brasileira de Agências de Regulação, entidade que congrega as agências de regulação brasileiras no âmbito federal, estadual e municipal.

# FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE GERAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ – UM SALTO QUALITATIVO

*Alfredo Augusto Vieira Barros\*,  
Gerente da ARCON*

## **Objetivo:**

Apresentar os avanços obtidos na qualidade do serviço público de geração de energia elétrica no estado do Pará, através da fiscalização desse serviço, no período de 1998 até 2001.

## **Apresentação:**

Apresentar as características geoeletricas do estado, através de mapas do sistema elétrico atual, detalhando a evolução do parque gerador destinado ao serviço público.

Apresentar um quadro geral da situação em que se encontravam as centrais termoelétricas componentes do sistema isolado de geração de energia e seus principais problemas.

Apresentar uma síntese comparativa dos resultados das fiscalizações efetuadas no período de 1998 a 2001 no que se refere a quantidade

de de centrais fiscalizadas, número de determinações emitidas e principais não-conformidades encontradas.

Apresentação de exemplos da evolução obtida, através de fotografias da situação encontrada em 1998 e da situação encontrada em 2001.

## **O suprimento de energia elétrica ao estado do Pará é efetuado através de dois sistemas:**

- Sistema interligado Norte/Nordeste;
- Sistema isolado.

A existência do sistema isolado se deve a dificuldades de transposição de obstáculos naturais para interligação de algumas regiões do estado, tais como margem esquerda do rio Amazonas e ilha do Marajó, assim como diante das distâncias envolvidas para o atendimento de pequenos mercados em regiões remotas do estado. Esse sis-

tema é constituído de centrais térmicas, a óleo diesel, com respectivos sistemas de distribuição associados.

Atualmente o sistema é composto por 37 centrais, atendendo a 35 dos 143 municípios do estado.

Em 1998, quando se iniciou a atuação da ARCON, esse sistema era constituído por 49 centrais térmicas atendendo a 42 municípios. Essa redução se deveu à expansão dos sistemas interligados de transmissão e distribuição, parte da estratégia estadual de substituição de produção de energia tendo como combustível derivados de petróleo.

O atendimento aos municípios do sistema isolado era precário devido à situação em se encontravam as centrais geradoras, em sua grande maioria com os seguintes problemas:

- Déficit de reserva de potência, sujeitando as populações a constantes racionamentos;
- Condições precárias de conservação de instalações e equipamentos, sujeitando as populações a frequentes interrupções;
- Impactos ambientais decorrentes de vazamentos de combustível e lubrificantes em riachos, rios e terrenos vizinhos, assim como ele-

vado nível de ruído em torno das centrais;

- Desperdício de combustível e lubrificantes, decorrentes de vazamentos nas unidades geradoras, sistemas de alimentação e de armazenamento.

Nesse cenário foi iniciada a fiscalização dos serviços de geração, em 1998, quando foram inspeccionadas todas as 49 centrais existentes, nas quais, efetuando-se o devido tratamento estatístico de retirada do processo de cálculo das centrais em desativação, que não foram objeto de determinações, resulta na média de emissão de 10 determinações por central, sendo as principais relacionadas a:

- Conservação inadequada de instalações;
- Aspectos de segurança;
- Armazenamento inadequado de combustível e lubrificante;
- Perdas de combustível e lubrificantes por vazamentos;
- Ausência de programas de manutenção;
- Condição de trabalho dos operadores;
- Operação em período inferior a 24 horas,
- Poluição ambiental.

No ano seguinte (1999) foram novamente inspecionadas todas as centrais destinadas ao serviço público em operação, no sentido de acompanhar o cumprimento das determinações emitidas na fiscalização anterior, assim como, também, verificar o surgimento de novos problemas. Esse constante acompanhamento do cumprimento das determinações emitidas e a observação de novos problemas foi o objetivo das demais fiscalizações realizadas nos anos seguintes.

Diante desse contínuo acompanhamento por parte da ARCON, a qualidade dos serviços de geração passou por profundas melhorias, as quais podem ser interpretadas como um verdadeiro salto qualitativo, ocorrido no período entre 1998 a 2001. Exemplo disso é que na última fiscalização, realizada em 2001, a média de determinações emitidas foi de 4 por central, destacando-se que na primeira fiscalização, realizada em 1998, havia situações de tal gravidade que foram emitidas determinações para que a central inteira fosse substituída por instalações adequadas à prestação do serviço. Em 2001 a quase totalidade das determinações eram no sentido de se efetuarem pequenos reparos em equipamentos, ou seja,

passou-se a observar detalhes que somente foram possíveis de se observar dadas as boas qualidades de instalações e equipamentos.

Hoje se observa que, em decorrência da permanente fiscalização dos serviços de geração, as centrais geradoras, do sistema isolado, no estado do Pará, são uma referência para esse tipo de sistema, apresentando elevado padrão que qualidade tanto de instalações como de equipamentos, possuindo programas de manutenção e operação, operando sem acarretar problemas de impactos ambientais, dessa forma prestando um adequado serviço aos consumidores das localidades por esse sistema atendidas.

---

*\* Paraense, natural de Belém, graduado em Engenharia Elétrica/Eletrotécnica pela Universidade Federal do Pará, em 1997, com Pós-Graduação em Sistemas de Potência pela Escola Federal de Engenharia de Itajubá, em 1987, e especialização em Gerenciamento de Energia pelo Kitakyushu International Center (Japão), em 2000. Atualmente cursando o Mestrado em Engenharia Elétrica na Universidade Federal do Pará. Possui experiência profissional nas áreas de planejamento, operação e comercialização de energia obtida em 17 anos de atuação em concessionária de distribuição de energia elétrica. Desde 1998 exerce o cargo de gerente do Grupo Técnico de Energia da Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos - ARCON, do estado do Pará, na qual desenvolve as atividades relacionadas a regulação e controle de serviços de eletricidade por delegação da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.*

## GOVERNO, GOVERNANTES E DEMOCRACIA

*“A máquina do Estado não deve ser de absoluta disposição do governante.”*

*Floriano de Azevedo Marques Neto*

Advogado e professor doutor do Departamento de Direito Público e do Estado da Universidade de São Paulo

Entender que os mandatos dos diretores das agências deva coincidir com governos eleitos é uma questão passível de ser discutida nos foros adequados. Defender a substituição casuística desses mesmos diretores por uma suposta incompatibilidade com o governante é ignorar o real papel das agências reguladoras e de sua função no Estado.

O Brasil passou, nos últimos anos, por muitas mudanças. Entre elas houve um significativo fortalecimento da capacidade de intervenção estatal sobre setores sensíveis da economia. Independentemente dos processos de privatização, é inegável o avanço do país no sentido do controle pelo governo e pela sociedade das atividades econômicas de interesse geral.

Leis de processo administrativo, mecanismos de participação da sociedade, marcos legais mais claros, instrumentos de regulação compatíveis. Qualquer que seja a avalia-

ção sobre méritos ou deméritos dos governos, cujos mandatos agora se encerram, é fato que a atividade regulatória estatal está mais fortemente submetida à legalidade, mais conformada aos princípios de transparência, proporcionalidade, subsidiariedade, razoabilidade e eficiência.

Qualquer que seja o governo eleito ou a orientação que queira dar às políticas públicas setoriais, existe hoje um aparato legal e institucional eficiente e sofisticado para implementá-las.

Governar, certamente, pressupõe imprimir aos setores mais relevantes da vida econômica e social os rumos que mais se coadunem com as idéias democraticamente escolhidas pela população. Não é democrático um Estado em que os eleitos fiquem vinculados a linhas políticas determinadas pelos mandatários anteriores. Tampouco é democrática a tendência de, a cada tro-

ca de governo, fazer-se tábula rasa das orientações anteriores, impedindo a permanência de políticas de Estado.

Porém, a liberdade e a legitimidade para orientar e formular as políticas públicas, gerais ou setoriais, não se confundem com a necessidade de romper com a estabilidade institucional nem com a ingerência nos corpos técnicos do Estado. Governar e administrar são dimensões interdependentes, mas nem por isso se confundem. Governar implica orientar, coordenar e dirigir a máquina estatal para atingir objetivos e finalidades públicas em torno das quais o governante construiu sua legitimidade conferida nas urnas. Administrar significa manejar as competências legais da forma mais eficiente e proporcional, com vistas à consecução daqueles objetivos, dentro dos marcos legais.

