25 ANOS

AGERGS

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

REVISTA

MARCO REGULATÓRIO

1997 - 2022

GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
Governador: Ranolfo Vieira Júnior

SECRETARIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE E INFRAESTRUTURA
Secretária: Marjorie Kauffmann
Secretário Adjunto: Guilherme de Souza

AGERGS - AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL
Conselheiro Presidente: Luiz Afonso Senna

Conselheiros:
Alexandre Alves Porsse
Algir Lorenzon
Paulo Roberto Petersen

Direção-Geral: Francisco José Vasconcellos de Araujo
Diretoria de Assuntos Jurídicos: Vinícius Ilha
Diretoria de Qualidade: Ricardo Pereira da Silva
Diretoria de Tarifas: Carlos Alvim
Gerência de Energia Elétrica e Gás Canalizado: Alexandre Jung
Ouvidoria: Eduardo Mesquita

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Morgana Marcon, CRB-10/1024)

M321
MARCO Regulatório: 1997 - 2022./ Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: AGERGS, 2022.
88 p.

(Revista da AGERGS, 16).

1. Regulação de serviços: Rio Grande do Sul. 2. Regulação de tarifas: Rio Grande do Sul. 3. Agências Reguladoras: legislação. 4. AGERGS.

CDU: 338.246.025.2 (816.5)

Editor: Conselheiro Alexandre Alves Porsse
Editoração e revisão: Assessoria de Comunicação da AGERGS -
Jornalista responsável: Aniuska Van Helden
Estagiário: Rodrigo Carvalho Barreto

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

Marco Regulatório

nº 16

Revista da AGERGS

2022

SOBRE A AGERGS

SOBRE A AGERGS

A AGERGS foi criada pela Lei Estadual n.º 10.931/97, com a finalidade de garantir a prestação adequada de serviços públicos à sociedade e o equilíbrio econômico-financeiro das concessões e permissões. A Agência atua em diversas áreas que constituem serviços públicos essenciais e importantes insumos para atividades econômicas. A AGERGS é uma entidade de natureza autárquica, dotada de autonomia financeira, funcional e administrativa, com sede na Capital do Estado.

Os serviços públicos atualmente regulados pela AGERGS são: transporte intermunicipal de passageiros, transporte metropolitano, transporte hidroviário de veículos e de passageiros, estações rodoviárias, distribuição e geração de energia elétrica e abastecimento de água e esgotamento sanitário. Além disso, em relação às concessões rodoviárias, a AGERGS atua como instância recursal das sanções aplicadas pelo Poder Concedente.

SOBRE A AGERGS

Transporte Intermunicipal
No transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, a AGERGS regula o serviço prestado por 237 empresas, que atendem cerca de 40 milhões de passageiros por ano.

Transporte Metropolitano
Agência regula o serviço prestado por 37 empresas, que atendem cerca de 135 milhões de passageiros por ano.

Transporte Hidroviário
Regula-se a CATSUL, que presta o serviço de transporte de passageiro entre Porto Alegre e Guaíba, bem como as delegatárias das travessias entre Rio Grande e São José do Norte, Taquari e General Câmara, e São Jerônimo e Triunfo.

Rodoviárias
São reguladas estações rodoviárias de diversas categorias, atividade que abrange desde a contribuição na modelagem das licitações e homologação dos editais, alcançando a fiscalização da qualidade desse serviço.

Rodovias
A atuação da Agência engloba atividades de normatização, fiscalização, aplicação de penalidades, mediação de conflitos entre usuários e delegatários, reajustes e revisões tarifárias, todas relacionadas às concessões rodoviárias, com a finalidade de garantir a prestação de serviços adequados à sociedade e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

SOBRE A AGERGS

Energia Elétrica

A AGERGS, por delegação da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, atua na fiscalização da distribuição de energia elétrica em todo o Estado, abrangendo sete concessionárias e 12 permissionárias, alcançando 4,9 milhões de unidades consumidoras.

A AGERGS também fiscaliza os agentes de geração de energia elétrica, abrangendo 96% dos empreendimentos no Estado. Além disso, a Agência atua na medição e decisão de conflitos entre delegatários e usuários de energia elétrica.

Gás Canalizado

Os trabalhos em relação à regulação da distribuição de gás canalizado tiveram como meta o acompanhamento e subsídio à tramitação do Marca Regulatório do Serviço de Distribuição de Gás. Em 2020, as ações da GPE no segmento foram voltadas às discussões e contribuições ao novo maco regulatório federal do gás natural. Essas discussões ocorreram no âmbito da Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), por meio da qual foram emitidas contribuições ao projeto de lei em trâmite no Congresso Nacional, em razão das implicações que esse projeto traz às competências estaduais.

Saneamento Básico

A AGERGS atua na regulação da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos 291 municípios conveniados (até 2020/1), atendidos pela Companhia Riograndense de Saneamento - CORSAN (290 dos 317 municípios atendidos pela companhia) e pela BRK Ambiental Uruguaiana (1 município).

SOBRE A AGERGS

Ouvidoria

Em razão de todos os serviços regulados, há intensa demanda de atuação na Agência pelos municípios, pelos poderes concedentes, concessionários e usuários, registrando-se em 2019 cerca de 8.137 atendimentos diretos na Ouvidoria, que atende, sobretudo, usuários dos serviços regulados.

É preciso lembrar também que, segundo o art. 33 da Lei Estadual n.º 12.234/2005, a AGERGS é a agência reguladora dos serviços públicos concedidos sob a forma de parcerias público-privadas.

No que tange à estrutura administrativa, a AGERGS apresenta quadro bastante enxuto, contando atualmente com cinco conselheiros (de um total de sete), 70 servidores efetivos e cinco servidores de cargos em comissão.

Destaque-se que, embora precise de ampliação para atender à crescente demanda de regulação, a equipe de servidores é multidisciplinar, contando a AGERGS com advogados, economistas, administradores, estatísticos, contadores, engenheiros eletricistas, civis, mecânicos e sanitaristas. É fundamental salientar que a AGERGS tem integral autonomia financeira, sendo custeada exclusivamente por recursos oriundos da Taxa de Fiscalização e Controle recolhida pelos delegatários e por transferências voluntárias decorrentes dos

convênios com a ANEEL e com os municípios, o que, aliado à gestão eficiente, resulta em superávit anual. Como se vê, em razão da relevância razão da relevância dos serviços públicos regulados, da abrangência de suas funções, bem como do quadro funcional multidisciplinar e capacitado, a AGERGS é uma instituição que tem muito a contribuir para a qualificação dos serviços públicos e para o desenvolvimento econômico e social do Estado.

CONSELHO SUPERIOR DA AGERGS

CONSELHEIRO - PRESIDENTE

Luiz Afonso dos Santos Senna

CONSELHEIROS

Alexandre Alves Porsse
Algir Lorenzon
Paulo Roberto Petersen

AGERGS

Av. Borges de Medeiros, 659 - 14° andar
Porto Alegre - rs
CEP - 90.020-023
Telefone (51) 3288.8815
agergs@agergs.rs.gov.br
www.agergs.rs.gov.br

PALAVRA DO PRESIDENTE

EDITORIAL

Luiz Afonso dos Santos Senna
Conselheiro-Presidente da AGERGS

As duas primeiras décadas do século XXI tiveram como marcas principais a velocidade e a profundidade de mudanças econômicas, sociais, culturais e tecnológicas. A pandemia, de dimensões sem precedentes, contribuiu para que tais mudanças fossem ainda mais disruptivas. A história mostra que, ao mesmo tempo em que tais mudanças requerem flexibilidade por parte dos tomadores de decisão, também fica evidente a necessidade de regras robustas, elevados níveis de credibilidade e eficiência sistêmica do Estado.

Tais mudanças impactaram profundamente o provimento de infraestrutura. Setores como energia elétrica e telecomunicações, por exemplo, sofreram alterações radicais na forma de prover serviços, tornando-os acessíveis a todas as camadas da população e propiciando a eficiência e qualidade necessária para que o setor produtivo estivesse à altura de seus concorrentes globais. Esta verdadeira revolução teve por base a qualificação do setor público nas respectivas áreas, a participação privada na provisão de serviços de infraestrutura, normalmente mediante concessões feitas através de processos licitatórios, e a ênfase em instituições regulatórias capacitadas para o o exercício regulatório.

Por ser a base sobre a qual a economia acontece e operar em redes, o provimento de infraestrutura tem como pressupostos os clássicos conceitos de economia de escala, escopo e integridade

da rede. O Brasil e o Rio Grande do Sul precisam desesperadamente de infraestrutura abundante e qualificada.

As sempre presentes restrições fiscais e dificuldades em garantir uma maior eficiência na atuação estatal nos setores de infraestrutura têm estimulado a busca por uma crescente participação de empresas privadas. O engajamento desses investidores de forma mais efetiva requer um ambiente macroeconômico estável e a eliminação de restrições de caráter político e institucional.

Os investimentos em setores de infraestrutura possuem longo prazo de maturação, o que requer estabilidade e confiança no arcabouço regulatório, que reduzem a percepção de risco por parte dos investidores e podem estimular uma maior participação do setor privado em projetos de infraestrutura.

As agências devem ser entidades autônomas, o que lhes confere a credibilidade necessária à atração e retenção do investimento privado nos setores de infraestrutura.

A convocação da iniciativa privada para participar do esforço de prover infraestrutura teve como motivo complementar os insuficientes recursos públicos, bem como aportar capacidade gerencial em nível elevado.

Observe-se que as concessões de serviços públicos referem-se à gestão de fluxos de caixa que contém deveres (investimentos, manutenção e operação do ativo público em níveis de qualidade pré-fixados) e direitos (tarifa), em que um contrato robusto é a figura central. Nele estão definidas regras,

direitos, deveres e todas as demais obrigações referentes à prestação de serviços que se estenderão por períodos que ultrapassam oito governos (em uma concessão de 30 anos), assim como os riscos, identificados e alocados às partes que melhor lidam com os mesmos.

É evidente que, pela complexidade dos objetos dos serviços a serem prestados, contratos de concessão são incompletos. O longo prazo das concessões, os avanços tecnológicos e, inclusive, a alteração das necessidades da população podem influenciar diretamente na alteração de determinadas diretrizes. Porém, por outro lado, a incompletude dos contratos não pode acarretar mudanças substanciais nos mesmos.

O investidor e os usuários necessitam estabilidade e segurança, que significa trabalhar tão somente com os riscos assumidos, materializados nos contratos. Neste sentido, quanto mais estável for o ambiente político, regulatório e jurídico, maior a disponibilidade do investidor participar do esforço de prover infraestrutura em parceria com o Estado. Em caso contrário, a instabilidade política, a inconstância jurídica e a fragilidade regulatória conduzem à precificação em níveis mais elevados e até mesmo à não participação nos certames licitatórios.

As agências reguladoras precisam ser regidas por regramentos claros, transparentes e inequívocos. Para reduzir a discricionariedade nas tomadas de decisão, as agências reguladoras possuem arranjos que visam prover as mesmas com governança qualificada, visando assegurar previsibilidade, tecni-

cidade, transparência e independência, itens fundamentais para uma agência que faça jus a esse nome. Em caso contrário, ocorre o que tecnicamente é denominado “captura”, ou a subordinação das mesmas às vontades de algum dos grupos de interesse envolvidos, como as concessionárias, os usuários e o próprio governo.

Assim, a estabilidade da regulação, a imparcialidade das decisões, a sua rapidez, solidez técnica e conformidade com as regras e com a lógica jurídica, econômica e financeira são essenciais para manter a credibilidade do sistema regulatório. O risco possui preço alto no segmento de concessões.

A Revista Marco Regulatório vem exatamente no sentido de disponibilizar um instrumento de discussão e divulgação de questões técnicas da regulação, com vistas a proporcionar cada vez mais a solidez técnica, fundamental para a prática regulatória.

Seja bem-vinda nossa revista.

SUMÁRIO

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

SUMÁRIO

SOBRE A AGERGS 04

PALAVRA DO PRESIDENTE 11

1. A COMPETÊNCIA NORMATIVA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE 21

1.1 - INTRODUÇÃO 23

1.2 - A COMPETÊNCIA NORMATIVA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE 26

1.3 - A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O ALCANCE DA COMPETÊNCIA NORMATIVA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS 31

1.4 - APONTAMENTOS SOBRE O PROCESSO NORMATIVO REGULATÓRIO CONFORME A LEI N. 13.848/2019 38

1.5 - CONSIDERAÕES FINAIS 41

1.6 - BIBLIOGRAFIA 43

2. AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA A CONSUMIDORES NÃO URBANOS NO RIO GRANDE DO SUL NO ANO DE 2021 46

2.1 - INTRODUÇÃO 49

2.2 - OBJETIVO 51

2.3 - METODOLOGIA 51

2.4 - RESULTADOS 57

2. 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS 63

2. 6- BIBLIOGRAFIA 65

SUMÁRIO

3. BUSINESS INTELLIGENCE PARA INOVAÇÃO E AGILIDADE REGULATÓRIA **68**

3.1 - INTRODUÇÃO **70**

3.2 - DEFINIÇÃO BUSINESS INTELLIGENCE **72**

3.2.1 - IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO **73**

3.2.2.1 - REGULAR TARIFAS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO **75**

3.2.2.2 - REGULAR TARIFAS DE SANEAMENTO **79**

3.2.2.3 - REGULAR TARIFAS DE RODOVIAS **81**

3.2.2.4 - REGULAR TARIFAS DE GÁS CANALIZADO **83**

3.3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS **84**

3.4 - BIBLIOGRAFIA **85**

A COMPETÊNCIA NORMATIVA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

LUCIANA LUSO DE CARVALHO

01

LUCIANA LUSO DE CARVALHO[1]

RESUMO: O artigo examina a competência normativa das agências reguladoras em face do princípio da legalidade, em ambiente jurídico-institucional caracterizado pela centralidade da Constituição, pluralidade de fontes normativas e consensualidade. Para isso, são analisadas a doutrina jurídica especializada e decisões do Supremo Tribunal Federal em ações diretas de inconstitucionalidade sobre o alcance da competência normativa regulatória. A processualidade adotada para a produção normativa das agências também é objeto do estudo, como expressão de garantia constitucional, de motivação e de participação social, em conformidade com a Lei n. 13.848/2019.

PALAVRAS-CHAVE:
agências reguladoras – competência normativa – processo administrativo

ABSTRACT: The article examines the normative competence of regulatory agencies in light of the principle of legality, in a legal and institutional environment characterized by the centrality of the Constitution, plurality of normative sources and consensus. To this end, the specialized legal doctrine and decisions of the Federal Supreme Court in direct actions of unconstitutionality on the scope of regulatory competence are analyzed. The procedure adopted for the normative production of the agencies is also object of the study, as an expression of constitutional guarantee, motivation and social participation, in accordance with Law n. 13,848/2019.