Uma das principais decorrências do princípio republicano está em assegurar que a máquina do Estado não seja de absoluta disposição do governante. A noção de carreiras públicas, bem como a estabilidade

e a inamovibilidade inerentes às funções de Estado, são inegáveis conquistas republicanas. Trata-se de instituições democráticas tão relevantes como a alternância de poder. Sua justificativa está em permitir que, a par da saudável mudança de linhas e orientações políticas, remanesça no aparato estatal um núcleo burocrático estável, neutro e capaz de dar continuidade às funções estatais.

*As agências reguladoras independentes não são mais do que instrumentos de efetivação do princípio republicano.*

Embora sejam novidade entre nós, as agências reguladoras independentes não são mais do que instrumentos de efetivação desse princípio republicano. São poderosos instrumentos de agilização e fortalecimento da capacidade regulatória estatal. Antes de reduzir

a capacidade de intervenção estatal, servem para reforçá-la. Ao invés de reduzir os poderes do governante eleito para imprimir a orientação e os rumos das políticas setoriais, incrementa-os, pois lhe fornece instrumentos, informação e capacidade técnica para formular, implementar, movimentar e monitorar tais premissas políticas. É a independência das agências que

lhes dá legitimidade para exercer suas competências legais sobre um setor regulado de modo a facilitar a concretização das metas e dos objetivos de governo. É a neutralidade do regulador que assegura estabilidade e confiabilidade para a sociedade e para os regulados (operadores e usuários). É a estabilidade dos agentes da regulação, em todos os níveis hierárquicos, que impede que o Estado perca o acervo de informação sobre o setor sujeito à regulação, reduzindo o risco de ineficiência regulatória por assimetria de informação em face do regulado.

Regular não pode se confundir com governar. Governar é indicar rumos e perseguir objetivos. Regular é equilibrar meios, interesses, necessidades e possibilidades num dado segmento da vida econômica e social de modo a nele imprimir, a cada momento, as marcas de uma política pública democraticamente construída. O governante há de ser livre para cumprir o mandato outorgado pelas urnas. O regulador há de ser independente para, equilibrando os instrumentos de que dispõe, perseguir os objetivos definidos para o setor regulado nas políticas públicas elaboradas no âmbito do governo. O compromisso com as agências independentes passa por

reafirmar que sua necessária autonomia não se manifesta apenas em face dos governos que virão, mas também em relação aos governos que se vão. Os reguladores não são agentes políticos que se vinculam aos governantes. Vinculam-se, sim, aos pressupostos legais para o setor regulado e aos objetivos das políticas setoriais definidas permanente e continuamente pelos poderes do Estado.

Neste momento em que o país dá mostras de sua maturidade política, entendemos ser também ocasião de reforçar nossa maturidade institucional. Põe-se, pois, necessário a todos os atores deste momento político manifestar o firme compromisso com a capacidade de regulação do Estado, com o respeito aos marcos legais e institucionais em torno dos quais ela se exerce e com a estabilidade e a regularidade do exercício do manejo das competências regulatórias. O esvaziamento das agências ou a redução de sua autonomia não significa o fortalecimento do poder dos próximos governos. Ao contrário, acarretará uma irreversível perda nos mecanismos de intervenção acumulados. Um retrocesso incompatível com os avanços que o processo eleitoral parece indicar.

# O INSTITUTO DA MEDIAÇÃO NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS DE ELETRIFICAÇÃO RURAL

*Luciano Schumacher Santa Maria  
Técnico Superior da AGERGS*

As cooperativas de eletrificação rural iniciaram sua história na década de 40, com a fundação da Cooperativa de Força e Luz de Quatro Irmãos, no município de José Bonifácio (atual Erechim). Desde a fundação até os dias atuais, sua atuação junto às comunidades rurais supriu a falta de recursos do poder público para investimentos na eletrificação das regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos.

Sua importância no processo de desenvolvimento das áreas rurais, como condição para incremento da renda destas populações e sua consequente fixação no campo, sempre foi reconhecida e incentivada pelo poder público, inclusive por marcos legislativos tais como o Estatuto da Terra, instituído em 1964, que impulsionou o sistema cooperativista na eletrificação rural.

Devido à importância das cooperativas de eletrificação rural no setor elétrico, distribuindo energia para mais de 190.000 unidades consumidoras somente no Estado do Rio Grande do Sul<sup>1</sup>, o legislador brasileiro conferiu ao poder concedente, através do parágrafo único do art. 23 da lei 9.074, de 07 de julho de 1995, a faculdade de promover a regularização das permissões de distribuição de energia elétrica.

Posteriormente, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) emitiu a resolução nº 333, de 02 de dezembro de 1999, que estabeleceu os procedimentos para abertura e instrução do processo ad-

<sup>1</sup> Conforme dados disponíveis no web site da Federação das Cooperativas de Energia, Telefonia e Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Sul - FECOERGS ([www.fecoergs.com.br](http://www.fecoergs.com.br)), base 2001.

ministrativo destinado a regularizar a situação das cooperativas de eletrificação rural que, na data de emissão da referida lei, exercessem atividade de comercialização de energia a público indistinto.

Através da política de descentralização de atividades promovida com sucesso pela ANEEL, a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) atuou desde a concepção do processo, da definição das diversas fases a serem concluídas visando à regularização das permissões para distribuição de energia elétrica das cooperativas de eletrificação rural, desde a análise administrativa e contábil das cooperativas até a definição de sua área de atuação.

A definição das áreas de atuação da cooperativa em processo de regularização é, certamente, aquela que requer mais esforços do órgão regulador. A atuação das agências reguladoras deve ser firme e

imparcial, de forma a garantir o equilíbrio entre os agentes nesse processo. Qualquer descuido nessa etapa pode provocar injustiças, quer seja prejudicando a cooperativa ao reduzir sua área de atuação de fato sem que tenha havido desrespeito a nenhum instrumento normativo, quer seja tolhendo o direito das concessionárias em sua área de concessão.

A referida resolução dispõe, em seu art. 17, que a delimitação da área de atuação será feita através de poligonal envolvente, traçada com referência às linhas e às redes implantadas pela cooperativa. Para a

definição dos vértices dessa poligonal, o órgão regulador deveria observar os preceitos do art. 18 da mesma resolução.

Existiam no Estado do Rio Grande do Sul dezesseis cooperativas de eletrificação rural (ao final do processo de

análise e vistoria, uma pequena cooperativa sem condições econômi-

*A atuação das agências reguladoras deve ser firme e imparcial, de forma a garantir o equilíbrio entre os agentes neste processo.*

cas de prestar um serviço adequado foi absorvida por uma maior), que representavam vinte e nove fronteiras a serem definidas com as oito concessionárias de distribuição de energia elétrica. A AGERGS, em conjunto com a ANEEL, definiu um procedimento baseado em três etapas sucessivas:

1. Definição de prazo para os agentes negociarem livremente seus interesses:

Foi definido um prazo para os próprios agentes promoverem reuniões para discussão dos limites físicos de responsabilidade de atendimento das cooperativas de eletrificação rural, buscando a assinatura de um Termo de Acordo que delimitasse a atuação da cooperativa:

Apesar de a agência acompanhar essas negociações e estimular os agentes na busca de um clima propício para o consenso, não houve um avanço significativo nessa etapa. Apenas cinco termos de acordo foram assinados.

2. Mediação entre os agentes:

Uma vez que não foi possível firmar termos de acordo para todas as fronteiras existentes entre cooperativas de eletrificação rural e conces-

sionárias de distribuição de energia elétrica, a AGERGS estabeleceu um cronograma de reuniões de mediação visando dirimir todos os conflitos ainda pendentes.

As reuniões envolveram sempre representantes dos dois agentes, cooperativa e concessionária. Foram reuniões de caráter técnico, sempre envolvendo permutas de áreas e consumidores, proposição de alternativas de parte a parte, definições de novas medições em campo, etc. O ambiente inicialmente tenso evoluiu para uma franca discussão de possibilidades técnicas para solução de conflitos que, em alguns casos, perduram por décadas.

Essas reuniões permitiram a obtenção de vinte e um termos de acordo, representando evolução significativa no processo de definição das poligonais de atuação das cooperativas de eletrificação rural. Em alguns desses acordos, existem pontos críticos de conflito, em que realmente não havia condições de se atingir o consenso entre os agentes. Nesses casos, que totalizam vinte e dois pontos, a área em questão foi cercada para deliberação posterior da AGERGS.

3. Deliberações do órgão regulador:

Em dois casos, os agentes, mesmo após mediação da AGERGS, não obtiveram consenso para assinatura de termo de acordo. Nessas situações, assim como naquelas anteriormente citadas, nas quais ficaram pequenas pendências nos termos de acordo, a AGERGS ficou responsável pela delimitação das poligonais de atuação das cooperativas de eletrificação rural.