KEYWORDS:
regulatory agencies – normative competence – administrative procedure

[1] Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Especialista em Regulação de Serviços Públicos pela Escola de Administração da UFRGS, Técnica Superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos do Rio Grande do Sul (AGERGS). Advogada

A COMPETÊNCIA NORMATIVA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

1. INTRODUÇÃO

A competência normativa exercida pelas agências reguladoras constitui expressão de uma das mais relevantes atribuições de atuação estatal indireta na economia. No entanto, essa normatização setorial realizada pelo Estado não apresenta novidade, sendo exercida por órgãos e entidades governamentais desde o início do século XX e também pelas empresas estatais, sobretudo as federais, que exerciam os papeis simultâneos de operador e agente normativo do respectivo setor de atuação.[2]

Essa dupla função era exercida, por exemplo, pela Telebrás, holding do setor de telecomunicações, que expedia normas setoriais técnicas para as subsidiárias, que eram adotadas também por empresas estatais do setor não integrantes do grupo.

Outro exemplo que pode ser referido diz respeito à regulação da energia elétrica, que até a instituição da ANEEL era realizada pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE, órgão subordinado ao Ministério de Minas e Energia, que, dentre outras funções exercia a normatização setorial, fiscalização e aprovação de tarifas.[3]

Em alteração a esse cenário, a criação das agências reguladoras teve, na linha do Estado Regulador instaurado pela Constituição Federal de 1988, como um dos objetivos a separação de atividades entre o operador dos ser-

[2] Cabe fazer observação inicial em relação à questão terminológica do termo "regulação", que frequentemente é utilizado na legislação e também em decisões judiciais como sinônimo de normatização ou regulamentação setorial. Aqui parece ocorrer o uso muito restrito do vocábulo, provavelmente em razão do termo "regulation", pois a regulação envolve um conjunto de atribuições decisórias, normativas e executivas que expressam a atuação indireta do Estado na economia, com sentido bem mais abrangente e em diferentes graus de intensidade, razão pela qual se adota aqui o termo "normatização" para essa específica atribuição regulatória.

[3] O Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), órgão que foi extinto com a criação da ANEEL, fora criado pela Lei n. 4.904/65 e regulamentado pelo Decreto 63.951/68, subordinado ao Ministério de Minas e Energia, com a finalidade de orientação e controle da política de utilização dos recursos hídricos e de energia elétrica, incluindo a atividade de assegurar a execução do Código de Águas e da legislação subsequente. Disponível em: https://www.gov.br/aneel/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/historico. Acesso em 26.06.2022.

serviços públicos ou das demais atividades econômicas e o agente normativo, transferindo-se essa atribuição para entidades com natureza jurídica de autarquia especial, com autonomia reforçada.

O objetivo dessa novidade institucional inspirada na experiência norte-americana foi a redução de ingerências políticas nos mercados desestatizados. Essa separação foi também demanda de bancos[4] e financiadores internacionais para o aporte de investimentos no país, com o objetivo de estabelecer segurança jurídica e estabilidade nos setores para os processos de desestatização, ampliados a partir da década de 90.

Além disso, a necessidade de melhoria nos serviços públicos,[5] com expansão e qualidade limitadas pelas dificuldades financeiras para investimento das empresas estatais, também foi um fator de legitimação social para a desestatização (MIRAGEM, 2004).

Nessa linha, a partir de 1996, foram instituídas diversas agências reguladoras federais e estaduais, iniciando com a Agência Nacional de Energia Elétrica, criada pela Lei n. 9.427, de 26.12.1996. E, nessa edição comemorativa dos 25 anos da AGERGS, não se pode deixar de lembrar que a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul foi a primeira agência reguladora instalada no país e a primeira agência estadual a ser criada, conforme a Lei n. 10.931, de 9 de janeiro de 1997 (MARCO REGULATÓRIO, 2001, p. 17).

Instituídas as agências, a competência normativa, antes exercida preponderantemente por órgãos públicos, subordinados a ministérios ou a secretarias, e por grupos empresariais estatais, passou a ser desempenhada pelas novas entidades autárquicas, em processo regulatório com participação social e transparência, segundo regramento previsto na lei instituidora de cada agência reguladora, uniformizado em em suas linhas gerais pela Lei n. 13.848/2019, aplicável no âmbito federal.

Contudo, de igual forma ao que ocorreu com o regime autárquico especial das agências reguladoras, que foi objeto de estranhamento no âmbito político, institucional e também em parte do meio jurídico, a normatização setorial pelas novas entidades também não ficou imune a diversos embates políticos e jurídicos, com considerável judicialização, em especial no Supremo Tribunal Federal, em que a competência das agências foi confrontada com o princípio da legalidade, quer na via recursal, quer em ações de competência originária da Corte.

4 A autonomia qualificada ou reforçada é caracterizada por uma série de instrumentos institucionais destinados a reduzir as ingerências políticas e de grupos econômicos nas atividades e serviços regulados, tendo como principal atributo a previsão de mandatos para seus dirigentes máximos, de modo que a perda do mandato somente pode ocorrer em hipóteses muitos específicas, que, para as agências reguladoras federais, estão taxativamente elencadas no art. 9º da Lei n. 9.986/2000. Ver tb. art. 3º, caput, da Lei n. 13.848/2019.

5 Conrado Hübner Mendes destaca exatamente o motivo relacionado aos novos investimentos no país: "Outro fator, porém, veio a complementar a necessidade de regulação: a privatização de empresas estatais demanda investimentos de grande monta por parte de agentes econômicos multinacionais, que, por sua vez, pretendem conferir segurança a seus capitais. Sendo assim, a regulação que venha a sofrer certa atividade não deve estar submetida a interesses políticos, que, geralmente, sopesam outros fatores que não os meramente técnicos de cada atividade." MENDES, Conrado Hübner. A reforma do Estado e as agências reguladoras: estabelecendo os parâmetros de discussão. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 108-109.

Nessa linha, o artigo examinará a competência normativa exercida pelas agências reguladoras, com enfoque no ambiente jurídico-institucional iniciado com a Constituição de 1988, caracterizado por maior transparência, busca do consenso e de colaboração entre o público e o privado. Contudo, não constitui objeto deste artigo o exame das diversas teorias acerca da natureza jurídica da norma regulatória, pois ultrapassaria a proposta do presente estudo.

Em sequência, será examinado o alcance da competência normativa das agências segundo o Supremo Tribunal Federal, em decisões proferidas em ações diretas de inconstitucionalidade. E, por fim, segue a abordagem processual dessa competência, em diálogo com a doutrina jurídica especializada, e com a Lei n. 13.848/2019.

2. A COMPETÊNCIA NORMATIVA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Ao se falar em normas regulatórias setoriais não há identificação somente com o regramento produzido pelas agências reguladoras. A normatização inicia-se com a atividade legislativa, em leis geralmente dotadas de maior generalidade e abstração, com previsão de princípios, objetivos e regras básicas, traduzindo as políticas públicas para determinado setor. Há, em geral, ampla adoção de conceitos jurídicos indeterminados, que são densificados tecnicamente pelas agências reguladoras em normas regulatórias.

Veja-se, a propósito, recentes diplomas legais que constituem marcos regulatórios importantes, que atribuem a disciplina setorial detalhada diretamente às agências reguladoras. É o caso da Lei n. 11.445/2007, de abrangência nacional, recentemente alterada pela Lei n. 14.026/2020, que atribui às agências a normatização de diversas dimensões dos serviços de saneamento básico.[6] A Lei n. 14.134/2021 ("Novo Marco do Gás") também atribui diretamente ampla competência normativa à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)[7].

O exercício dessa competência por essas novas entidades ocorre no ambiente democrático, em que paulatinamente, após a Constituição de 1988, a postura autocrática do Estado e de suas instituições pouco a pouco cedeu espaço a um cenário de maior diálogo com o cidadão, suas organizações, agentes econômicos e demais interessados nos assuntos públicos.

Nesse ambiente, à exceção dos casos de reserva absoluta de lei, também ocorreu a crise da prevalência da lei formal para a disciplina de condutas e de aspectos técnicos e econômicos, que estão em constante mutação em decorrência de fatores internos e externos, e, por isso, exigem atualidade, conhecimento técnico e maior celeridade que o processo legislativo comporta.

Trata-se de fenômeno verificado em outros países ocidentais e que, no Brasil, repercutiu diretamente na Administração Pública e também no Direito Administrativo Brasileiro, provocando-lhes profundas alterações, como resultado da globalização política, econômica, tecnológica e cultural, em que o Estado, com mais amplas e diversas demandas dasociedade, busca novas soluções jurídicas e institucionais, inclusive com maior colaboração dos particulares.

Gustavo Binenbojm aponta cinco causas para essa crise da lei formal: excesso de leis, com o comprometimento da segurança jurídica e da autoridade da lei; b) adoção da lei para legitimar injustiças; c) ascensão do

6 V. arts. 12, § 1º; 22, I, e 23 da Lei n. 11.445/2007.

7 V. arts. 4º, § 1º; 6º; 8º e 9º; 13, § 2º; 22; 27; 31, § 1º da Lei n. 14.134/2021.

constitucionalismo após a Segunda Guerra Mundial, com promoção dos princípios constitucionais e dos direitos fundamentais; d) atuação administrativa amparada em atos normativos infralegais; e) controle do processo legislativo pelo Poder Executivo, mediante instrumentos formais ou não (BINENBOJM, 2014, p. 131).

O Estado, cuja atuação era amplamente caracterizada por prerrogativas unilaterais e com atuação focada na legalidade estrita, passa a atuar, sob esses novos ventos, de forma voltada para o diálogo, com abertura para a participação e colaboração dos particulares e em um cenário no qual os princípios também apresentam força normativa vinculante.

Assim, no Estado Contemporâneo, houve a ampliação do conceito de legalidade e descentralização da produção normativa estatal, verificando-se em determinadas matérias, sobretudo aquelas que são eminentemente técnicas, a suficiência de previsão em lei formal de princípios, diretrizes, objetivos e aspectos básicos de determinada questão.

Dessa forma, realizados os lineamentos gerais da matéria pela lei, o regramento com maior detalhe será elaborado por entidades que têm maior capacidade institucional e proximidade com as questões técnicas, em processo regulatório de feição participativa e transparente. Particularmente em relação à competência normativa exercida pelas agências, Diogo de Figueiredo Moreira Neto assim se manifestou:

> Com efeito, essa competência normativa atribuída às agências reguladoras é a chave de uma desejada atuação célere e flexível para a solução, em abstrato e em concreto, de questões em que predomine a escolha técnica, distanciada e isolada das disputas partidarizadas e dos complexos debates congressuais em que preponderam as escolhas abstratas político-administrativas, que são a arena de ação dos Parlamentos, e que depois se prolongam nas escolhas administrativas discricionárias, concretas e abstratas, que prevalecem na ação dos órgãos burocráticos da Administração direta (Grifos do Autor) (MOREIRA NETO, 2001, p. 162).

Portanto, à exceção dos casos de reserva absoluta de lei, a legalidade estrita na Administração Pública foi substituída pelo conceito de juridicidade administrativa ou legalidade ampla, que atribui força vinculante à Lei e ao Direito. Aliás, a Lei n. 9.784/99, que disciplina o processo administrativo federal, já traduzia essa nova noção, ao estabelecer no art. 2º, parágrafo único, I, que a Administração Pública, nos processos administrativos, deverá atuar conforme a lei e o Direito, dentre outros critérios elencados nesse dispositivo legal.

Logo, apresenta-se superada a noção de que a Administração Pública somente pode agir na forma exata da lei, executando-a de modo quase mecânico. Nesse sentido, a lição de Almiro do Couto e Silva, que merece re-

produção:

> No Estado Contemporâneo, extremamente complexo, seria impensável que a lei sempre determinasse, até os últimos pormenores, qual deveria ser o comportamento e a atuação dos diferentes agentes administrativos. A noção de que a Administração Pública é meramente aplicadora das leis é tão anacrônica e ultrapassada quanto a que o direito seria apenas um limite para o administrador. Por certo, não prescinde a Administração Pública de uma base legal para agir, mas, no exercício da competência legalmente definida, têm os agentes públicos, se visualizado o Estado globalmente, um dilatado campo de liberdade para desempenhar a função formadora, que é hoje universalmente reconhecida ao Poder Público. (COUTO E SILVA, 2015, p. 170)

Mas, nesse ponto, é preciso uma ressalva, relacionada à abertura maior ou menor à discricionariedade administrativa segundo o campo da Administração Pública sob enfoque. Portanto, não há linearidade na intensidade da vinculação à legalidade na Administração Pública, mas sim *graus de vinculação à lei*, entendida em seu sentido amplo, apresentando-se esta em algumas matérias mais estreita, como a administração coercitiva, do que em outras, em que há aplicação do Direito Privado juntamente com o Direito Público. (COUTO E SILVA, 2015, p. 170-171).

E, nessa linha da juridicidade administrativa, em que a Constituição ganha função central no Direito Administrativo, por suas regras e princípios expressos e implícitos, cumpre observar que a regulação, compreendida como função estatal que abrange diversas atividades ou atribuições para atuação indireta do Estado na economia, não pode, no cenário social e econômico atual, ser destinada apenas a corrigir falhas de mercado.

Tal concepção reducionista é identificada ao liberalismo clássico incompatível com a sociedade globalizada atual, com comércio e consumo massivo de bens e serviços, de hiperconexão e com inovações tecnológicas constantes, em que a Administração Pública tem a função constitucional de atender mais e complexas demandas sociais, de forma exclusiva ou em colaboração com a iniciativa privada.

No Brasil, em especial, essa vertente de índole tão somente econômica não se coaduna com as graves desigualdades sociais e econômicas que caracterizam o país, e tampouco à conformação constitucional brasileira, que tem como um de seus fundamentos a dignidade humana (art. 1º, III, da CF) e como objetivos centrais a redução dessas desigualdades e a promoção do bem-estar geral (art. 3º da CF).

Além disso, não é demais lembrar que a regulação, entendida em seu sentido mais amplo, envolve também atividade de incentivo e planejamento,

como estabelecem os arts. 173 e 174 da Constituição Federal, o que aponta também para o caráter de promoção social dessa função estatal.

Portanto, não é possível compreender e exercer a regulação como função estatal dissociada do Estado Democrático de Direito, bem como dos valores, finalidades, garantias e direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal.

Essa é precisamente a lição de Marçal Justen Filho, para quem "O Estado não poderia ser concebido como um simples "corretor dos defeitos econômicos" do mercado, mas lhe incumbiria promover a satisfação de inúmeros outros interesses, relacionados a valores não econômicos." (JUSTEN FILHO, 2002, p. 38).

No mesmo sentido, Bruno Miragem sustenta que falar "a qualquer pretexto em exclusividade ou prioridade do aspecto econômico na atividade de regulação, que é estatal, não encontra sustentação jurídica mínima em nosso sistema." (MIRAGEM, 2013. p. 66).

Esse aspecto da regulação é, portanto, central ao se examinar quaisquer das atribuições regulatórias, incluindo a normatização setorial, que apresenta a vertente econômica e a vertente jurídica, esta relacionada às normas constitucionais do ordenamento jurídico anteriormente referidos, às leis específicas aplicáveis, além das questões técnicas que constituem seu objeto.

Por isso, e também pela natureza das relações em que incide, nem sempre haverá identificação plena entre a competência normativa regulatória atual exercida pelas agências e a normatização que integra o conceito clássico de poder de polícia, função esta que se limitava à garantia do exercício das liberdades públicas e à convivência dos direitos, mediante o estabelecimento de limites negativos gerais do Estado à sociedade. (SUNDFELD, 1997, p. 60).

Note-se que, além da normatização setorial tradicional, de comando e controle, com prescrição de condutas e de penalidades para o descumprimento, o ambiente normativo regulatório apresenta algumas técnicas que, se não constituem inteira novidade no ordenamento jurídico, trazem para o direito administrativo inovações importantes, com novos instrumentos de participação e controle social, e de colaboração entre o público e o privado, bem como o incremento da adoção de institutos que outrora não tinham o destaque atual.

Esse fenômeno decorre da maior permeabilidade atual desse ramo do direito à adoção deconceitos, técnicas e instrumentos do ambiente privado,[8] em um cenário de maior diálogo e de redução do anterior viés autoritário estatal, conforme já apontado por diversos administrativistas brasileiros.

É o caso, por exemplo, das denominadas sanções premiais, que constituem incentivos que visam a promover o cumprimento de determinada norma ou de um dever, e a normatização (ou regulação) expe-

8 Veja-se, por todos, BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3ª. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

rimental ou sandbox regulatório, que permite o fomento às inovações inovações tecnológicas em diversos mercados, com vantagens para o agente regulado e para a regulação setorial em um serviço ou produto que não se enquadra integralmente na normatização vigente em função de sua novidade. Trata-se, assim, de um regime regulatório especial temporário, que visa ao teste do serviço ou produto novo no mercado, em um ambiente de maior flexibilidade.[9] [10]

Examinada aqui a inserção da competência normativa das agências reguladoras em um novo cenário jurídico-institucional de destaque para as regras e princípios constitucionais, que repercutiu também na competência discricionária da Administração Pública e no seu respectivo controle, cabe verificar como tem sido o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, mediante o exame de alguns de seus principais acórdãos emitidos no exercício da competência originária da Corte.

9 Augusto Coutinho Filho, em análise ao mercado das fintechs, destaca que o sandbox regulatório é essencialmente temporário e visa à autorização de empresas previamente selecionadas para a atuação em um ambiente experimental mais flexível, desde que observada a disciplina para essa atuação In: COUTINHO FILHO, Augusto. Regulação 'Sandbox' como instrumento regulatório no mercado de capitais: principais características e prática internacional. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 5, n. 2, p. 264-282, 2018, p. 266. Disponível em: www.revistas.usp.br/rdda. Acesso em: 6.07.2022.

10 A Resolução BCB n. 50, de 16.12.2020 disciplina os requisitos para a instauração de execução pelo Banco Central do Ambiente Controlado de Testes para Inovações Financeiras e de Pagamento (Sandbox Regulatório) O Banco Central do Brasil instaurou o Sandbox Regulatório em 2021, com 52 projetos inscritos. Informações disponíveis em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=50. Acesso em 6.7.2022. A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) emitiu a Resolução CVM 29, de 12.5.2021, https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol029.html. A Superintendência de Seguros Privados(SUSEP) editou a Resolução 381, de 4.03.2020. Disponível em: https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol029.html. Acesso em : 6.7.2022.

3. A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O ALCANCE DA COMPETÊNCIA NORMATIVA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Ao ato administrativo normativo emitido pelas agências, com a disciplina setorial que alcança agentes regulados, consumidores e sociedade em geral, foi objeto de certo estranhamento jurídico inicial, como já referido, acarretando a judicialização dessa competência, seja na via ordinária, seja mediante ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal, notadamente as ações diretas de inconstitucionalidade.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.668 MC, ajuizada por partidos políticos em 9.9.1997, com impugnação de diversos dispositivos da Lei n. 9.472/97, que instituiu a Lei Geral de Telecomunicações e criou a ANATEL, foi uma faz primeiras demandas judiciais no STF após a criação das agências reguladoras e ensejou a decisão considerada paradigma sobre a legalidade da competência normativa regulatória.[11]

A cautelar requerida na ADI 1.668, relatada pelo Ministro Marco Aurélio, foi admitida parcialmente e deferida em parte na decisão liminar emitida em 20.08.1998. Em relação à competência normativa da Agência, houve impugnação aos arts. 19, IV e X, da Lei n. 9.472/1997[12] sob o argumento de que tais matérias exigiriam a disciplina por lei formal, não admitindo a atuação normativa da ANATEL. Eis o que foi decidido em sede cautelar em relação a esses dispositivos:

> COMUNICAÇÕES – LEI GERAL N. 9.472/97 – CONTROLE CONCENTRADO. Admissibilidade parcial da ação direta de inconstitucionalidade e deferimento em parte da liminar ante fundamentos retratados nos votos que compõem o acórdão.
> [...] o Tribunal, apreciando as normas inscritas na Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997, resolveu:
> [...]
> 3) deferir, em parte, o pedido de medida cautelar para:
> a) quanto aos incisos IV e X do artigo 19, sem redução de texto, dar-lhes interpretação conforme a Constituição Federal, com o objetivo de fixar exegese segundo a qual a competência da Agência Nacional de Telecomunicações para expedir normas subordina-se aos preceitos legais e regulamentares que regem a outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público e no regime privado, vencido o Ministro Moreira Alves, que o indeferia;[13]

11 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.668 - MC. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 20.08.1998.

12 "Art. 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente: [...] IV - expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público; [...] X - expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado;"

13 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.668 - MC. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 20.08.1998.

Essa demanda foi recente e definitivamente julgada em 1º de março de 2021, sob a relatoria do Ministro Edson Fachin, em que a decisão liminar foi confirmada, reconhecendo a competência normativa da ANATEL, sujeita a observância dos preceitos legais e regulamentares.[14]

Contudo, nesse longo período entre a decisão liminar e a decisão final da ADI 1.668, outras diversas ações judiciais foram levadas ao Supremo Tribunal Federal, com a impugnação do alcance de normas regulatórias emitidas por diversas agências. Uma das decisões mais relevantes foi emitida na ADI 4.093, em que se questionou a competência normativa da ANVISA para restringir o comércio de produtos de conveniência em farmácias, admitido por diversas leis estaduais:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO. LEI ESTADUAL Nº 12.623/2007. DISCIPLINA DO COMÉRCIO DE ARTIGOS DE CONVENIÊNCIA EM FARMÁCIAS E DROGARIAS. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO. IMPROCEDÊNCIA. [...] Às agências reguladoras não compete legislar, e sim promover a normatização dos setores cuja regulação lhes foi legalmente incumbida. A norma regulatória deve se compatibilizar com a ordem legal, integrar a espécie normativa primária, adaptando e especificando o seu conteúdo, e não substituí-la ao inovar na criação de direitos e obrigações. Em espaço que se revela qualitativamente diferente daquele em que exercida a competência legiferante, a competência regulatória é, no entanto, conformada pela ordem constitucional e legal vigente. As normas da ANVISA que extrapolem sua competência normativa – como é o caso da proibição de comércio de artigos de conveniência em farmácias e drogarias - não se revelam aptas a obstar a atividade legiferante dos entes federados. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Grifos nossos)[15]

Outra decisão importante do STF foi emitida na ADI 4.874, ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria, em que foi deliberada novamente a constitucionalidade de dispositivos da Lei n. 9.782/1999 e de norma da ANVISA que restringiu a comercialização e importação de produtos fumígenos com aditivos, com fundamento na ofensa à livre iniciativa e no excesso do poder regulamentar da Agência.

O Tribunal, por maioria, em 1º.02.2018, julgou improcedente a inconstitucionalidade quanto aos arts. 7º, III e XV, in fine, da Lei n. 9.782/1999, e por maioria, em relação à Resolução da Diretoria Colegiada da ANVISA n. 14/2012, julgou improcedente a ADI 4.874, sem eficácia vinculante e efeitos erga omnes¸ por falta de quórum.[16]

14 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário *Ação Direta de Inconstitucionalidade* n.º 1.668. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 1º.03.2021

15 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade* n.º 4.093. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, 24.09.2014.

16 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade* n.º 4.874. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, 1º.02.2018.

Apesar de ter ocorrido empate no Plenário quanto à constitucionalidade da normatização da ANVISA, o que levou à improcedência do pedido sem eficácia vinculante, o acórdão conduz ao reconhecimento da competência normativa das agências reguladoras sujeita à Constituição e a leis aplicáveis, sem a possibilidade de emissão de regulamento autônomo por essas entidades, como é sabido.

Além disso, foi examinada diretamente a doutrina da deferência pelo Poder Judiciário à competência normativa das agências reguladoras, desde que tenham fundamento legal. Eis a ementa, que vai parcialmente transcrita:

> AIMPORTAÇÃO E DA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS FUMÍGENOS DERIVADOS DO TABACO CONTENDO ADITIVOS. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. REGULAÇÃO SETORIAL. FUNÇÃO NORMATIVA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. [...]. IMPROCEDÊNCIA.
>
> 3. A competência para editar atos normativos visando à organização e à fiscalização das atividades reguladas insere-se no poder geral de polícia da Administração sanitária. Qualifica-se, a competência normativa da ANVISA, pela edição, no exercício da regulação setorial sanitária, de atos: (i) gerais e abstratos, (ii) de caráter técnico, (iii) necessários à implementação da política nacional de vigilância sanitária e (iv) subordinados à observância dos parâmetros fixados na ordem constitucional e na legislação setorial.
>
> 9. Definidos na legislação de regência as políticas a serem perseguidas, os objetivos a serem implementados e os objetos de tutela, ainda que ausente pronunciamento direto, preciso e não ambíguo do legislador sobre as medidas específicas a adotar, *não cabe ao Poder Judiciário, no exercício do controle jurisdicional da exegese conferida por uma Agência ao seu próprio estatuto legal, simplesmente substituí-la pela sua própria interpretação da lei.* Deferência da jurisdição constitucional à interpretação empreendida pelo ente administrativo acerca do diploma definidor das suas próprias competências e atribuições, *desde que a solução a que chegou a agência seja devidamente fundamentada e tenha lastro em uma interpretação da lei razoável e compatível com a Constituição.* Aplicação da doutrina da deferência administrativa (*Chevron U.S.A. v. Natural Res. Def. Council*). (Grifos nossos)

Esse acórdão merece um comentário quanto à abrangência e profundidade da normatização regulatória, para que não se incorra no equívoco de atribuir às agências reguladoras função de mera repetição ou explicitação secundária da lei formal, o que seria atividadedesnecessária e custosa, desenvolvido no processo normativo regulatório, de caráter técnico e com interlocução com agentes econômicos, sociedade e demais interessados.

A lei formal, ao fixar os princípios, finalidades e principais aspectos a serem adotados na norma regulatória, não impede *alguma inovação*, desde

que realizada em desdobramento ao previsto na lei que atribui competência para a agência e de acordo com o ordenamento jurídico, que abrange a Constituição, leis gerais e setoriais, bem como eventuais decretos existentes.

As leis anteriormente citadas como exemplos – Lei n. 11.445/2007 e 14.134/2021 - demonstram essa possibilidade de inovação, *sempre compatível com a previsão constitucional e legal,* uma vez que o próprio legislador remete a atuação normativa de diversos aspectos técnicos, jurídicos e econômico-financeiros para as agências reguladoras, quer em razão da sua capacidade institucional, quer em função de seu arranjo institucional, configurado para a redução de ingerências políticas.

A esse respeito, é oportuno citar a posição de Egon Bockmann Moreira e Heloísa Caggiano, que salientam a compreensão da competência normativa das agências à luz da legalidade ampla, bem como a existência da possibilidade de algum teor de inovação nas normas regulatórias:

> Além disso, os regulamentos não podem simplesmente criar de forma *autônoma* obrigações e deveres aos agentes privados. É necessário que haja fundamento legal, que haja prévia e expressa autorização em lei. Ou seja, a lei fornece um *standard*, e a partir daí autoriza a autoridade administrativa a expedir atos com caráter normativo, que, inclusive, gerem direitos, deveres e obrigações aos administrados. Daí porque, se não podem substituir a lei, os atos normativos das agências também não se limitam à sua mera execução. [...] Ora, se o regulamento não pudesse inovar em nenhum aspecto, ou todos seriam dispensáveis em face das leis, ou nulos. (Grifos dos Autores) (MOREIRA; CAGGIANO, 2013, p. 46).

Na mesma linha, Ricardo Duarte Jr. sustenta que "...se os regulamentos não tivessem força para criar direitos e obrigações, a sua função se reduziria praticamente a zero, inviabilizando a produção de qualquer regulamento, pois se limitariam a aplicar estritamente a lei, o que só acontece em raríssimas hipóteses." (DUARTE JR., 2015, p. 188).

É claro que a matéria não está imune ao debate, mas, na sociedade contemporânea não se pode entender que o Poder Legislativo seja a seara para o detalhamento de aspectos que competem aos regulamentos ou demais atos normativos, exigindo-se que o legislador tenha condições para minudenciar todos os aspectos de setores altamente complexos, com diversas atividades ou serviços intrassetoriais, alcançando fornecedores de bens e serviços em atividades privadas stricto sensu e serviços públicos, em questões comerciais, técnicas, contratuais, contábeis, financeiras e econômicas.

A título de exemplo, veja-se o que dispõe o art. 23 da Lei n. 11.445/2007, que estabelece asdiretrizes nacionais para o saneamento básico, com a no-

va redação da Lei n. 14.026/2020, que estabelece amplas competências normativas para as agências de todos os entes federativos:

> Art. 23. A entidade reguladora, observadas as diretrizes determinadas pela ANA, editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:
> I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;
> II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
> III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;
> IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
> V - medição, faturamento e cobrança de serviços;
> VI - monitoramento dos custos;
> VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
> VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
> IX - subsídios tarifários e não tarifários;
> X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;
> XI - medidas de segurança, de contingência e de emergência, inclusive quanto a racionamento;
> XII – (VETADO).
> XIII - procedimentos de fiscalização e de aplicação de sanções previstas nos instrumentos contratuais e na legislação do titular; e
> XIV - diretrizes para a redução progressiva e controle das perdas de água.