Nesta etapa do processo, devido à emissão, pela ANEEL, da resolução nº 012, de 11 de janeiro de 2002, que substituiu a resolução nº 333/99, alguns casos em que a mediação já estava encerrada, por acreditar firmemente que os acordos de área são a melhor forma de dirimir conflitos e encontrar a solução mais justa para ambos os agentes, a AGERGS decidiu retomar o processo anterior de mediação, que ainda está sendo conduzido.

Nos demais pontos, as definições sobre os vértices das poligonais estão sendo conduzidas pela AGERGS, através de sua equipe própria de téc-

nicos, auxiliada nas vistorias em campo pelos técnicos da Fundação de Apoio à Tecnologia e Ciência (FATEC), ligada à Universidade Federal de Santa Maria.

Em conflitos de maior gravidade, nos quais havia graves riscos à segurança da população e dos funcionários de manutenção de ambos os agentes, as discussões a respeito das deliberações da AGERGS, que determinou a permuta de consumidores entre os agentes como forma de desfazer perigosos cruzamentos de redes, envolveram inclusive o Ministério Público, tal como ocorreu no caso do município de Dona Francisca.

Esse processo, já em fase de conclusão na ANEEL, que deverá emitir os atos finais de regularização das cooperativas de eletrificação rural, trouxe inquestionáveis ganhos para a sociedade e, em especial, para o setor elétrico, tais como:

- Eliminação dos conflitos entre os agentes em questões de área, com conseqüente segurança para investimentos na expansão de sistemas, além de evitar demandas judiciais

para solução de conflitos sobre a responsabilidade pelo atendimento de determinadas unidades consumidoras;

- Restabelecimento das relações entre os agentes, que, em alguns casos, estava abalada por demandas judiciais de parte a parte; e

- Fortalecimento da política de descentralização da ANEEL, com a construção do processo de regularização de forma interativa entre ANEEL e

AGERGS, juntamente com os demais agentes envolvidos.

A sociedade, após a conclusão do processo de regularização das cooperativas de eletrificação rural, também será significativamente beneficiada, na medida em que as cooperativas ingressarão no ambiente regulado, com qualidade de forne-

cimento e tarifas reguladas, garantindo direitos aos consumidores.

Finalmente, acreditamos que o maior benefício desse processo seja o fortalecimento do instituto da mediação, que ficou consagrado

como uma forma ágil e justa para a solução de conflitos, além de comprometer os agentes na busca dessa solução. Nas palavras de Kant, “quando alguém decide alguma coisa a respeito de outrem, é sempre possível que lhe

faça alguma injustiça, mas toda a injustiça é impossível quando ele decide para si mesmo”<sup>2</sup>.

*Finalmente, acreditamos que o maior benefício deste processo seja o fortalecimento do instituto da mediação, que ficou consagrado como uma forma ágil e justa para a solução de conflitos, além de comprometer os agentes na busca dessa solução.*

---

<sup>2</sup> Apud Gerard Farjat, *Le Droit Privé*, pág. 49-50

# PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E EFICIÊNCIA REGULATÓRIA: BREVÍSSIMA REFLEXÃO SOBRE A EXPERIÊNCIA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA AGERGS EM 2002<sup>1</sup>

*Luiz Miranda  
Conselheiro da Agergs*

Poucas instituições da cultura política ocidental contemporânea gozam da quase unanimidade de aceitação pela sociedade como a democracia parlamentar, independentemente das formas particulares que assumam nos diferentes estados nacionais. No entanto, seu pressuposto maior, o da representação adequada dos interesses dos cidadãos, é um tema em aberto, sujeito permanentemente ao questionamento de sua eficácia face aos confrontos entre os diversos interesses econômicos e sociais em disputa nos diferentes espa-

*Como diria  
Raymundo Faoro,  
aos donos do poder  
não interessa a  
independência  
real dos poderes  
públicos.*

ços políticos de cada sociedade nacional.

Dentre as várias facetas desse questionamento no Brasil, a questão da inter-relação, articulação e/ou sobreposição dos poderes públicos constituídos enquanto Poderes

Executivo, Legislativo e Judiciário nos diferentes níveis da territorialidade política - Municípios, Estados e União assume um caráter peculiar em decorrência da secular tradição de centralização do Poder Executivo no âmbito dessa territorialidade política e de sua hegemonia - às vezes discreta, no mais

<sup>1</sup> A versão final deste texto incorporou algumas agudas observações de Helmut Volkmann, a quem agradeço a disponibilidade permanente ao diálogo crítico. As deficiências remanescentes são, como sempre, de responsabilidade do autor.

das vezes aberta, mas sempre presente - frente ao Legislativo e ao Judiciário. Como diria Raymundo Faoro, aos donos do poder não interessa a independência real dos poderes públicos, mas a ficção de sua existência como garantia da vigência de seus interesses.

A atividade regulatória na sociedade brasileira, constituída em tese para garantir aos cidadãos a oferta universal e de qualidade a preços módicos de serviços públicos essenciais delegados à iniciativa privada e, portanto, remetida à submissão e à lógica abstrata do capital, implica o reconhecimento, pelo menos tácito e também em tese, quer da insuficiência do mercado enquanto instância social capaz de alocar da maneira mais eficiente ao interesse público os recursos privados destinados ao fornecimento desses serviços, quer da necessidade da estruturação de uma instância pública independente do poder estatal e do poder econômico privado, capaz por sua vez de operar como

guardiã dos interesses dos cidadãos atomizados enquanto usuários de serviços essenciais fornecidos em regime oligopólico ou monopólico. Assim, a criação das agências reguladoras significa, não obstante as peculiaridades de cada uma, tanto em nível federal como nos estados da União, um primeiro passo em direção a formas mais modernas de fornecimento em mercado de serviços públicos essenciais no que diz respeito ao atendimento pleno dos interesses dos cidadãos e mais além do princípio de maximização a curto prazo da valorização do capital, princípio que tende a se impor como referencial hegemônico em sociedades nas quais as contradições nas relações entre as funções executiva, legislativa e judiciária enfraquecem a representação dos interesses da cidadania frente a estruturas concentradas de mercado.

Na verdade, esta tensão entre os interesses do capital - que encurta progressivamente seu horizonte temporal de autovalorização - e as

estruturas políticas representativas da sociedade em geral (incluía portanto, a própria ordem econômica), e da cidadania em particular, tem gestado nas sociedades das economias ocidentais de estruturas econômicas mais diversificadas e complexas o desenvol-

vimento de novas formas de representação política organizada não parlamentar da cidadania, que podem atuar quer como grupos de pressão no espaço societal público ou nos espa-

ços políticos tradicionalmente atribuídos aos poderes públicos constituídos, quer como partícipes junto a esses mesmos poderes públicos na construção de soluções para problemas que afetam a sociedade como um todo.

Seria interessante que as agências reguladoras, elas mesmas ins-

tâncias de representação do interesse público em princípio autônomas face ao poder estatal e ao econômico, avançassem na compreensão dos significados dessa insuficiência das formas tradicionais de representação da cidadania e deste surgimento de novas formas

de sua auto-organização e auto-expressão, compreendendo que a atividade regulatória tem muito a ganhar em termos de sua eficácia pela aproximação a essa cidadania organizada no

espaço parlamentar mais próximo ao cotidiano dos cidadãos, de modo a possibilitar a percepção direta e compartilhada dos problemas postos à atividade regulatória, possibilitando assim o entendimento mais preciso do que se faz necessário fazer e de com quem e como fazer em situações concretas.

*A atividade regulatória tem muito a ganhar em termos de sua eficácia pela aproximação a essa cidadania organizada.*

A esse respeito, as várias audiências públicas promovidas pela AGERGS em 2002 nas Câmaras de Vereadores de cidades do interior do RS têm se mostrado uma fonte inestimável de reconhecimento e aprendizado recíprocos, que tem tornado a atividade regulatória conhecida tanto pelos cidadãos e suas organizações como por seus representantes nos parlamentos municipais e que tem possibilitado à AGERGS encurtar expressivamente o tempo necessário ao conhecimento e à solução dos problemas à medida de sua apresentação nessas audiências públicas. Porém, é necessário destacar o aprendizado de que muitos desses problemas simplesmente não teriam existido se não houvesse a desarticulação política na inter-relação entre os diferentes níveis da territorialidade política, referida ao início desta reflexão, seja entre Estado Federado e Municípios, seja entre União e Municípios, que faz com que os contratos firmados entre o ente delegante - Estado ou

União - e as empresas concessionárias tratem de seus objetos em abstrato, ignorando olímpicamente a cidadania em seu espaço físico de vida e seus representantes legislativos municipais.