Esse elenco confere a exata noção de que as normas das agências reguladoras subnacionais deverão, observadas as diretrizes da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, apresentar algum teor de inovação, com disciplina de obrigações e direitos aos agentes regulados e aos usuários, inclusive para refletir as peculiaridades de cada município ou região do país e qualificar o atendimento à população.

Com efeito, não é possível entender que a formulação de indicadores de qualidade ou a disciplina da medição, faturamento e cobrança dos serviços não implicará a previsão de direitos e deveres para prestadores e usuários. De igual forma, pode–se dizer em relação a todos os demais aspectos ali arrolados, que deverão observar as especificidades previstas na Lei n. 11.445/2007 sobre esses aspectos, assim como nos demais diplomais legais aplicáveis, como o Código de Defesa do Consumidor.

Por fim, vale referir o Acórdão proferido na ADI 5.501- MC, ajuizada pela Associação Médica Brasileira em face da Lei n. 13.269/2016, que autorizou uso da fosfoetanolamina ("pílula do câncer") para pacientes com neoplasia

vmaligna sem estudos e testes clínicos sobre sua eficácia e sem registro na ANVISA.[17]

Esse acórdão foi emitido em 19.5.2016 e, por maioria, suspendeu a eficácia da Lei n. 13.269/2016, o que foi confirmado no acórdão de 26.10.2020, que, também por maioria, decidiu a demanda de forma definitiva, declarando a inconstitucionalidade da Lei n. 13.269/2016.[18]

E embora não tenha por objeto norma da agência, o acórdão que suspendeu a eficácia da lei tratou de questão fundamental no âmbito regulatório, referente à reserva de administração, como salientado no voto do Ministro Luís Roberto Barroso, o que impede a atuação legislativa ou judicial em funções tipicamente administrativas, de competência exclusiva do Poder Executivo, sob pena de descumprimento do princípio fundamental da separação de poderes. Prossegue o Ministro Barroso:

> 28. As razões que impõem essa deferência são simples. A Anvisa recebeu da ordem jurídica a atribuição de realizar o controle sanitário dos medicamentos, porque detém as melhores condições institucionais para tomar tais decisões. Tais capacidades referem-se aos maiores níveis de informação, de expertise, de conhecimento técnico e aptidão operacional em relação ao procedimento de registro sanitário, marcado por grande complexidade. Por isso, também à luz da análise comparativa das capacidades institucionais dos diferentes Poderes, não seria legítimo transferir do Poder Executivo para o Legislativo a decisão sobre a autorização de uso de substância que não passou pelo crivo da autarquia responsável. (BARROSO, ADI 5.501-MC)

Portanto, a emissão de atos administrativos normativos pelas agências reguladoras não pode prescindir da observância da Constituição, da legislação de regência de cada agência, das leis setoriais que a habilitam ao exercício da competência normativa, como fundamento de validade dessa atuação, bem como dos demais diplomas legais também aplicáveis às atividades reguladas, como o Código de Defesa do Consumidor e o Código Civil, dentre outros.

Isso não significa, contudo, que as agências (e também as demais entidades reguladoras) estejam adstritas à aplicação autômata da lei. Ao contrário, em face da capacidade institucional de cada agência, preparada para o exercício de suas atribuições de modo técnico e multidisciplinar, e em razão da previsão de conceitos indeterminados, diretrizes gerais de atuação, princípios e finalidades nas leis setoriais, há grande campo para o exercício da discricionariedade regulatória, inclusive com algum grau de inovação, desde que tal competência esteja prevista em lei e seja compatível com o ordenamento jurídico, na linha já referida da legalidade ampla ou juridicidade administrativa.

[17] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade* n.º 5.501 MC. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 19.05.2016.

[18] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade* n.º 5.501. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 26.10.2020.

O exercício dessa competência discricionária tem, como um de seus fundamentos de validade, a ampla motivação jurídica, técnica e econômico-financeira, o que é realizada por meio do processo administrativo normativo, que foi recentemente objeto de disciplina e uniformização legal para as agências reguladoras federais na Lei n. 13.848/2019 e será objeto do tópico seguinte.

O processo administrativo de produção normativa das agências reguladoras constitui ponto de bastante relevância em relação à competência normativa dessas entidades e sua inserção em um ambiente institucional de maior diálogo e participação dos particulares, expressando também nessa seara o princípio democrático na regulação setorial.

No âmbito federal, a Lei n. 13.848/2019 consolida essa competência ao tratar expressamente do processo normativo das agências federais, estabelecendo requisitos de participação social e de transparência que constituem também pressupostos de validade da norma regulatória, a par da legislação específica de cada agência.

Esse diploma legal apresenta avanços importantes para a procedimentalização e maior transparência da atividade normativa das agências, o que amplia a participação e controle social e promove a segurança jurídica setorial. No entanto, não se pode deixar de mencionar a grande assimetria de informações e de participação entre os agentes regulados e os consumidores, o que requer atuação mais efetiva das entidades reguladoras para reduzir essa distância entre agentes econômicos, a teor do que estabelece o art. 11 da Lei n. 13.848/2019.[19]

E, nesse aspecto, é importante ressaltar que o processo administrativo não pode ser confundido com mera "burocracia", entendida aqui em seu aspecto pejorativo, ou como uma "formalidade" destituída de finalidade. Ao contrário, no Estado Democrático de Direito, o processo administrativo é uma garantia constitucional e tem por objetivo evitar desvios de finalidade para favorecimentos indevidos, assegurar direitos fundamentais e promover a participação e controle social, em um ambiente de maior diálogo institucional. Nesse sentido, é o alerta de Marçal Justen Filho quanto à relevância do processo administrativo:

> O processo administrativo não pode ser um simples arremedo de ritos, instaurado apenas em momento posterior à formação da vontade do governante.
> Mais precisamente, é preciso superar a concepção de que a infração ao devido processo administrativo somente vicia o ato administrativo quando o interessado demonstrar algum prejuízo. Isso equivale a reconhecer a que a observância dos mecanismos da democracia é irrelevante. O devido processo administrativo é um requisito inafastável do exercício democrático do poder político.

Além disso, a observância do devido processo administrativo integra, no plano processual, o direito fundamental à boa administração pública, inspi-

19 "Art. 11. A agência reguladora poderá estabelecer, em regimento interno, outros meios de participação de interessados em suas decisões, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas, aplicando-se o § 5º do art. 9º às contribuições recebidas."

rado na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia[20], que pode ser definida como a "norma implícita de direta e imediata eficácia no sistema constitucional brasileiro", que visa a impedir a atuação administrativa discricionária "fora ou aquém dos limites previstos" no ordenamento jurídico (FREITAS, 2007).

A observância do devido processo regulatório é imprescindível também porque constitui fator de transparência e de limitação do poder, uma vez que as agências atuam em importantes setores econômicos, liderados por empresas de grande porte e com relevante poder político.

Aspecto que também merece destaque na Lei n. 13.848/2019 é a previsão de Análise de Impacto Regulatório (AIR), como medida de aprofundamento técnico da motivação para a normatização setorial, que inclui até mesmo a possibilidade de não intervenção normativa[21],e segue a linha já preconizada há muito tempo pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) para o exercício da normatização regulatória.[22]

No entanto, dada a complexidade técnica dessa medida e o correspondente tempo para sua realização, a AIR muitas vezes não será exigível, podendo ser dispensada motivadamente por ausência de proporcionalidade entre o método e o objeto a ser normatizado ou diante da ausência de possiblidade técnica ou legal de exercício da discricionariedade regulatória. Nesses casos, a proposta normativa da Agência deverá ser fundamentada em outro documento, como uma nota técnica, como dispõem os §§ 4º e 5º do art. 6º da Lei n. 13.848/2019.[23]

Cabe alertar, no entanto, que a eventual dispensa da AIR não poderá ser motivada casuisticamente a fim de não comprometer a validade da norma aprovada sem sua realização, devendo estar amparada em hipóteses previamente regulamentadas pela Agência, ainda que de modo genérico.

20 Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: "Art. 41º Direito a uma boa administração. 1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: a) o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente, b) o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial, c) a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua." In: Jornal Oficial da União Europeia. 7.6.2016, p. 389-405. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT. Acesso: 3.7.2022.

21 A I Jornada de Direito Administrativo promovida pelo Conselho da Justiça Federal aprovou o Enunciado n. 38, referente à Análise de Impacto Regulatório, com a seguinte redação: "A realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) por órgãos e entidades da administração pública federal deve contemplar a alternativa de não regulação estatal ou desregulação, conforme o caso." Disponível em https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2020/08-agosto/i-jornada-de-direito-Administrativo-aprova-40-enunciados/view. Acesso: 20.6.2022.

22 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) *Regulatory Impact Analysis: Best Practices for Regulatory Quality and Performance*, *Paris*, 1997. Disponível em http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf. Acesso em 15.06.2022. E mais recentemente: Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD. Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA). Version 1.0. October 2008. Disponível em http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf. Acesso em: 18.06.2022.

23 O Decreto Federal n. 10.411, de 30.6.2020 regulamenta a Análise de Impacto Regulatório no âmbito federal, prevista na Lei n. 13.848/2019 e na Lei 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica), disciplinando também a Análise de Resultado Regulatório (ARR), utilizada para a verificação da necessidade de continuidade de sua vigência ou da correção de eventual falha regulatória que requeira aprimoramento.

Integram também o processo normativo as audiências e as consultas públicas, há muito tempo adotadas pelas agências reguladoras federais, embora de modo não uniforme. A Lei n. 13.848/2019 padronizou os principais aspectos desses atos, estabelecendo periodicidade mínima de 45 dias para as contribuições escritas à proposta normativa em consulta (o que pode ser demasiado, em determinados casos) e disponibilização das contribuições recebidas no *site*, como medida de transparência.

Contudo, não foi prevista na lei a publicização da análise pelos órgãos técnicos da agência sobre as contribuições recebidas em consulta e em audiência pública *antes* da decisão do colegiado, o que seria importante para o acompanhamento da sessão de deliberação pelos interessados e eventual manifestação oral. Por isso, não se vê sentido prático na disponibilização dessa análise apenas após a deliberação final da agência, como previsto no art. 9º, § 5º, da Lei n. 13.848/2019, salvo, é claro, por medida de transparência.

Quanto à participação do consumidor em consultas públicas, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em relatório de 2008, já apontava essa falha institucional das agências, situação que permanece semelhante nos dias atuais:

> A consulta pública poderia ser aproveitada mais plenamente. Mesmo ao assegurar o acesso por meios eletrônicos, garantir a participação efetiva dos cidadãos, o procedimento de consulta pública continua sendo um desafio. O baixo nível de participação social pode ser comparado à dificuldade de representação da sociedade civil. Há também a necessidade de fazer com que a voz dos consumidores seja efetivamente ouvida.[24]

Essa participação dos consumidores é indispensável, não apenas para levar a percepção e as necessidades desse segmento para a norma regulatória e para o setor regulado, mas também porque confere legitimação social às agências reguladoras, que ainda têm importante papel a desempenhar na inserção dos consumidores na regulação, inclusive por meio de sua formação técnica ou de associações representativas, a fim de que possam ser instrumentalizadas para a compreensão mínima da complexa legislação setorial e à participação nas consultas e audiências públicas de forma eficaz.

Finalmente, cabe referir que a alteração de determinada norma setorial das agências pode requerer a elaboração de regra de transição, no âmbito do processo administrativo, conforme previsão do art. 23 do Decreto-lei n. 4.657/1942 (LINDB), atualizado pela Lei n. 13.655/2018, o que promove a segurança jurídica nas atividades reguladas e o cumprimento do novo regramento.

24 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE. Relatório sobre a Reforma Regulatória. Brasil – Fortalecendo a Governança para o Crescimento. Brasília, 28.05.2008, p. 8.
Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/lula/ocde-2013-relatorio-sobre-a-reforma-regulatoria-brasil-fortalecendo-a-governanca-para-o-crescimento.Acesso em 18.06.2022.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se viu, a competência normativa atribuída por lei às agências reguladoras não constitui, em si, novidade na Administração Pública. Contudo, a forma, a intensidade, a finalidade e o alcance do seu exercício na sociedade hipercomplexa contemporânea evidentemente não ocorre do mesmo modo que se apresentava no século XX, sob a égide das constituições anteriores à de 1988.

A Constituição Federal de 1988 redefiniu a atuação do Estado na economia, com o denominado Estado Regulador, em substituição à atuação estatal direta, que passou a ser subsidiária. Como já dito, isso não significa que a regulação mantenha o viés exclusivamente econômico do liberalismo, o que seria completamente incompatível com os princípios, valores e finalidades estabelecidos na Constituição.

A competência normativa das agências reguladoras decorre do Estado Regulador e se insere no ambiente jurídico-institucional em que o princípio da legalidade é ampliado para abranger o ordenamento jurídico como um todo, em que a Constituição tem a centralidade, em um cenário que é orientado pelo princípio democrático, com destaque para a transparência, consensualidade e pluralidade de fontes normativas.

Por óbvio, o princípio da legalidade constitui fundamento de validade da atuação normativa das agências reguladoras, cujos atos se inserem na hierarquia normativa do ordenamento jurídico, não cabendo falar em regulamentos autônomos, vedados pelo ordenamento, à exceção do disposto no art. 84, VI, da Constituição Federal, ou em delegação legislativa às agências, em uma espécie de "cheque em branco".

Trata-se aqui, isto sim, da necessidade de previsão legal suficiente para que as agências, que têm a capacidade institucional e finalidade legal de disciplinar os setores econômicos em que atuam, possam, a partir de padrões, critérios e diretrizes previstos em lei, estabelecer a normatização setorial adequada, detalhando aspectos técnicos, jurídicos, econômicos, contábeis e financeiros para o atendimento adequado aos consumidores e para o desenvolvimento dos setores econômicos regulados.

O exercício dessa competência pode resultar algum grau de inovação, decorrente desse detalhamento atribuído pelo legislador à agência, que deve ser compatível com a lei e seus parâmetros, bem como com o âmbito de atuação da agência.

Além disso, constitui condição de validade da norma regulatória o respeito à processualidade administrativa, que é a expressão processual do direito fundamental à boa administração, constituindo também garantia

constitucional e instrumento de limitação do poder, em que a motivação, a participação social e a proporcionalidade entre fins e meios constituem princípios de destaque, positivados na Lei n. 13.848/2019, aplicável às agências reguladoras federais.

6. BIBLIOGRAFIA

A HISTÓRIA da AGERGS. Marco Regulatório. Edição Especial. Porto Alegre: AGERGS, jul. 2001.

BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3ª. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

COUTINHO FILHO, Augusto. Regulação 'Sandbox' como instrumento regulatório no mercado de capitais: principais características e prática internacional. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 5, n. 2, p. 264-282, 2018, p. 266. Disponível em: www.revistas.usp.br/rdda. Acesso em: 6.07.2022.

COUTO E SILVA, Almiro do. Conceitos fundamentais do direito no Estado Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2015.
DUARTE JR., Ricardo. A natureza jurídica dos atos normativos elaborados pelas agências reguladoras. A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, n. 61, p. 181-207, jul./set. 2015.

FREITAS, Juarez. Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública. Malheiros: São Paulo, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. O direito administrativo de espetáculo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.) Direito administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. O direito das agências reguladoras independentes. São Paulo: Dialética, 2002.

MENDES, Conrado Hübner. A reforma do Estado e as agências reguladoras: estabelecendo os parâmetros de discussão. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Malheiros, 2000.

MIRAGEM, Bruno. A nova administração pública e o Direito Administrativo. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MIRAGEM, Bruno. A regulação do serviço público de energia elétrica e o direito do consumidor. Revista de Direito do Consumidor. Revista dos Tribunais Online. v. 51, p. 68-100, jul./set. 2004.

6. BIBLIOGRAFIA

AMOREIRA, Egon Bockmann; CAGGIANO, Heloísa Conrado. O poder normativo das agências reguladoras na jurisprudência do STF: mutação constitucional do princípio da legalidade? Revista de Direito Público da Economia - RDPE, Belo Horizonte, n. 43, p. 35-57, jul./set. 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do Direito Administrativo. 2ª. ed. atual. e amp. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Regulatory Impact Analysis: Best Practices for Regulatory Quality and Performance, Paris, 1997. Disponível em http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf. Acesso em: 15.06.22.

Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD. Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA). Version 1.0. October 2008. Disponível em http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf. Acesso em: 18.06.2022.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE. Relatório sobre a Reforma Regulatória. Brasil – Fortalecendo a Governança para o Crescimento. Brasília, 28.05.2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo Ordenador. 1. ed. 2. tir São Paulo: Malheiros, 1997.

AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA A CONSUMIDORES NÃO URBANOS NO RIO GRANDE DO SUL NO ANO DE 2021

ALEXANDRE JUNG,
ANDRÉ LUIS BIANCHI,
MÁRIO JOÃO KLIEMANN.

02

ALEXANDRE JUNG,[1]
ANDRÉ LUIS BIANCHI,[2]
MÁRIO JOÃO KLIEMANN.[3]

RESUMO: O estado do Rio Grande do Sul (RS) tem sua base econômica fortemente influenciada pelas atividades ligadas ao agronegócio, deste modo, políticas de incentivo à produção rural e melhoria da estrutura de apoio ao trabalho no campo têm reflexo direto no desenvolvimento e sustentabilidade do Estado. Dentre os componentes estruturais que mais impactam no desenvolvimento rural, na qualificação da atividade e fixação do homem ao campo está o fornecimento de energia elétrica. Em vista disto, este trabalho apresenta o cenário da qualidade da energia elétrica no ano de 2021 para consumidores no RS. São avaliados os dados dos indicadores anuais de continuidade de 93% dos municípios do Estado, significando 94,7% das unidades consumidoras - UCs. E, levando em consideração a localização urbana ou não urbana e os níveis de tensão BT ou MT, foram avaliados os dados dos indicadores anuais de continuidade (DIC e FIC) das UCs, comparando-os frente aos seus limites regulatórios, bem como suas transgressões médias. Em termos de duração das interrupções, 58% das UCs não urbanas tiveram transgressão do limite regulatório anual em 2021, contra pouco mais de 10% das urbanas. Quanto à frequência das interrupções, o percentual de UCs não urbanas com transgressão é o triplo do percentual das urbanas. Verificou-se que as regiões dos COREDES Missões, Fronteira Oeste, Vale do Jaguari, Campanha e Sul são aquelas em que mais se observam disparidades. Assim, se entende não estar havendo isonomia de tratamento para as UCs não urbanas em relação às urbanas, principalmente nas regiões oeste e sul do RS, que justamente são as regiões em que a economia é profundamente voltada ao agronegócio. Portanto, é importante que as distribuidoras de energia elétrica se atentem a isto, melhorando o atendimento das UCs não urbanas (rurais).

PALAVRAS-CHAVE:
componentes estruturais– desenvolvimento rural – políticas de incentivo

[1] Engenheiro Eletricista; Mestre em Engenharia de Energia; Técnico Superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS.

[2] Engenheiro Eletricista; Mestre em Engenharia de Energia; Técnico Superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS.

[3] Engenheiro Eletricista; Bacharel em Direito; Técnico Superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS.

ALEXANDRE JUNG,[1]
ANDRÉ LUIS BIANCHI,[2]
MÁRIO JOÃO KLIEMANN.[3]

ABSTRACT: The state of Rio Grande do Sul (RS) has its economic base strongly influenced by productive agribusiness activities, thus, policies to encourage rural production and improvement of the support structure for work in the field have a direct impact on the development and sustainability of the State . Among the included components that have the most impact on rural development, on the qualification of the activity and the fixation of men in the countryside is the supply of electricity. In view of this, this work presents the electricity quality scenario in the year 2021 for consumers in RS. Data from the continuous continuity indicators of 93% of the State's municipalities are evaluated, meaning 94.7% of the consumer units - CUs. And, taking into account the urban or non-urban location and the LV or MV voltage levels, data from the continuous continuity indicators (DIC and FIC) of the UCs were evaluated, comparing them against their regulatory limits, as well as their transgressions average. In terms of continuous duration, 58% of non-urban UCs have transgressed the annual regulatory limit in 2021, against just over 10% of urban ones. As for the frequency of continuations, the percentage of non-urban UCs with transgression is three times the percentage of urban ones. It was verified that the regions of COREDES Missões, Fronteira Oeste, Vale do Jaguari, Campanha and Sul are those in which the most disparities are observed. Thus, it is understood that there is no isonomy of treatment for non-urban UCs in relation to urban ones, mainly in the western and southern regions of RS, which are precisely the regions in which the economy is deeply focused on agribusiness. Therefore, it is important that electricity distributors pay attention to this, effectively serving non-urban (rural) CUs.

KEYWORDS:
structural components – rural development – incentive policies

[1] Engenheiro Eletricista; Mestre em Engenharia de Energia; Técnico Superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS.

[2] Engenheiro Eletricista; Mestre em Engenharia de Energia; Técnico Superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS.

[3] Engenheiro Eletricista; Bacharel em Direito; Técnico Superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS.

AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA A CONSUMIDORES NÃO URBANOS NO RIO GRANDE DO SUL NO ANO DE 2021

1. INTRODUÇÃO

O Banco Mundial, segundo GAMEIRO e MARTINS (2018), apresentou um cenário preocupante para o futuro baseado em quatro pontos: estima que ocorra redução na produtividade agrícola na maioria dos países devido às mudanças climáticas, que se tenha a necessidade de dobrar a produção de alimentos até 2050, a obrigação de conservar o meio ambiente, reduzindo a pegada de carbono e, além disso, o indicativo de que a área de terra para a agricultura se manterá a mesma até 2080. Diante de tal cenário, é imprescindível que novas metodologias sejam aplicadas no setor agropecuário, não só em questões ligadas diretamente a produção em si, mas também na mecanização e suporte tecnológico.

O Rio Grande do Sul (RS) é um Estado que tem sua base econômica fortemente influenciada pelas atividades ligadas ao agronegócio, respondendo por 40% do PIB do Estado em 2020, segundo a Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural do RS (SAPDR, 2021). Ainda, segundo o Departamento de Economia e Estatística da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do RS o crescimento do setor agropecuário do ano de 2020 para 2021 foi superior a 67%, sendo responsável por mais de 69% das exportações (DEE, 2022a) e, também, respondeu por 37,8% dos novos empregos formais criados no RS (DEE, 2022b) – o que reforça a importância do setor para a economia do Estado.

É visto, então, que o desenvolvimento do Estado do RS passa pela definição de políticas públicas para apoiar os municípios essencialmente rurais. Visto que, segundo Marcuzzo e Ramos (2004), melhorando o desempenho econômico e social destes municípios, se está apoiando diretamente mais de 80% dos municípios do Estado e indiretamente todo o RS, visto "que o desenvolvimento das cidades está atrelado ao desenvolvi-

mento do meio rural, pois representa sua fonte de recursos. Em outras palavras, a sustentabilidade de um está atrelada à sustentabilidade do outro" (MARCUZZO, RAMOS, 2004).

Ainda, há que se levar em conta que nem toda a propriedade que se localiza em áreas rurais são efetivamente ligadas à agropecuária, visto que para algumas indústrias é conveniente não se instalar em centros urbanos. Segundo Endlich (apud BISPO e MENDES, 2012) "torna-se cada vez mais controverso associar o rural e o urbano, ou campo e a cidade a uma determinada atividade econômica, uma vez que, [...] atualmente, os defensores do novo rural alertam para as múltiplas atividades que vão sendo desenvolvidas no campo, além das primárias [...] cada vez menos habitantes do campo trabalham na agricultura [...]". Ou seja, a falta de infraestrutura nas áreas não urbanas pode refletir em problemas que transcendem o agronegócio, além do sócio cultural.

Para Chakravorty, Pelli e Marchand (2014) o acesso à rede elétrica pode aumentar os rendimentos não agrícolas das famílias rurais em cerca de 9%; no entanto, se for eletricidade de boa qualidade (com poucas interrupções) há a possibilidade de aumentar as receitas não agrícolas em tem torno de 29%. Além disso, há indicativos que quanto mais propriedades agrícolas com eletrificação rural, além de qualificar a atividade econômica e fixar o homem à terra, se evidenciam reflexos como menores taxas de desmatamento ambiental (TANNER e JOHNSTON, 2017).

Tratando especificamente dos casos no RS, com base nos dados da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Delegados do RS - AGERGS[2], no ano de 2021 só para AGERGS foram remetidas, por municípios ou entidades representativas da sociedade, 55 solicitações de mediação para melhoria e análise dos serviços prestados pelas empresas de distribuição de energia elétrica, ou seja, são mais de quatro reclamações por mês, o que é uma quantidade considerável. No ano de 2022, até maio, a Agência já recebeu 50 solicitações.

Assim, os motivadores para este trabalho foram: o cenário de solicitações de municípios, de entidades representativas da sociedade, a importância em si do fornecimento de energia elétrica de qualidade em zonas não urbanas, tanto social quanto econômica, e uma excessiva disparidade na qualidade de atendimento entre os consumidores urbanos e não urbanos.

2 Dados não publicizados, acessados diretamente nos sistemas da AGERGS.

2. OBJETIVO

O Estado do Rio Grande do Sul tem uma forte vocação econômica voltada para a agroindústria e, para que esse setor prospere se faz necessária uma estrutura robusta e confiável, sendo que o fornecimento de eletricidade é um de seus pilares. Assim, este trabalho tem como objetivo central expor "o cenário da qualidade do fornecimento de energia elétrica para consumidores não urbanos no Rio Grande do Sul no ano de 2021", visto que tais consumidores são, em sua grande maioria, rurais.

3. METODOLOGIA

O trabalho tem como área base o Estado do Rio Grande do Sul - RS, localizado no extremo sul do Brasil. O RS possui 497 municípios, atendidos por 22 Agentes de distribuição de energia elétrica, sendo sete Concessionárias, 13 Permissionárias e duas autorizadas (ANEEL, 2021a) – totalizando 5.166.747 unidades consumidoras atendidas.

A Tabela 1 apresenta a lista dos vinte e oito Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDE, que podem servir como referencial geográfico nas análises. Na Figura 1 consta o mapa do RS com os limites dos municípios e, em destaque, a divisão dos COREDEs (RS, 2022a).

Tabela 1 - Coredes em 2021.

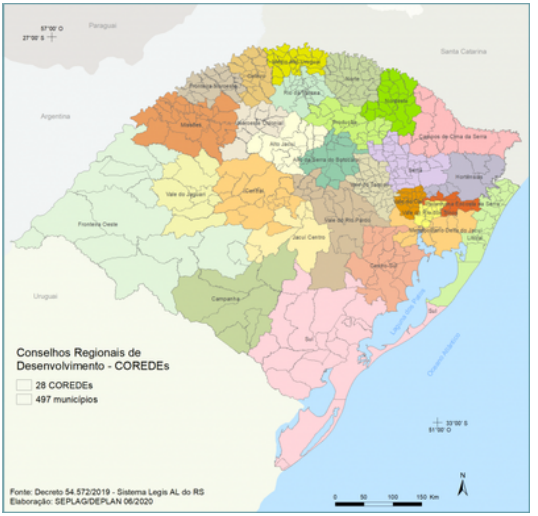
COREDE	N° de municípios	COREDE	N° de municípios
Alto da Serra do Botucaraí	16	Missões	25
Alto Jacuí	14	Nordeste	19
Campanha	7	Nordeste Colonial	11
Campos de Cima da Serra	10	Norde	32
Celeiro	21	Paranhana Encosta da Serra	10
Central	19	Produção	21
Centro-Sul	17	Rio da Várzea	20
Fronteira Noroeste	20	Serra	32

COREDE	Nº de municípios	COREDE	Nº de municípios
Fronteira Oeste	13	Sul	22
Hortênsias	7	Vale do Caí	19
Jacuí Centro	7	Vale do Jaguari	9
Litoral	21	Vale do Rio dos Sinos	14
Médio Alto Uruguai	22	Vale do Rio Pardo	23
Metropolitano Delta do Jacuí	10	Vale do Taquari	36

Fonte: RS, 2022a.

Segundo RS (2022b), os COREDEs Metropolitano, Delta do Jacuí, Vale dos Sinos e Serra concentram a maior parcela do valor da produção do Estado, ou seja, o Valor Adicionado Bruto Total – VAB. Por outro lado, segregando o VAB da agropecuária, os COREDEs Sul e Fronteira Oeste são os que apresentam a maior participação, com 7,8% da produção agropecuária no ano de 2019, tendo como destaques a produção de arroz e a pecuária. Contudo, a produção agropecuária é, também, considerável no restante do Estado.

Figura 1 – Mapa do Rio Grande do Sul



Fonte: RS, 2022a.