Um exemplo, dentre outros possíveis, refere-se à concessão de um pólo rodoviário a partir do qual a vida de cidadãos moradores de um bairro no entorno da cidade passou a sofrer a ameaça da intensificação de acidentes rodoviários após os trabalhos de conservação da rodovia tecnicamente incorretos realizados pela Concessionária, sem que as reclamações e os pedidos de providências à empresa tivessem sido atendidos como a gravidade da situação criada - uma estatística sinistra de uma morte a cada vinte dias no espaço de seis meses após tais trabalhos - obviamente exigia. A audiência pública promovida pela AGERGS na cidade, pondo juntos cidadãos, vereadores e representantes da Concessionária, bastou para que o problema fosse resolvido,

com o acompanhamento da solução feita pelos técnicos de nossa Agência Regulatória. Mas a lição maior que resultou desse episódio foi a de que todos os contratos firmados entre Delegante e Delegatário deveriam, obrigatoriamente, contar ao menos com a aprovação expressa e formal do Poder Legislativo de cada município da região abrangida pelos serviços que viessem a ser delegados à iniciativa privada e da AGERGS. Estamos, portanto, falando de (e propondo) uma mediação política formal prévia como

*A democracia real - participativa e parlamentar - é uma aliada valiosa da atividade regulatória.*

condição indispensável ao processo de delegação de serviços públicos no Rio Grande do Sul que abra espaço à participação cidadã enquanto meio e instrumento de aumento da eficiência da ação regulatória em si mesma por antecipar-se ao surgimento de problemas advindos de formas tecnocráticas de delegação dos serviços públicos. A tese mais geral, e no entanto muito simples,

é a de que a democracia real - participativa e parlamentar - é uma aliada valiosa da atividade regulatória.

*Maria Augusta Feldman,  
Conselheira-Presidente  
AGERGS*

Dentre os objetivos fundamentais das Agências de Regulação, estão elencados a harmonização dos interesses dos consumidores e dos usuários, do poder concedente e dos prestadores dos serviços públicos delegados, o zelo para que se cumpram os requisitos de qualidade, continuidade e confiabilidade, e a garantia da modicidade tarifária, entre outros. Esses princípios embasam as ações dos Agentes Reguladores. Exercitá-los, de forma equilibrada, tem sido o grande desafio.

A regulação na América Latina e, principalmente, no Brasil, é uma atividade nova; as Agências vivenciam, ainda, uma fase de consolidação junto às instituições. Por consequência, grande parte de suas ações são canalizadas na reafirmação de suas competências e na explicação da inexistência de conflito de atribuições entre o Poder Concedente e o Órgão Regulador.

Regra geral, o trabalho desenvolvido concentra-se na homologação de tarifas e editais, na realização de vistorias regulatórias, atendendo, principalmente, a demandas do Poder Concedente e/ou dos Concessionários.

Mundialmente, a sociedade vem passando por alterações extremamente significativas, exigindo não só democracia formal, mas democracia viva, participativa. Inúmeros fatores, dentre os quais podemos citar a popularização dos meios de comunicação e o fim de regimes de exceção<sup>1</sup>, mostraram-se decisivos para estimular a efetiva participação da sociedade organizada nas mais diversas áreas e segmentos.

A legislação brasileira, paralelamente, ou até mesmo se antecipando, constrói instrumentos legais que asseguram esse direito<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ex.: Leste Europeu

<sup>2</sup> Constituição Federal  
Código de Defesa do Consumidor  
Lei 8.631/93 - art. 13  
Lei 8.987/95 - art. 29

Existindo o direito e o desejo, é momento de alterar as rotinas e oportunizar, de forma concreta, a participação dos usuários na área de regulação. É necessário que as Agências trabalhem no estímulo à organização e ao fortalecimento dos Conselhos de Consumidores, órgãos representativos da sociedade, chamando-os para as discussões e convidando-os a refletir sobre a própria regulação, democratizando o processo regulatório.

Divulgar e publicizar, ao máximo, toda e qualquer decisão ou pauta é condição para facilitar a integração do cidadão ao debate.

No processo de chamamento à discussão, outro importante instrumento é a *Audiência Pública*. E, neste ponto, a garantia do acesso do cidadão deverá ser privilegiada, através de eficiente divulgação e, se necessário, deve a Agência deslocar-se aos diversos pontos de seu Estado (ou País, no caso das agên-

cias federais), de modo que sejam ouvidos moradores de diferentes regiões e não apenas a expressão das capitais.

*O serviço público deve estar sempre subordinado ao controle da sociedade.*

O serviço público deve estar sempre subordinado ao controle da sociedade. Os usuários, parte fundamental, objetivo da prestação do serviço, devem ser provocados, através de ações diferenciadas, como forma de assegurar a igualdade

de preconizada e o equilíbrio necessário nesta relação de três partes, de interesses e visões distintas.

O exercício da cidadania exige espaços e oportunidades de diálogo. A democracia participativa deve assegurar a homens e mulheres os instrumentos práticos para que conheçam, reivindiquem e exerçam seus direitos.

A AGERGS, ao completar cinco anos de existência, por decisão de seu Conselho Superior decidiu por comemorar com a sociedade, radicalizando no oferecimento de

espaços democráticos de crítica e discussão. Realizou quatro audiências públicas regionalizadas, oportunizando o debate sobre a prestação do serviço público na visão do consumidor, com a participação do Concessionário e do Poder Concedente.

Foram oferecidas informações, colhidos depoimentos, esclarecidas as funções, a importância e as competências da Agência. Foram buscadas não só a divulgação institucional, mas, principalmente, a criação e a oferta de um espaço de interação entre o regulador, o usuário, o poder concedente e as concessionárias.

As audiências públicas são institutos cuja utilização, no País, é relativamente recente. Foram previstas, pela primeira vez, na Resolução 001 de 1983, do CONAMA, para a discussão dos Relatórios de Impacto Ambiental. Mais recentemente, as leis que instituíram o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, a Lei da Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade, contemplaram a realização de audiências públicas (também chama-

*A democracia participativa deve assegurar a homens e mulheres os instrumentos práticos para que conheçam, reivindiquem e exerçam seus direitos.*

das de consultas públicas) como forma de qualificação do processo de discussão acerca de questões relevantes.

A Costa Rica, através da Lei n.º 7593/96 – Lei da autoridade reguladora dos serviços públicos, possibilita aos usuários e aos consumidores partici-

parem, inclusive, das definições tarifárias, assegurando mecanismos e regramentos que exigem conhecimento, responsabilidade e efetiva participação<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> "Art. 30 – Alterações de Tarifas – Os prestadores de serviços públicos, as organizações de consumidores legalmente constituídas e qualquer entidade pública competente poderão apresentar solicitações de alteração de tarifas e preços. A Autoridade Reguladora estará obrigada a receber e tramitar essas solicitações, unicamente quando as mesmas cumprirem os requisitos formais estabelecidos pelo regulamento."

"Art. 31 – Fixação de preços, tarifas ou taxas – Para fixar preços, tarifas ou taxas de serviços públicos, a Autoridade Reguladora levará em conta o modelo de estruturas produtivas para cada serviço público, segundo o desenvolvimento do conhecimento, a tecnologia, as possibilidades do serviço, a atividade afim e o porte das empresas prestadoras. Nesse último caso, se procurará fomentar a pequena e média empresa. Diante de impossibilidade comprovada para aplicar este procedimento, se consi-

Se o legislador vem optando por formas de gestão efetivamente democráticas, que possibilitem ao cidadão amplo acesso à informação e plenas condições de manifestar-se, externan-

do suas opiniões e participando de processos de seu interesse, a população também avança no sentido da conquista da cidadania plena. É preciso, igualmente, que as instituições públicas – aqui, um destaque às agências de regulação – se ajustem ao novo momento e abram espaços para receber e interagir com este

*A aproximação do regulador com a população constitui-se no principal desafio do ato regulatório.*

novo cidadão. Mas, ao facilitar os canais de participação, precisam estabelecer regras claras que assegurem competência, representatividade, independência e qualidade, além de

exigir, também, desses novos parceiros, participação com responsabilidade e compromisso com a sociedade e com a defesa do bem comum.