Segundo a ANEEL (2021b), a qualidade da energia elétrica (QEE) é conceituada como:

> ´´296. Qualidade da energia elétrica – QEE: conjunto de conceitos que considera os aspectos técnicos da qualidade do fornecimento de energia elétrica, englobando a qualidade do serviço e a qualidade do produto.
> 297. Qualidade do produto: conjunto de conceitos relacionados aos fenômenos relativos à conformidade da onda de tensão entregue aos usuários, em regime permanente e transitório.
> 298. Qualidade do serviço: conjunto de conceitos relacionados à continuidade do fornecimento de energia elétrica e ao atendimento a ocorrências emergenciais.``
> (ANEEL, 2021b)

Sendo a avaliação da qualidade do produto extremamente complexa, visto que requereria muitas medições em campo para que se tivesse uma amostra confiável, neste trabalho se avaliou a QEE exclusivamente com dados de qualidade do serviço. Especificamente, indicadores de duração e frequência de interrupções, conforme discriminado a seguir:

> ´´"...
> 136. Duração de Interrupção Individual por Unidade Consumidora ou por Ponto de Conexão – DIC: intervalo de tempo que, no período de apuração, em cada unidade consumidora ou ponto de conexão ocorreu descontinuidade da distribuição de energia elétrica.
> 137. Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora – DEC: intervalo de tempo que, em média, no período de apuração, em cada unidade consumidora do conjunto considerado ocorreu descontinuidade da distribuição de energia elétrica. [...]
> Conjunto de unidades consumidoras
> 140. O conjunto de unidades consumidoras é definido por Subestação de Distribuição – SED.
> 141. A abrangência do conjunto engloba as redes de MT à jusante da SED e de propriedade da distribuidora.
> 142. A SED que possua número de unidades consumidoras igual ou inferior a 1.000 deve ser agregada a outras, formando um único conjunto.
> 143. A SED com número de unidades consumidoras superior a 1.000 e igual ou inferior a 10.000 pode ser agregada a outras, formando um único conjunto. [...]
> 181. Frequência de Interrupção Individual por Unidade Consumidora ou Ponto de Conexão – FIC: número de interrupções ocorridas, no período de apuração, em cada unidade consumidora ou ponto de conexão.
> 182. Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora – FEC: número de interrupções ocorridas, em média, no período de apuração, em cada unidade consumidora do conjunto considerado."
> (ANEEL, 2021c)

Os “Conjuntos de unidades consumidoras” são também conhecidos como “Conjuntos elétricos” que, em resumo, são regiões geo-elétricas definidas conforme a Seção 8.2 do PRODIST Módulo 8 (ANEEL, 2021c). A ANEEL estabelece, para os conjuntos elétricos, limites distintos para os indicadores de continuidade individuais em função da localização urbana ou não urbana da UC, bem como seu nível de tensão. Assim, para o estabelecimento do valor limite dos indicadores de continuidade individuais (DIC e FIC), as unidades consumidoras foram separadas pela localização, sendo elas Não Urbanas (NURB) ou Urbanas (URB). Segundo a ANEEL (2021c), “considera-se que a unidade consumidora ou central geradora está situada em área não urbana quando localizada fora do limite de zona urbana definida por lei municipal”.

Assim, para a análise foram realizadas as seguintes avaliações:

3.1. Tratamento e tabulação dos dados dos indicadores anuais de DIC e FIC das UCs

Nesta etapa, foi solicitado às distribuidoras com maior representatividade de unidades consumidoras os indicadores DIC e FIC apurados de todas as unidades consumidoras faturadas no ano 2021, conforme Tabela 2.

Tabela 2 - Dados solicitados às Distribuidoras de Energia Elétrica do RS.

Ordem das Colunas	Descrição das Colunas	Tipos da Dado
1	Código Identificador Único do Consumidor	Texto
2	Ano de Referência	Número
3	Valor apurado do indicador DIC	Número
4	Valor apurado do indicador FIC	Número
7	Tensão para Fins de Compensação	Relacionado
8	Tipo de Localização para Fins de Compensação	Relacionado
9	Código Município	Número
10	Código Conjunto	Número
11	Latitude da Unidade Consumidora	Coordenada
12	Longitude da Unidade Consumidora	Coordenada

Cabe ressaltar que os dados de "Tipo de Localização para Fins de Compensação" foram definidos pelos códigos 'NURB' – para consumidores não urbanos e 'URB' – para consumidores urbanos. Além disso, os consumidores foram classificados como 'BT' – baixa tensão e 'MT' – média tensão, de acordo com a "Tensão para Fins de Compensação". A Tabela 3 apresenta as classificações.

Tabela 3 - Tensão para Fins de Compensação.

Classificação	Código da Tensão	Descrição
MT	A1	Tensão de Fornecimento igual ou superior a 230kV
	A2	Tensão de Fornecimento de 88kV a 138kV
	A3	Tensão de Fornecimento de 69kV
	A3a	Tensão de Fornecimento de 30kV a 44kV
	A4	Tensão de Fornecimento de 2,3kV a 25kV
	AS	Tensão de Fornecimento inferior a 2,3kV atendidas a partir de sistema subterrâneo de distribuição e faturadas neste Grupo em caráter opcional
MT	B1-R	Baixa Tensão – Residencial
	B1-RBR	Baixa Tensão – Residencial Baixa Renda
	B2-CER	Baixa Tensão – Cooperativa de Eletrificação Rural
	B2-R	Baixa Tensão – Rural
	B2-SPI	Baixa Tensão – Serviço Público de Irrigação
	B3-DC	Baixa Tensão – Demais Classes
	B4-IP	Baixa Tensão – Iluminação Pública

Fonte: Adaptado de ANEEL (2021b).

Houve necessidade de tais classificações, juntamente com o "Código do Conjunto", para identificar os limites dos indicadores DIC e FIC para cada UC, conforme consta no PRODIST Módulo 8 (ANEEL, 2021b).

Por meio desses dados foi possível obter, em âmbito estadual, o percentual de consumidores classificados como:

- NURB BT – Não Urbano Baixa Tensão;
- NURB MT – Não Urbano Média Tensão;
- URB BT – Urbano Baixa Tensão;
- URB MT – Urbano Média Tensão.

3.2. Comparação da quantidade de UCs com DIC e FIC superiores aos seus limites regulatórios

Nesta etapa da análise foram comparados os valores dos indicadores DIC e FIC anuais com os valores do limite do indicador para cada uma das UCs. Totalizando, assim, a quantidade de UCs com transgressão por município, conforme a Equação 1. As QTDUC com Transgressão foram separadas em quantidades de UCs não urbanas (NURB) e urbanas (URB).

$$QTD_{UC\ com\ Transgressão} = \sum (UC\ com\ Indicador > Limite_{Indicador}) \qquad [1]$$

Por meio destes dados é possível obter as quantidades de consumidores, quanto à sua localização NURB ou URB, que tiveram transgressão dos indicadores, bem como sua classificação quanto à BT ou MT. Além de visualizar os municípios que mais tiveram UCs com transgressões de indicadores, tanto em relação a duração das interrupções no fornecimento de energia elétrica (DIC) quanto na quantidade ou frequência de interrupções (FIC), é possível diferenciar e comparar, para cada município, as quantidades NURB e URB.

3.3. Avaliação das transgressões médias dos indicadores DIC e FIC

A fim de obter os municípios que têm, em média, mais sofrido com as interrupções do fornecimento de energia elétrica, se fez uma avaliação calculando o percentual médio de transgressões (TRG%) dos valores dos indicadores de cada UC frente a seu limite, para DIC e FIC, utilizando a Equação 2.

$$TRG\% = \frac{\sum \left(\frac{Valor\ do\ Indicador\ Transgredido}{Limite\ do\ Indicador} \right)}{Nº\ de\ UCs\ com\ Indicador\ Transgredido} \qquad [2]$$

Por meio dos resultados é possível destacar aqueles tipos de consumidores que, em média, são mais afetados pelas interrupções, discriminando por NURB e URB, BT e MT e identificando os municípios que mais sofrem com as durações e frequência de interrupções.

4. RESULTADOS

O presente trabalho dirigiu o foco às maiores distribuidoras, o que veio a representar 93% dos municípios do Estado e, em termos de unidades consumidoras, 94,7% das UCs do RS, sendo 372.719 unidades consumidoras NURB e 4.521.955 unidades consumidoras URB analisadas quanto aos indicadores anuais de DIC e FIC.

Na sequência são apresentados os resultados obtidos por meio da análise dos dados.

4.1. Dados Tratados

A partir dos dados das Concessionárias selecionadas se fez um novo tabelamento, separando as informações em quatro tipos, sendo elas UCs: NURB BT; NURB MT; URB BT; e URB MT. Para cada tipo, observando os limites regulatórios dos indicadores DEC e FEC dos Conjuntos Elétricos das distribuidoras, foram identificados no PRODIST Módulo 8 (ANEEL, 2021c) os limites dos indicadores DIC e FIC de cada tipo de unidade consumidora.

O resultado trouxe tabelas com colunas conforme listado na Tabela 4, sendo que as colunas 6 e 7 podem assumir os valores "BT ou MT" e "NURB ou URB" respectivamente.

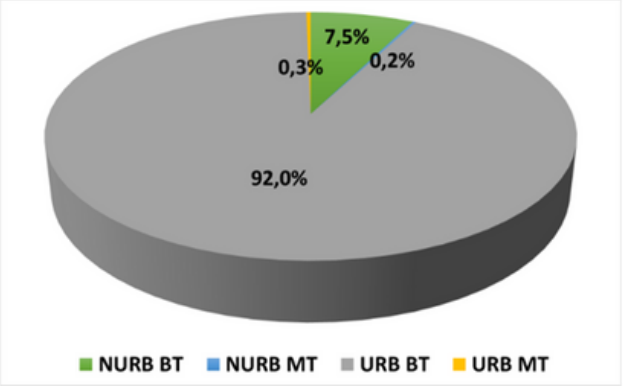
Tabela 2 - Dados solicitados às Distribuidoras de Energia Elétrica do RS.

Ordem das Colunas	Descrição das Colunas	Tipos da Dado
1	Latitude da UC	Coordenada
2	Longitude da UC	Coordenada
3	Código Identificador da UC	Texto
4	Valor apurado do DIC	Número
5	Valor apurado do FIC	Número
6	Nível de Tensão	Relacionado
7	Tipo de Localização	Relacionado
8	Código Município	Número
9	Nome do Município	Texto
10	Código Conjunto	Número

11	Nome do Conjunto	Texto
12	DIC Limite	Número
13	FIC Limite	Número

Por meio da tabela foi possível tabular os outros dados da análise, bem como plotar de forma gráfica os resultados, tal como a distribuição da quantidade de UCs NURB e URB no RS, conforme apresenta a Figura 2.

Figura 2 - Comparativo entre quantidade de UCs NURB e URB no RS



A diferença entre quantidades de consumidores classificados como NURB e URB é bastante significativa, isto é, mais de 92% dos consumidores se localizam em áreas urbanas.

4.2. Quantidade de unidades consumidoras com DIC e FIC superiores a seus limites regulatórios

Com base nos dados tratados foram obtidas as quantidades de UCs que tiveram, no ano de 2021, o DIC apurado superior ao limite regulatório do indicador, bem como os casos de FIC nessa mesma condição, ou seja, casos em que ao menos um dos indicadores foi transgredido.

Por meio da Figura 3 se observa que percentualmente a quantidade de consumidores NURB com transgressão nos indicadores de duração e frequência de interrupções é muito maior do que nos consumidores URB. É mais acentuada a diferença no DIC, que reflete o tempo de duração das interrupções, indicando não haver tratamento isonômico ao se observar o nível

Os consumidores NURB, em média, já possuem limites regulatórios para os indicadores de continuidade bem superiores aos consumidores URB e a elevada transgressão dos indicadores dos consumidores NURB levam a condições mais agravadas quanto ao tempo sem energia elétrica no ano, indiferentemente de serem BT ou MT, como é possível evidenciar na Figura 4.

Figura 3 – Quantidade percentual de UCs NURB e URB que tiveram DIC e/ou FIC transgredidos em 2021

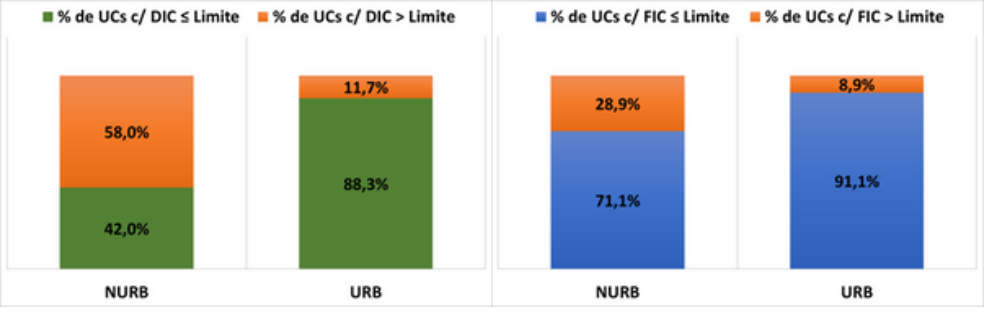
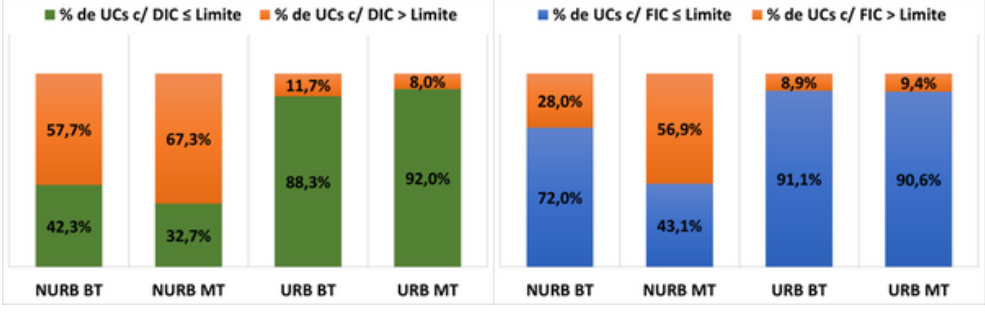


Figura 4 – Quantidade percentual de UCs NURB e URB, por nível de tensão, que tiveram DIC e/ou FIC transgredidos em 2021

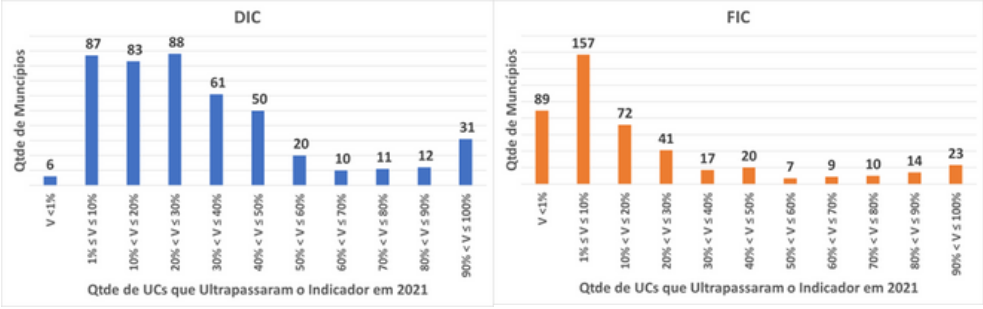


Em relação aos municípios, se observou que 43 dos 459 municípios analisados tiveram mais de 90% das UCs com ultrapassagem do indicador DIC e/ou FIC anual, sendo que onze municípios apresentaram transgressão dos dois indicadores, também em mais de 90% das UCs.