A aproximação do regulador com a população constitui-se no principal desafio do ato regulatório. A criação de mecanismos capazes de estabelecer essa linha de comunicação entre a sociedade civil e a Agência é tarefa desafiadora e imprescindível. Para regular, afinal, é preciso não perder de vista que os serviços públicos existem para os usuários. E, ainda que reconhecida tal premissa, os consumidores são os agentes menos acessíveis da co-

---

*derará a situação individual de cada empresa.*

*Os critérios de equidade social, preservação ambiental, conservação de energia e eficiência econômica definidos no Plano Nacional de Desenvolvimento deverão ser elementos centrais para fixar preços, tarifas e taxas dos serviços públicos.*

*Não se permitirão fixações que atentem contra o equilíbrio financeiro das entidades prestadoras do serviço público."*

nhecida estrutura regulatória. O Poder Concedente e os Delegatários, pelas mais diversas razões, encontram-se próximos do Regulador, independentemente do grau de aceitação destes di-

ante da nova instituição. Entretanto, a sociedade civil, em fase de organização, ainda desconhece o papel das Agências de Regulação.

Conclui-se, pois, que as audiências públicas, além de importante instrumento de democracia, mostram-se, também, como importante instrumento de regulação, estreitando a distância entre a população e os reguladores. E, se tais instrumentos se firmarem como efetivos fóruns de discussão dos serviços públicos delegados, ganhará o regulador, que passará a conhecer seus interlocutores e compartilhar de suas angústias, e ganhará o cidadão que, sem nenhum intermediário, poderá estimular e mesmo dar origem

*Uma boa regulação depende de uma boa articulação social.*

a debates, cujo objetivo último e maior é a melhoria na qualidade dos serviços públicos delegados.

Uma boa regulação depende de uma boa articulação social, sendo que esta se efetiva com a ação organi-

zada do usuário diante da prestação dos referidos serviços.

A participação das comunidades no exercício das atribuições de fiscalização do serviço público determina um outro enfoque e uma nova relação a ser consolidada entre REGULACÃO – SERVIÇO PÚBLICO – CIDADÃO.

*Clovis Ilgenfritz da Silva,  
Conselheiro da AGERGS*

Na condição de Conselheiro da AGERGS, recém iniciando (julho/02), inauguro minha participação nesta edição do *Marco Regulatório* saudando os ex-Conselheiros, os atuais Conselheiros e o Corpo Técnico-Jurídico-Administrativo pelo trabalho já realizado nos seus primeiros cinco anos, ao mesmo tempo em que declaro minha esperança de um porvir com muitas realizações desta Agência, sempre no interesse público – os usuários dos serviços concedidos.

Não teria nexos uma Agência Reguladora que não fosse buscar o equilíbrio financeiro, a modicidade e o melhor desempenho das empresas cujos Serviços de Energia, Transporte, Saneamento e outros foram concedidos pelo Estado, através do Governo, ao setor privado.

A visão dominante histórica no cenário político institucional brasileiro é estribada em conceitos que, no decorrer das últimas décadas, se apresentaram sob nomenclaturas diferentes, mas com as mesmas

raízes, os mesmos princípios. Antes, no período dos Governos Militares, vigorou o conceito de “Doutrina da Segurança Nacional”. Após o período da ditadura, com a busca da democratização pelos movimentos sociais nos estados e no país, segue-se o regime conhecido como “Neoliberal-Globalizante”. Os dois com raízes antigas no sistema capitalista, reconcebidos a partir do Consenso de Washington e aplicados aos países, através do FMI, do BIRD e do BNDES, para citar apenas alguns de seus condutores.

Os conceitos, as “leis de mercado”, em especial o financeiro, regidos pela visão neoliberal não servem mais ao mundo moderno, ou melhor, ao mundo que a humanidade precisa, deseja e quer. São responsáveis pela concentração da renda, da riqueza e do poder, enquanto milhões de pessoas em todos os quadrantes do mundo são jogadas na miséria absoluta, no desemprego, na pobreza.

A segregação social, a discriminação, o desrespeito, a destruição do meio ambiente nunca foram tão grandes, tão perversos como nos tempos atuais em todos os países periféricos da América Latina, da Ásia e da África.

Na esteira do neoliberalismo, uma das diretrizes foi, e tem sido, o processo de **privatizações** levado a efeito pelo Governo Federal e pelos Governos Estaduais, em especial nos anos 90.

Aqui no Rio Grande do Sul, o processo de privatizações foi estancado pelo Governo atual - Olívio Dutra/ Miguel Rosseto - Frente Popular, salvando-se às privatizações o Banrisul, a Corsan, a CRM, a Sulgas, entre outros setores. Mas aconteceu com 2/3 da CEEE, toda a telefonia, a extinção da Caixa Econômica Estadual, a venda do Banco Meridional, as estradas pedagiadas...

Concordemos ou não, a realidade é que as privatizações atingiram serviços públicos fundamentais, os quais poderiam funcionar com qualidade, se bem administrados como aconteceu com o Banrisul, a Corsan e outros totalmente saneados e recuperados em apenas três anos do Governo atual.

Faço essas observações para, de maneira simples e resumida, afir-

mar a importância da AGERGS e das demais Agências Reguladoras estaduais e nacionais, uma vez que os serviços concedidos às empresas privadas precisam ser fiscalizados, regulados por instituições autônomas e independentes que exerçam essa função, além dos Legislativos, dos Judiciários e dos Executivos da Federação Brasileira.

As Agências Reguladoras foram criadas após o processo de privatizações ter sido praticado em larga escala. Ao contrário do que seria lógico: primeiro o estabelecimento dos critérios para as privatizações, em que setores e, sobretudo, após ampla discussão e aprovação da Sociedade. Isso não aconteceu, as Agências surgiram, de forma casuística, como que para "salvar" as aparências, num processo, no mínimo, obscuro e pouco convincente, para tentar aplacar os ânimos contrários às privatizações da imensa maioria da nação brasileira.

Um exemplo contundente da inversão no processo são os contratos relativos aos pedágios, que se revelaram "leonínicos", por tratarem de garantias às empresas concessionárias com prazos de 15 a 20 anos, cujas cláusulas dificultam em vários aspectos a condição de sua implantação realmente no interesse públi-

co. O Governo atual discutiu-os com os empresários dos pedágios através da Secretaria dos Transportes por um ano e meio, não conseguindo as melhorias reclamadas pelos usuários, sempre porque os contratos aprovados em Lei, na Assembléia Legislativa, não permitiram.

Outro exemplo poderia ser invocado, a Lei das Taxas, cujos valores, na maioria dos casos, tornaram-se proibitivos aos Concessionários. Nesse sentido, o Conselho Superior da AGERGS, em acordo com o Poder Concedente e com as próprias Concessionárias, está aguardando tramitação e aprovação de Projeto na Assembléia Legislativa com as modificações pertinentes acordadas.

Esses, entre outros fatores, dificultaram muito a identificação, o caráter político-administrativo das novas Instituições. Embora em tese definidos em Lei, não raro pudessem ser confundidas como instituições apenas homologadoras dos interesses das Empresas Concessionárias. Acrescente-se ainda o fato de não haver uma Legislação clara e

única para a formação das Agências em nível nacional e nos estados. Não existem os parâmetros mínimos universais para dar maior integração, eficiência e eficácia aos

resultados do processo regulatório. Após cinco anos de experiências quanto ao funcionamento das Agências, seria oportuna e até necessária uma Legislação Federal básica e abrangente para alicerçar o processo regulatório sem prejuízo das questões espe-

cíficas de cada setor ou região.

Essas observações, entretanto, não invalidam a importância dessas **novas instituições**, das quais mais antiga, que recém completou cinco anos, é a nossa AGERGS.

É notório o esforço tanto das Agências Regionais como Nacionais pelo melhor conceito, que é o interesse público. Não só nos preços como na qualidade dos serviços prestados pelas empresas que obtiveram a Concessão.

Tem sido esse o esforço do novo Conselho da AGERGS, não só dando seqüência ao trabalho do primeiro Conselho, mas corrigindo rumos

*É notório o esforço tanto das Agências Regionais como Nacionais pelo melhor conceito que é o interesse público. Não só nos preços como na qualidade dos serviços prestados pelas Empresas que obtiveram a Concessão.*

e buscando afirmar um trabalho consubstanciado na busca de seu papel precípua, a regulação.

Esforços do atual Conselho Superior e do Corpo Funcional têm sido envidados para não só corrigir impropriedades constatadas na implantação prática das legislações existentes, mas para buscar novos métodos e critérios mais justos e condizentes com a necessidade e o interesse público. A começar pela nomeação dos funcionários concursados, que, aliás, diferentemente do que foi divulgado por setores da mídia, foram nomeados e receberam tratamento digno a partir de providências do atual Governo Estadual.