A Figura 5 apresenta a relação entre as faixas de percentual de UCs que transgridem os indicadores e a quantidade de municípios nestas faixas. Por meio dela se vê que é significativa a quantidade de municípios na última faixa,

que é de 90% até 100% das UCs com transgressão no indicador anual, ocorrendo em 31 municípios para o DIC (duração) e 23 municípios para o FIC (frequência). Em suma, também é possível observar que a quantidade de municípios que tem mais da metade de suas UCs com transgressão de algum indicador anual de qualidade é significativa, respectivamente, 18,3% em relação ao DIC e 13,7% dos municípios do RS em relação ao FIC.

Figura 5 – Relação entre as faixas de percentual de UCs que transgridem os indicadores e a quantidade de municípios nestas faixas



A Figura 6 apresenta a localização dos municípios com mais UCs com transgressão de DIC e FIC, na qual se observa que as regiões que mais sofrem com interrupções são as dos COREDES Missões, Vale do Jaguari, Campanha e Sul. Porém, quando se separam os consumidores NURB e URB o resultado retoma o que foi apresentado na Figura 4, ou seja, o descuido com os consumidores Não Urbanos (NURB), conforme se observa na Figura 7. Na Figura 8 são apresentados os resultados para os consumidores Urbanos (URB).

Figura 6 – Localização dos municípios com mais UCs com transgressão de DIC e FIC anual em 2021

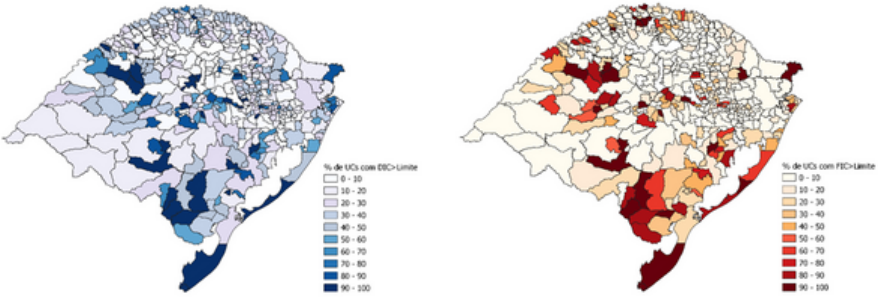


Figura 7 – Localização dos municípios com mais UCs Não Urbanas - NURB com transgressão de DIC e FIC anual em 2021

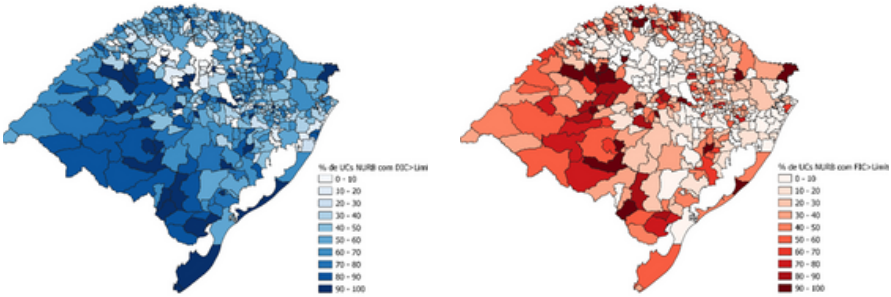
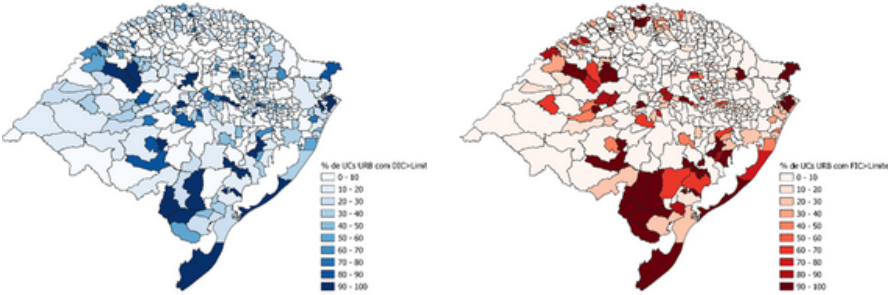


Figura 8 – Localização dos municípios com mais UCs Urbanas - URB com transgressão de DIC e FIC anual em 2021



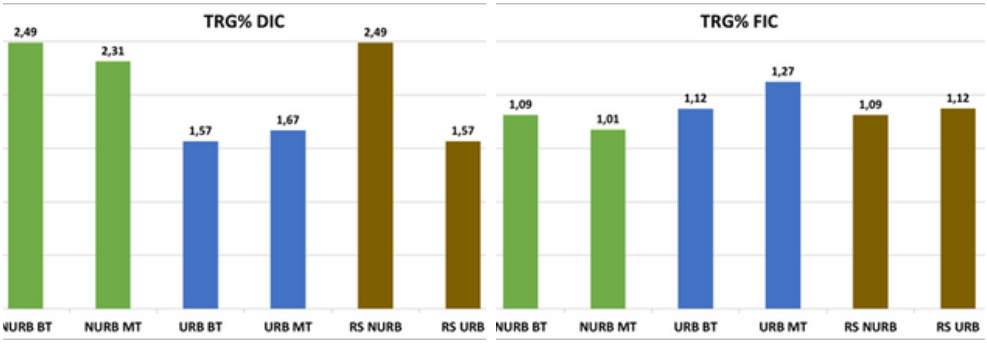
4.3. Transgressões Médias dos DIC e FIC

Na análise com as médias de transgressão se ressalta que, quanto à duração das interrupções (DIC), os consumidores não urbanos (NURB BT e MT) são os mais prejudicados em relação aos seus correspondentes urbanos (URB BT e MT), conforme se observa na Figura 9. Consideradas apenas as unidades consumidoras em que foi verificada transgressão no DIC, nas UCs NURB a ultrapassagem do limite regulatório foi de 250% em média (ou seja, 2 vezes e meia o limite normativamente estabelecido), ao passo que nas UCs URB, a ultrapassagem média foi de 150%.

Em relação à frequência de interrupções (FIC), os consumidores NURB que tem o limite do indicador FIC transgredido, em média, sofrem menos que os consumidores URB. Contudo, há que se levar em consideração que o valor médio dos limites regulatórios dos indicadores para os consumidores NURB é

cerca de duas vezes maior que os dos consumidores URB, assim, é possível que os consumidores não urbanos sofram mais interrupções que os urbanos.

Figura 9 – Transgressões percentuais médias (TRG%) dos valores dos indicadores DIC e FIC



Quanto à distribuição geográfica, na Figura 10 é possível ver que as regiões dos COREDES Campos de Cima da Serra, Missões, Fronteira Oeste, Vale do Jaguari, Campanha e Sul são as que mais sofrem com as interrupções, tanto em relação à duração quanto à frequência. Já para os consumidores urbanos, conforme apresenta a Figura 11, o impacto da duração das interrupções (DIC) não prepondera em uma região específica, sendo distribuído em vários pontos do Estado. Além disso, se observa que as regiões Sul e Litoral tem os consumidores URB que, em média, mais sofrem o impacto da frequência de interrupções (FIC).

Figura 10 – Municípios do RS conforme os quartis das transgressões DIC e FIC anual em 2021 em consumidores NURB.

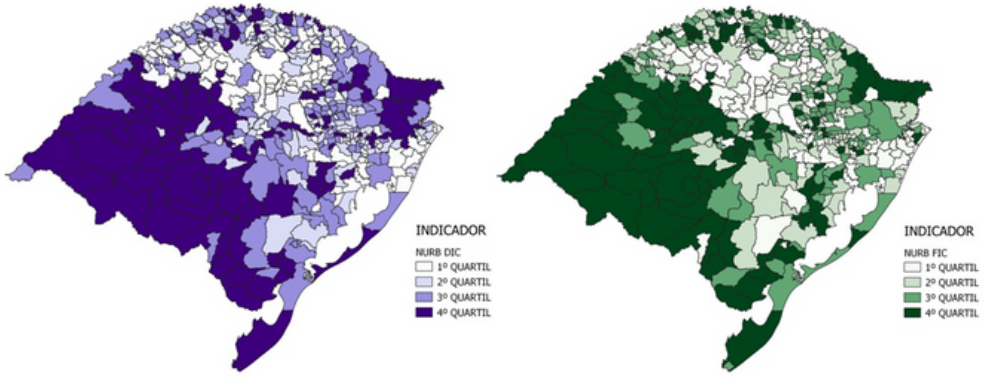
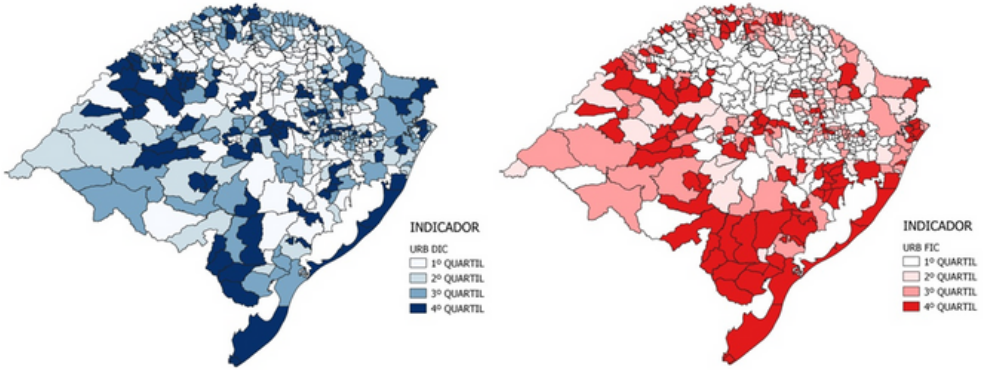


Figura 11 – Municípios do RS conforme os quartis das transgressões DIC e FIC anual em 2021 em consumidores URB.



Por fim, se observa por meio das avaliações que o serviço prestado para as unidades consumidoras não urbanas é menos qualificado que para os consumidores urbanos, bem como se ressalta que as regiões que têm o atendimento mais precário são aquelas em que a economia está fortemente ligada à atividade da agroindústria.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É sabido que a energia elétrica é um fator importante para o desenvolvimento humano e de qualidade de vida, assim, sendo o Rio Grande do Sul um estado considerado universalizado (ou seja, todos que desejarem têm acesso à energia elétrica), oferece boas perspectivas de crescimento. Contudo, a qualidade do serviço de distribuição de energia elétrica tem sido bastante contestada no RS, principalmente nas zonas rurais, ou seja, para os consumidores considerados não urbanos.

Segundo os dados levantados para este trabalho, que avaliou quase 95% das unidades consumidoras do RS, se observou que mais de 92% dos consumidores se localizam em zonas urbanas e apenas 7,7% são UCs não urbanas. Contudo, se observou também que não há correspondência semelhante quando se separam as UCs urbanas e não urbanas que tiveram, no ano de 2021, transgressão nos indicadores de duração e/ou frequência de interrupções. Em termos de duração (DIC), 58% das UCs não urbanas tiveram ultrapassagem do limite regulatório anual, enquanto pouco mais de 10% das UCs urbanas apresentaram tal condição. Com relação à frequência

de interrupções (FIC), o percentual de unidades consumidoras que experimentaram transgressão do limite normativo é três vezes maior no grupo não urbano quando comparado com o grupo urbano. A diferença de tratamento é mais evidente quando se olha para os consumidores atendidos em média ou alta tensão, tanto em relação ao DIC quanto ao FIC. Percentualmente, as UCs não urbanas sofrem muito mais com a precariedade da qualidade do serviço de distribuição de energia elétrica do que suas correspondentes urbanas.

Outro aspecto importante visto na análise diz respeito à quantidade significativa de municípios com mais da metade de seus consumidores transgredindo indicadores anuais de qualidade, o que remete a uma prestação deficiente do serviço de fornecimento de eletricidade em mais de 10% dos municípios do Estado, no que se refere aos indicadores de continuidade do fornecimento. É ainda mais notável o descuido com os consumidores não urbanos das regiões oeste e sul do Estado.

Ao se observar as médias de transgressão de duração das interrupções, a situação em que se encontram os consumidores não urbanos, em relação aos seus correspondentes urbanos, é bem inferior, visto que, em média, para os consumidores que têm transgressão no indicador DIC, o percentual de transgressão é bem superior no grupo das unidades consumidoras não urbanas. Quanto à frequência de interrupções, a situação dos consumidores não urbanos não destoa tanto dos urbanos, mas, neste caso, é importante ter em mente que o valor do limite regulatório do FIC para os consumidores não urbanos já é diferenciado do dos urbanos na norma – por isso um patamar equivalente no percentual de transgressão não implica em igualdade de condições.

Se observou que, em média, os consumidores não urbanos localizados em municípios das fronteiras oeste e sul são os que mais sofrem com as interrupções, tanto por duração quanto por quantidade. Já para os consumidores urbanos, a região sul do RS tem um atendimento, em média, pior que o resto do estado. Ou seja, são as regiões dos COREDES Missões, Fronteira Oeste, Vale do Jaguari, Campanha e Sul as que mais requerem atenção.

Assim, com base no exposto, entende-se que há precariedade e insuficiência de isonomia de tratamento quanto à observância dos limites dos indicadores que aferem a qualidade do serviço prestado para as unidades consumidoras não urbanas em relação às unidades urbanas, se fazendo notório que as regiões oeste e sul do Rio Grande do Sul possuem o atendimento mais deficitário. Sendo estas as regiões em que a economia está fortemente ligada à atividade agroindustrial, tal condição impacta diretamente na economia gaúcha. Portanto, é importante que as empresas responsáveis pela distribuição da energia elétrica se atentam a esse fato e revejam seus investimentos a fim de melhorar o atendimento dos consumidores não urbanos ou rurais.

6. BIBLIOGRAFIA

ANEEL. Painel de Desempenho das Distribuidoras de Energia Elétrica por Município. Disponível em: http://www2.aneel.gov.br/relatoriosrig/(S(lpngm3nkq0ojsuby2c4vnkpk))/relatorio.aspx?folder=sfe&report=MunicipiosdecadaDistribuidora. Acessado em maio de 2022a.