Salienta-se ainda o esforço no processo de divulgação e afirmação do papel da AGERGS ao realizar Audiências Públicas regionalizadas em cidades pólo no Estado.

Os esforços do novo Conselho, da Equipe de seus Trabalhadores têm levado suas preocupações à

ABAR - Associação Brasileira de Agências Reguladoras. Nesse sentido, será muito importante o Congresso Nacional programado para o mês de maio de 2003, a realizar-se no Rio Grande do Sul.

São inúmeras as preocupações e os assuntos a serem debatidos nesse evento, desde a busca da identidade das novas instituições até a sua inserção no contexto nacional, em especial aos novos rumos, às mudanças que nosso país necessita para superar os limites apenas formais da

democratização, alcançando o social, estabelecendo a justiça com distribuição da renda, da riqueza, da melhoria da vida para todos. Pois não se justifica, é inadmissível continuarmos, em um dos países mais ricos do planeta, a conviver com as extremas e perversas

desigualdades existentes.

É minha esperança e, acredito, da imensa maioria do povo brasileiro - a vida digna para todos.

*Salienta-se ainda o esforço no processo de divulgação e afirmação do papel da AGERGS ao realizar Audiências Públicas regionalizadas em cidades pólo no Estado.*

Denise Zaions,  
Conselheira da AGERGS

Qual é o papel do Agente Regulador? Obviamente, o sentido dado à existência de uma instituição pública é o interesse público, o bem comum da coletividade. Tais concepções, no entanto, são muito amplas e subjetivas, pois estão sujeitas as várias visões ideológicas do analista. Todavia, há uma brecha técnica, supostamente neutra<sup>1</sup>, dada pela visão científica formada em âmbito acadêmico.

Na Teoria Econômica, o papel do Regulador é o de realizar o que o mercado não tem condições de fazer. Em situações de monopólio, o preço imbuete uma margem de lu-

cro excessiva além da margem normal e justa para remunerar o capital, implicando preços muito elevados. Isso decorre do fato de o monopolista ser o único ofertante do produto/serviço no mercado, não tendo que se subordinar aos ditames da concorrência.

Assim, se a situação de monopólio para os bens típicos de mercado já se configura prejudicial à sociedade, o

que dizer quando se trata de serviços públicos, essenciais para a comunidade?

Por aí já vislumbramos a dimensão da responsabilidade do Regulador, que não pode se furtar de cumprir o que o mercado não consegue fazer: reduzir a desmedida margem de lucro, diminuindo o preço e che-

*Assim, se a situação de monopólio para os bens típicos de mercado já se configura prejudicial à sociedade, o que quer dizer quando se trata de serviços públicos, essenciais para a comunidade?*

<sup>1</sup> A autora não tem a pretensão de atingir tal neutralidade e reconhece que as teorias estão eivadas de concepções ideológicas.

gando ao que poderíamos denominar (parcialmente)<sup>2</sup> de modicidade tarifária.

Na linguagem técnica da economia, isso significa conduzir o preço até o nível do custo médio – gasto unitário despendido para produzir uma unidade do serviço num contexto de máxima eficiência dos recursos empregados e de remuneração justa do capital.

Neste ponto há que se chamar a atenção para os efeitos da evolução tecnológica, que, ao elevar a produtividade dos fatores envolvidos na produção, tende a reduzir ao longo do tempo o custo (real médio) da geração dos serviços.

Tal efeito de produtividade, por ser um ganho de toda a coletividade, deve ser compartilhado com o próprio capital (no caso de empresa privada) e com os usuários dos serviços através de preços menores.

Cabe ao Regulador captar tecnicamente, no segmento regulado, a evolução dessa produtividade, transferindo-a para sociedade através de tarifas menores (em termos reais).

<sup>2</sup> Dizemos parcialmente porque, conforme a renda do consumidor, o preço pode ser considerado elevado mesmo que esteja no nível de custo médio.

Apesar de essa proposição ser lógica e, acima de tudo, justa, transpô-la para a realidade é, de fato, uma tarefa bastante complexa.

Por exemplo, no setor de Energia Elétrica é adotada a Regulação pelo Preço, modelo em que os ganhos de produtividade obtidos pelas empresas devem ser periodicamente transferidos para as tarifas através de um redutor. A definição do Fator de Produtividade, denominado de Fator X, é uma tarefa complexa realizada pelo Regulador. Uma ampla gama de variáveis é examinada, dentre as quais podemos ressaltar as taxas de crescimento do mercado e, principalmente, a rapidez com que as empresas absorvem a evolução tecnológica ocorrida no setor. Desse modo, se durante um período de reajuste a inflação foi de 10,0% e a produtividade foi de 1,5%<sup>3</sup>, o aumento tarifário será de 8,5%; portanto, abaixo da inflação, gerando ganhos reais ao consumidor<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Este foi o valor do Fator X aplicado pela ANEEL como redutor na primeira revisão periódica da ESCELSA ocorrida em 1999.

<sup>4</sup> O redutor tarifário ainda não foi aplicado à maioria das distribuidoras de energia elétrica. Cabe registrar que, entre 1995 e 2001, os reajustes da energia elétrica residencial (132%) excederam a inflação medida pelo IPCA do IBGE (76%).

Setores bastantes dinâmicos como o de Telecomunicações e o de Energia Elétrica apresentam uma boa aderência a esse tipo de modelo. Já os setores que absorvem mais lentamente as inovações e que adotam uma tarifação pelo custo se enquadram melhor no Sistema de Controle de Eficiência.

Nesses mercados a tarifa é reajustada diretamente em função das alterações nos custos. Se a empresa não atualiza o seu padrão de pro-

dução às tecnologias modernas, atuando com custos desnecessariamente elevados, toda a ineficiência é paga pelos usuários dos serviços através de tarifas mais elevadas.

O Regulador deve, então, exigir o chamado Ajuste de Eficiência da empresa, traduzido em um redutor sistemático sobre os custos. A magnitude desse redutor e a sua periodicidade dependem das características tecnológicas e estruturais do setor regulado, que só serão conhecidas após estudos bastante aprofundados.

Tanto o Ajuste de Eficiência quanto o Fator de Produtividade expressam a responsabilidade que tem o regulador de ser o guardião da modicidade tarifária, resguardando o equilíbrio econômico-financeiro (EEF) das famílias sem desequilibrar a equação contratual da concessão<sup>5</sup>.

Há de se destacar, nesse sentido, que, no marco regulatório vigente, o usuário foi preterido, pois a preocupação central ficou adstrita ao capital

*No marco regulatório vigente, o usuário foi preterido, pois a preocupação central ficou adstrita ao capital, através da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.*

através da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. A Lei Federal de Concessões limitou a política tarifária aos termos do contrato, como pode ser observado na leitura dos artigos 9º a 13º. As relações entre os agentes, que deveriam ter um enfoque mais social por trataram daqueles serviços re-

<sup>5</sup> Este é o nó górdio que cabe ao regulador desatar: atender à modicidade tarifária sem desequilibrar a equação econômico-financeira do contrato de concessão.

<sup>6</sup> Ver Lei 8.987 de 13 de fev. 1995, CAPÍTULO IV: Da Política Tarifária.

gidos pelos princípios da universalidade, reduziram-se a um contrato civil na qual as leis que imperam são as do mercado, universo em que o indivíduo só existe se tiver solvência suficiente para se transformar em consumidor.

Concluímos apresentando o quadro a seguir, em que sintetizamos a nossa visão dos princípios gerais que devem nortear as ações do Regulador no âmbito da regulação econômica<sup>7</sup>.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

IDEC, Idec encaminha propostas para a política tarifária, ([http://server.digipronto.com.br/idec.org.br/paginas/serv\\_energia\\_propostas.asp](http://server.digipronto.com.br/idec.org.br/paginas/serv_energia_propostas.asp))\_\_\_\_\_Consultado em 02/08/2002.

Lei Estadual 10.931. (09 jan. 1997): Cria a AGERGS.

Lei Federal 8.987 (13 fev. 1995): Lei de Concessões.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito do consumidor e privatização. 4<sup>o</sup> Congresso Brasileiro – Revista da Ajuris (Ed. Esp.), Porto Alegre, 1998 vol. 2, págs. 361 a 368.

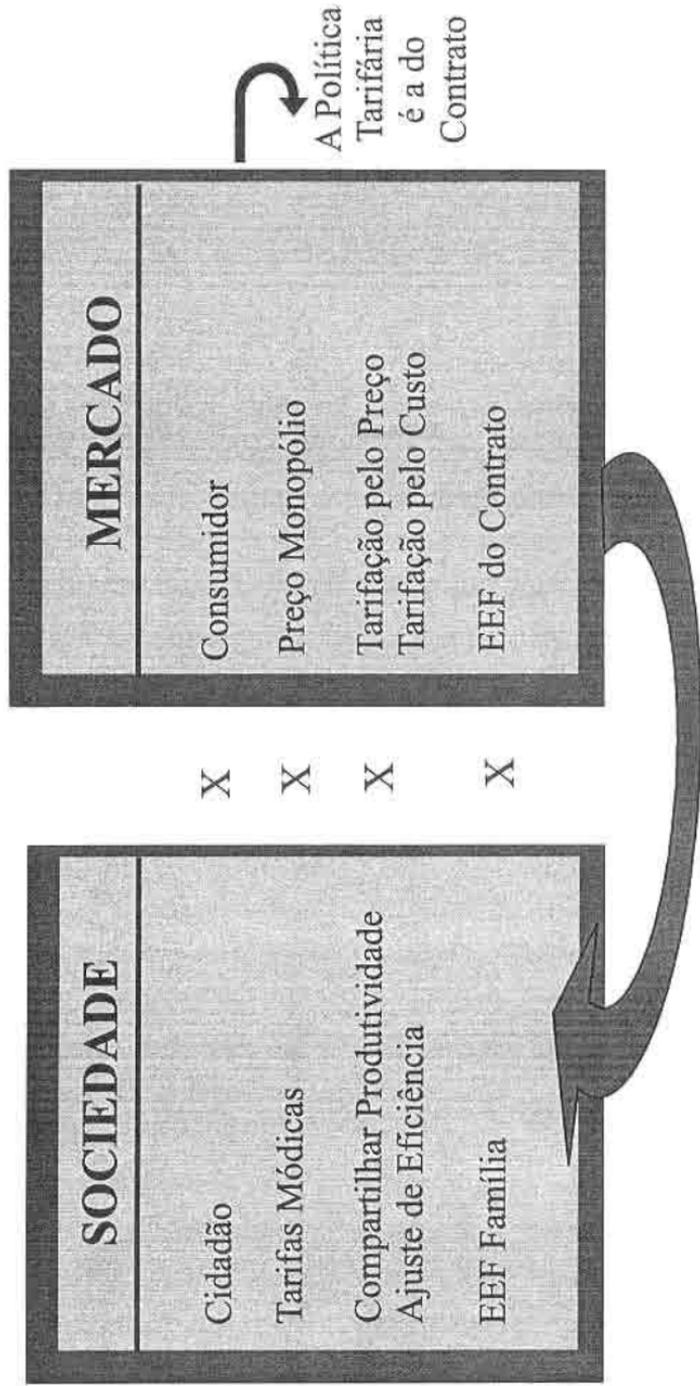
PIRES, José Cláudio Linhares e PICCININI, Maurício S. Modelos de regulamentação tarifária do setor elétrico. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, vol. 5 n<sup>o</sup>9, págs. 147-168, junho 1998.

VISCUSI, W. KIP et alii. Economics of Regulation and Antitrust, The MIT Press, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.

---

<sup>7</sup> Devido a isso, não nos referimos à qualidade, apesar de sabermos das implicações dessa variável sobre os custos.

*A ação regulatória deve transcender os limites do mercado.*



*Regulação Econômica*

# TRANSPARÊNCIA: EFICÁCIA DA AÇÃO REGULATÓRIA

*Rubem Cima,  
Diretor-Geral da AGERGS*

Em seu trabalho sobre “Autonomia e Independência das Agências Reguladoras”, Luís Antônio Veras, da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, em seu resumo introdutório, afirma: “Para o adequado funcionamento dessas organizações, é necessário fortalecer os seus aspectos de autonomia e independência, diminuindo o risco de captura”.

O conceito de regulação traz intrínsecos os pressupostos do distanciamento e da postura de ação imparcial do regulador em relação aos agentes regulados e seus interesses.

Acima dos interesses dos Delegatários, mais do que os direitos dos usuários dos serviços públicos, além das intenções do Poder Concedente que adota políticas de governo na terceirização de serviços de natureza pública, o Regulador se investe da condição de ga-

rantidor da manutenção de relações equilibradas entre os argumentos, buscando assegurar a prestação dos serviços de forma adequada, universal, contínua e com qualidade, por tarifas justas para quem paga e suficientes para manter a saúde financeira de quem os presta.

Naturalmente que em uma economia liberal dominada pelas leis do mercado, na prática, convive-se com uma luta de interesses contrários, vistos de forma diversa pelas diferentes partes, inclusive por quem delega os serviços, o Estado.

Neste contexto, muito se está a escrever sobre o significado e a importância da autonomia e da independência das agências reguladoras. Focaliza-se a importância da autonomia financeira, da autonomia administrativa de gestão, do mandato fixo de seu colegiado, da forma de sua nomeação, da indepen-

dência técnica de seus quadros, etc. Tudo com a preocupação de reduzir o risco de as agências e os reguladores atuarem de forma a privilegiar determinado segmento regulado.

A abordagem da autonomia e da independência da atividade de regulação tem sido provocada pelo receio da captura. Essa preocupação, até o momento, ateu-se mais na questão da autonomia institucional das agências, o que entendemos se constitui em pré-requisito da ação regulatória bem entendida. Nossa preocupação quer avançar além da autonomia que chamamos de institucional. Buscamos abordar, sem pretender maior aprofundamento, a autonomia no exercício da ação reguladora. Nossa abordagem diz respeito ao risco da captura que interfere nas ações regulatórias concretas, mesmo existindo a autonomia institucional da auto gestão administrativa e independência financeira. É nosso objetivo incluir neste debate a importância da **transparência** no processo regulatório.

O conhecimento e a participação da sociedade organizada, da população em geral, através das informações dos meios de comunicação, a participação dos Agentes Regulados, Poder Concedente e Concessionárias, dos Consumidores ou Usuários dos serviços são, com certeza, a maior garantia da ação regulatória isenta de interferência parcial, até mesmo dos segmentos da sociedade que têm representação na formação do Conselho.

As condições que se estabelecem entre as partes interessadas na prestação dos serviços delegados são condições técnicas, com razões econômicas, com custos mensuráveis e grau de necessidades estimáveis. Todas as condições pactuadas por ocasião das concessões são legais e têm razões fáticas e as suas atualizações e revisões no decorrer do tempo também deverão fundamentar-se em razões legais, reais e técnicas, podendo, portanto, ser defendidas para as partes e para a sociedade de forma aberta, pública e transparente.

A publicidade e a transparência têm a mesma importância para a ação regulatória que a independência administrativa e financeira tem para a autonomia institucional das agências.

Assume importância a criação de mecanismos que permitam a transparência da regulação para toda a **sociedade**. Como os serviços públicos delegados normalmente atingem a quase totalidade da sociedade, estamos aqui falando do significado de os consumidores participarem do exercício da regulação desses serviços.

Sob esse enfoque, alguns mecanismos para aproximar a sociedade das agências reguladoras de forma a contribuírem com a eficiência da ação regulatória assumem papel relevante. É o caso de um conceito bem formulado do papel da ouvidoria como órgão criador, incentivador e organizador dos Conselhos de Consumidores, da participação

*A publicidade e  
transparência  
tem a mesma importância  
para a ação regulatória que  
a independência  
administrativa  
e financeira tem para a  
autonomia institucional  
das agências.*

qualificada dos usuários voluntários, da instituição de pesquisas de opinião sistemáticas e periódicas, sem reduzir o mérito maior das Audiências Públicas como mecanismo para austerizar o pensamento

da sociedade em todas as questões que lhe sejam relevantes.

As direções das agências reguladoras têm esse desafio, a tarefa de aperfeiçoar o bom funcionamento desses e outros institutos, por se constituírem em mecanismos eficazes na manutenção da autonomia e da independência das agências e do equilíbrio e da imparcialidade da atividade regulatória.

# TRANSPORTE AQUAVIÁRIO NAS BAÍAS DE GUANABARA E DA ILHA GRANDE NO RIO DE JANEIRO

*Cristina Lúcia Vianna,  
Advogada e assessora de conselheiro da ASEP RJ*

As privatizações ocorridas na área de prestação de serviços públicos essenciais à população obrigaram o Estado a transformar seu papel de executor em fiscalizador. Setores como energia, transportes, saneamento e operação de rodovias hoje recebem investimento de empresas que, mediante contrato, exploram seus serviços.

Diante dessa nova realidade, a ASEP RJ, Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro, foi criada sob a lei número 2.686, de 13 de fevereiro de 1997. A Agência é formada por um Conselho Diretor composto por cinco membros, com mandato de quatro anos, e tem caráter deliberativo, com autoridade para julgar e decidir sobre as questões relacionadas à regulação das atividades das concessionárias. Os conselheiros são indicados e nomeados pelo Governador do Estado,

depois que seus nomes são aprovados em audiência pública, através de votação, pela Assembléia Legislativa.

Presidido por Adalberto Ribeiro da Silva Neto, o Conselho é composto, também, por Francisco José Reis, João Carlos da Silveira Loureiro, João Paulo Dutra de Andrade e Sérgio Ruy Barbosa Guerra Martins.

A Secretaria Executiva é o principal órgão administrativo da Asep. A ela cabe a organização, o acompanhamento e o controle dos processos abertos na ASEP, inclusive os processos regulatórios instaurados para analisar as atividades das concessionárias. Estão também sob sua responsabilidade a gestão patrimonial e as análises e decisões sobre aquisição de bens e serviços necessários ao funcionamento da Agência.

As Câmaras Técnicas são responsáveis pela regulação dos contratos de concessão e pela fiscalização dos serviços públicos concedidos nas áreas de energia, saneamento e transportes, avaliando permanentemente o desempenho das concessionárias e dando embasamento técnico às decisões do Conselho Diretor. A Agência possui quatro câmaras setoriais: Transportes, Saneamento, Energia e Política Econômica e Tarifária.

A Câmara de Transportes é responsável pela fiscalização de 06 Concessionárias e 01 Permissonária, a saber:

Concessionária VIA LAGOS: responsável pela rodovia Rio Bonito/Araruama;

Concessionária ROTA 116: responsável pela rodovia Itaboraí/Friburgo/Macuco;

Concessionária SUPERVIA: responsável pelo transporte ferroviário de passageiros;

Concessionária OPPORTRANS: responsável pelo transporte metroviário nas Linhas 1 e 2 do Sistema Metroviário do Rio de Janeiro;

Concessionária RIOBARRA: responsável pela implantação e pela

operação da Linha 4 do Sistema Metroviário do Rio de Janeiro (não iniciada);

Concessionária BARCAS S.A.: responsável pelo transporte aquaviário nas Baías de Guanabara e da Ilha Grande no Rio de Janeiro;

Permissonária TRANSTUR: responsável pelo transporte aquaviário seletivo na Baía de Guanabara.

A Câmara de Transportes, cuja missão é a de fiscalizar, analisar e avaliar o desempenho dos serviços prestados pelas concessionárias da área de transportes, estuda seus pleitos, acompanha os marcos contratuais, faz uma fiscalização preventiva, dá apoio à ouvidoria, além de atender às solicitações do Conselho Diretor, indicando os ajustes necessários no decorrer da concessão.

A filosofia de fiscalização é adquirir confiabilidade e criar cultura junto às concessionárias, impor limites às equipes de fiscalização, evitando possíveis desgastes entre os fiscais e os fiscalizados. Nos casos em que a concessionária impede o acesso dos fiscais, não há contestação no momento da ocorrência, sendo relatado posteriormente à su-

pervisão, que tomará as medidas adequadas.

A Câmara de Transportes conta com 6 engenheiros com formação na área de transportes, sendo 4 reguladores e 2 analistas de regulação, além de um gerente. A ASEP

RJ mantém convênio de cooperação técnica com alguns órgãos do Estado, como a Riotrilhos (metroviário) e a Central (ferroviário), que cedem funcionários que atuam junto às equipes de fiscalização da ASEP RJ. Outros convênios estão em estudo, entre eles, com o DER-RJ (Departamento de Estradas de Rodagens) e a Capitania dos Portos. A ASEP RJ também mantém convênios específicos com entidades como Fundação Getulio Vargas, Fundação Euclides da Cunha (UFF) e Fundação Ricardo Franco (IME), com a finalidade de oferecer suporte técnico e apoio.

O transporte hidroviário de passageiros, operado na Baía de Guanabara e na Ilha Grande é ex-

*A filosofia de fiscalização é adquirir confiabilidade e criar cultura junto às concessionárias, impor limites às equipes de fiscalização, evitando possíveis desgastes entre os fiscais e os fiscalizados.*

plorado por duas empresas: Barcas S.A. e Transtur.

A Barcas S.A. presta atualmente os serviços de transporte social (transporte de massa) e está em preparativos para implantação do transporte seletivo entre o Rio de Ja-

neiro e Niterói (Charitas). O transporte social conta com embarcações com velocidade mínima de 10 nós, bebedouros refrigerados em cada convés e sanitários masculino e feminino. As poltronas são individuais fixas com braços. A ventilação deve ser natural com renovação satisfatória. E o pé direito tem que ter no mínimo 2,10m. Já o serviço seletivo deve contar com embarcações mais rápidas (velocidade mínima de 15 nós) e salão de passageiros com refrigeração e maior conforto.

A Transtur tem permissão para operar o serviço seletivo entre o Rio de Janeiro, Paquetá e Niterói.

A remuneração das concessionárias deve ser originada da tarifa a

ser cobrada dos usuários. O contrato prevê a possibilidade de receitas complementares através da exploração de outras modalidades acessórias, como publicidade, locação de espaços etc. As tarifas da linha seletiva são livres e as das linhas sociais, inclusive primeira classe, são ajustadas a cada 12 meses, conforme o contrato de concessão.

A fiscalização do transporte marítimo de passageiros conta com o auxílio de convênio de cooperação técnica firmado com a Riotrilhos, cujos fiscais acompanham diariamente a qualidade dos serviços prestados nas áreas de acesso, de espera, de embarque e desembarque dos terminais, além de fiscalizar o acesso das gratuidades. A fiscalização também acontece diariamente nas embarcações e aleatoriamente nas bilheterias e nos estaleiros. Semestralmente, a Capitania dos Portos verifica a segurança de navegação e emite os certificados de navegabilidade.

*O seguro das embarcações e dos imóveis deve estar sempre atualizado.*

*É preciso zelar pela qualidade e pelo treinamento dos empregados.*

Para que o contrato seja cumprido à risca, alguns critérios, indicadores e parâmetros devem ser seguidos. É preciso cumprir todas as regras de segurança estabelecidas no RTM – Regulamento de Transportes Marítimos. O seguro das embarcações e dos imóveis deve estar sempre atualizado. É preciso zelar pela qualidade e pelo treinamento dos empregados, mantendo uniformizado todo o pessoal operacional que tem contato com os passageiros, além de manter vigilância nas embarcações, nos terminais e nos estacionamentos próprios. As concessionárias podem contratar terceiros para operações marítimas e terminais, desde que devidamente habilitados para o serviço e registrados junto às autoridades marítimas, sem que isso implique a transferência de responsabilidade. É preciso também a manutenção de registro e inventário dos bens vinculados à concessão e o zelo pela sua integridade.

## **BARCAS S.A.**

**INÍCIO:** 12 / 02 / 1998 => 25 ANOS

**LINHAS / TARIFAS**

PRAÇA XV – ARARIBÓIA - R\$ 1,50

PRAÇA XV – RIBEIRA - R\$ 1,50

PRAÇA XV – PAQUETÁ - R\$ 2,00 dias úteis

R\$ 4,00 finais de semana

MANGARATIBA-ILHA GRANDE - R\$ 3,25 dias úteis

R\$ 12,00 finais de semana

ANGRA-ILHA GRANDE - R\$ 3,25 dias úteis

R\$ 12,00 finais de semana

**EMBARCAÇÕES:** 19

**USUÁRIOS / MÊS:** 1.380.000

### **LINHAS A IMPLANTAR;**

PRAÇA XV (Rio de Janeiro) – CHARITAS (Niterói) (Seletiva)

PRAÇA XV (Rio de Janeiro) – SÃO GONÇALO (Social)

CAJU – SÃO GONÇALO (Seletiva especial – Veículos e cargas)

### **NOVAS EMBARCAÇÕES**

PRAÇA XV (Rio de Janeiro) – ARARIBÓIA (Niterói)

Dupla proa

Capacidade: 1.300 passageiros

Tempo de viagem: 12min

PRAÇA XV(Rio de Janeiro) – CHARITAS (Niterói)

Proa simples

Capacidade: 200 passageiros

Tempo de viagem: 17min