ANEEL. Procedimentos de Distribuição de Energia Elétrica no Sistema Elétrico Nacional –PRODIST. Módulo 1 – Glossário de Termos Técnica. Anexo I da REN ANEEL Nº 956, de 07 dezembro de 2021b.
ANEEL. Procedimentos de Distribuição de Energia Elétrica no Sistema Elétrico Nacional –PRODIST. Módulo 8 – Qualidade do Fornecimento de Energia Elétrica. Anexo VIII da REN ANEEL Nº 956, de 07 dezembro de 2021c.

BISPO, Cláudia L. de S.; MENDES, Estevane de P. P.. Rural/Urbano e Campo/Cidade: Características e Diferenciações em Debate. XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária. UFU: Uberlândia – MG, 2012.
CHAKRAVORTY, Ujjayant; PELLI, Martino; MARCHAND, Beyza U.. Does the quality of electricity matter? Evidence from rural India. Journal of Economic Behavior & Organization 107 (2014) 228–247. Elsevier: 2014.
DEE - Departamento de Economia e Estatística. Resultados do PIB Trimestral do Rio Grande do Sul — 4.° trimestre de 2021. Nota Técnica nº 55. SPGG-RS: Porto Alegre, março de 2022a.

DEE - Departamento de Economia e Estatística. Indicadores do agronegócio do RS: exportações e emprego formal no 1.° trimestre de 2022. Nota Técnica nº 56. SPGG-RS: Porto Alegre, maio de 2022b.
GAMEIRO, Mariana B. P.; MARTINS, Rodrigo C.. O desenvolvimento rural sob regime de verdade: o discurso do Banco Mundial. Revista Sociedade e Estado – Volume 33, Número 1, Janeiro/Abril 2018.

MARCUZZO, Juliana L.; RAMOS, Marília P.. A Definição de Rural e Urbano e o Desenvolvimento Regional: Uma Avaliação de Diferentes Metodologias de Classificação. I Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. PPGDR UNISC: Santa Cruz do Sul, RS, 2004.

RS. Atlas Sócio Econômico Rio Grande do Sul. Disponível em: https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes#:~:text=Os%20Conselhos%20Regionais%20de%20Desenvolvimento,que%20visam%20o%20desenvolvimento%20regional. Acessado em: junho, 2022a.

6. BIBLIOGRAFIA

RS. Atlas Sócio Econômico Rio Grande do Sul - Participação dos COREDEs no VAB. Disponível em: https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/participacao-dos-coredes-no-vab. Acessado em: junho, 2022b.

SAPDR - Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural do RS. Radiografia da Agropecuária Gaúcha 2020. Disponível em: https://www.agricultura.rs.gov.br/upload/arquivos/202009/26185534-radiografia-da-agropecuaria-gaucha-2020-1.pdf. Acessado em 25 de maio de 2022.

TANNER, Andrew M.; JOHNSTON, Alison L.. The Impact of Rural Electric Access on Deforestation Rates. World Development Vol. 94, pp. 174–185. Elsevier: 2017.

BUSINESS INTELLIGENCE PARA INOVAÇÃO E AGILIDADE REGULATÓRIA

CARLOS MUSSI ALVIM
CLAUDIA MARIA DE FREITAS LOPES

03

CARLOS MUSSI ALVIM [1]
CLAUDIA MARIA DE FREITAS LOPES [2]

RESUMO: O presente artigo propõe destacar a inovação, agilidade e transparência regulatória, mediante a apresentação do BUSINESS INTELLIGENCE (BI), aplicativo comumente denominado "inteligência de negócios". Com ele, amplia-se a análise de dados, informações operacionais e contábeis que a AGERGS utiliza para o cálculo de equilíbrio tarifário e estudos econômico-financeiros, sempre visando a melhoria da eficiência regulatória. A maximização da qualidade regulatória contribui para as atividades da Diretoria de Tarifas da AGERGS, proporcionado agilidade nas atividades de fiscalização de conformidade regulatória e transparência para a base se dados que subsidiam os estudos econômico-financeiros.

PALAVRAS-CHAVE:
Conformidade Regulatória. Business Intelligence (BI). Inovação e Celeridade.

ABSTRACT: This article proposes to highlight innovation, agility regulatory transparency, through the presentation of BUSINESS INTELLIGENCE (BI), an application commonly called "business intelligence". With it, the analysis of data, operational and accounting information that AGERGS uses to calculate the tariff balance and economic-financial studies is expanded, always aiming at improving regulatory efficiency. The maximization of regulatory quality contributes to the activities of the AGERGS Tariff Board, providing agility in regulatory compliance inspection activities and transparency for the data base that supports economic and financial studies.

KEYWORDS:
Regulatory Compliance. Business Intelligence (BI). Innovation and Speed.

[1] Diretor(a) de Tarifas na Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS

[2] Técnico(a) Superior – Diretoria de Tarifas na Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS

BUSINESS INTELLIGENCE PARA INOVAÇÃO E AGILIDADE REGULATÓRIA

1. INTRODUÇÃO

A AGERGS, com a iniciativa da Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros, aceitou o desafio de explorar a tecnologia mais aderente às necessidades de se trabalhar diversas bases de dados de múltiplas origens, cuja imprecisão e disparidade de formatos demandava tempo demasiado da equipe de trabalho para sua consistência. Para esse propósito, pesquisou em inúmeras organizações públicas a tecnologia empregada, concluindo pelo Business Intelligence como a preferível, tanto por sua usabilidade como pelo seu custo-benefício.

As áreas reguladas contemplam: transporte intermunicipal de passageiros (rodoviários e hidroviários), saneamento, rodovias e gás canalizado, essas duas últimas incluídas em 2021, cada uma delas com suas características documentais próprias com dados e informações correspondentes. A transição (com projeto inicial em 2017) de processo manual para a ferramenta de Business Intelligence (BI, inteligência de negócio) permite a exploração dessas informações, analisando-as e permitindo o desenvolvendo de conhecimentos táticos que apoiem as decisões regulatórias.

As questões abordadas acima são os instrumentos para que se alcance a finalidade da AGERGS, ou seja, de regular os serviços públicos delegados, em conformidade com competências legais e objetivos específicos da AGERGS, de acordo com o Regimento Interno Art.1º:

> I - assegurar a prestação de serviços adequados, assim entendidos aqueles que satisfazem as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas suas tarifas

II - garantir a harmonia entre os interesses dos usuários e delegatários dos serviços públicos estaduais regulados;

III - zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de prestação dos serviços públicos delegados.

A AGERGS, que possui um amplo escopo de atuação, sobretudo com um volume de dados e de informações cada vez mais robusto, necessita transformar as análises antes realizadas de forma manual, em ações que auxiliem na redução de riscos e erros, na compreensibilidade dos dados dos mercados regulados e na entrega de seus produtos regulatórios de forma mais célere.

Com isso, procuramos a solução BI com ampla capacidade de análise e integração dos dados, possuindo tecnologia associativa com usabilidade pelos membros da equipe.

Para sustentar as boas práticas de gestão e proporcionar melhorias nos processos de análise e estudos tarifários foram utilizados como premissa dois pilares na geração de informações: Gestão da Coleta e Consistência de Dados/Análise de Dados.

A etapa da gestão da coleta que condiz a receber os dados, está vinculada à utilização de sistema de informação para registro e controle das planilhas de informações contábeis e operacionais das concessionárias.

Já a consistência e análise corresponde à utilização dos dados enviados pelas concessionárias pelas mais variadas fontes sejam consolidados e demonstrados em formato de fácil entendimento, disponibilizando informações para a tomada de decisões.

AGERGS vem perseguindo o aprimoramento e a qualificação dos processos de gestão por meio de ações voltadas à adoção de práticas modernas e inovadoras. Nesse contexto, a Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros, carrega para a linha de frente, a melhoria dos processos tecnológicos utilizados para suas competências, de maneira a permitir seu gerenciamento de forma integrada.

2. DEFINIÇÃO BUSINESS INTELLIGENCE

Existe uma classe de ferramentas agrupadas sob a denominação "Inteligência de Negócios", normalmente usando-se a denominação em inglês de "Business Intelligence" ou simplesmente BI. Estes produtos permitem descobertas e análises gerenciais rápidas e eficientes com grande assertividade, por meio de recurso conhecido como "análise associativa".

> A partir dos anos 70, com o surgimento dos primeiros sistemas de computadores, um dos grandes desafios tornou-se evidente: dominar e tornar ágil a grande massa de dados produzido pelo sistemas informatizados. Para suprir essa necessidade dentro das empresas, em meados da década de 90, surgiu o termo Business Intelligence, um conceito que busca a unificação das inúmeras fontes de dados e apresentação de informações ricas para dar apoio aos gestores das organizações nas tomadas de decisão. Em paralelo evoluíram também as técnicas de gestão de projetos de acordo com Oscar Dalfovo e Norberto Tamborlin (2017).

A ferramenta de BI agiliza a definição e a execução das atividades regulatórias desenvolvidas pela equipe de estudos econômico-financeiros, promovendo a depuração e a identificação dos itens considerados elegíveis para atividades de análises e cálculos, além da proporcionar aos usuários o acesso às informações de forma mais flexível.

Assegura aumento de performance nos processos e confiabilidade dos dados, permitindo o acesso integrado a outras bases de dados para cruzamento de informações, através de indicadores, identificando desvios e alertas. Segundo TURBAN (2009), ressalta-se que:

> Organizações públicas e privadas constantemente coletam dados, informações e conhecimento em níveis cada vez maiores, e os armazenam em sistemas informatizados. Manter e usar esses dados e informações se torna extremamente complexo, principalmente quando surgem questões de escalabilidade. Além disso, o número de usuários que precisam acessar as informações continua aumentando, como resultado da maior confiabilidade e disponibilidade do acesso à rede, sobretudo a internet. TURBAN (2009).

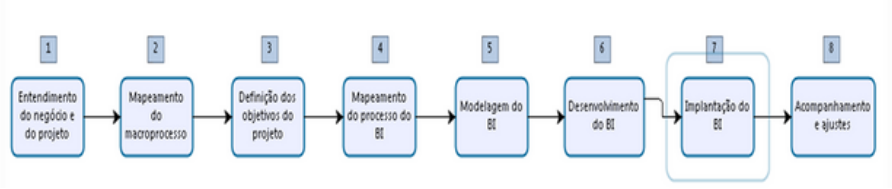
A solução BI (Business Intelligence) apresenta características de descobrimento de dados (Data Discovery) e análise associativa com melhorias na eficiência do trabalho regulatório e ganhos na transparência com os stakeholders.

2.1 IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO

Para um projeto ter sucesso é necessário estabelecer premissas e rotas de execução que o conduza com regras claras e muito bem definidas. O plano de implementação do projeto Business Intelligence foi realizado através da gestão e administração do ambiente, identificando cada etapa, amparada nos objetivos e critérios de sucesso. No que tange a organização, foram estabelecidos os prazos e a equipe de trabalho definindo o grau de responsabilidade de cada integrante e, somado a esses fatores, mas não menos importante, foi apresentado o levamento dos riscos e as ações de mitigação para minimização dos seus efeitos.

Foram definidas 8 (oito) etapas, consideradas fundamentais para o desenvolvimento e implantação, seguindo um o plano de ação que envolveu a melhoria dos processos anteriores ao desenvolvimento, bem como o detalhamento dos dados nos modelos existentes para melhor adequação e alinhamento a ferramenta de Business Intelligence.

Figura 1 – Etapas para implementação do projeto Business Intelligence na Diretoria de Tarifas

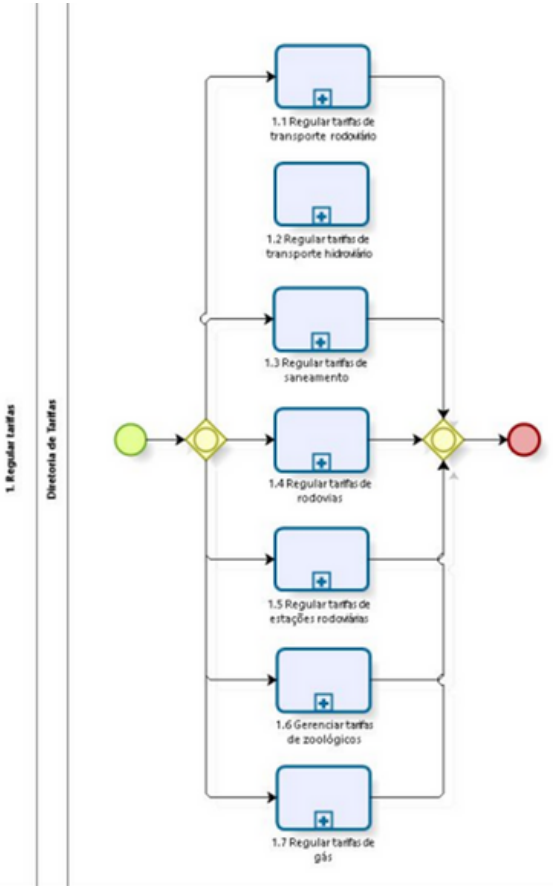


Fonte: Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros - AGERGS

Das 8 (oito) etapas são consideradas de alta complexidade a etapa seis, de Desenvolvimento do BI, e a etapa 7 (sete), Implantação do BI, em razão das especificidades que envolvem os processos internos regulatórios. Vislumbrou-se mais uma vez a relevância do plano de ação, contendo o detalhamento dos dados recebidos nos mais diferentes formatos.

Entendido o negócio, foram identificados e mapeados os grupos de processos da Diretoria, a seguir apresentados em subprocessos:

Figura 2 - Grupo de Processos

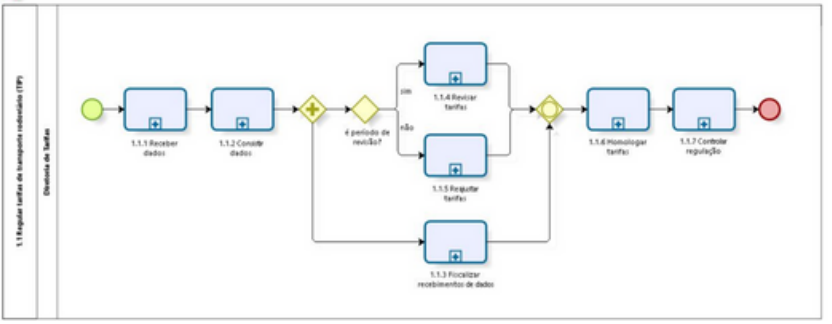


Fonte: Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico - Financeiros - AGERGS

2.2.1 - REGULAR TARIFAS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO

Diante disso, optou-se por iniciar o projeto pelo processo "Regular Tarifas de Transporte Rodoviário", estando assim subdividido:

Figura 3- – Macroprocesso "Regular tarifas de transporte rodoviário (TIP)

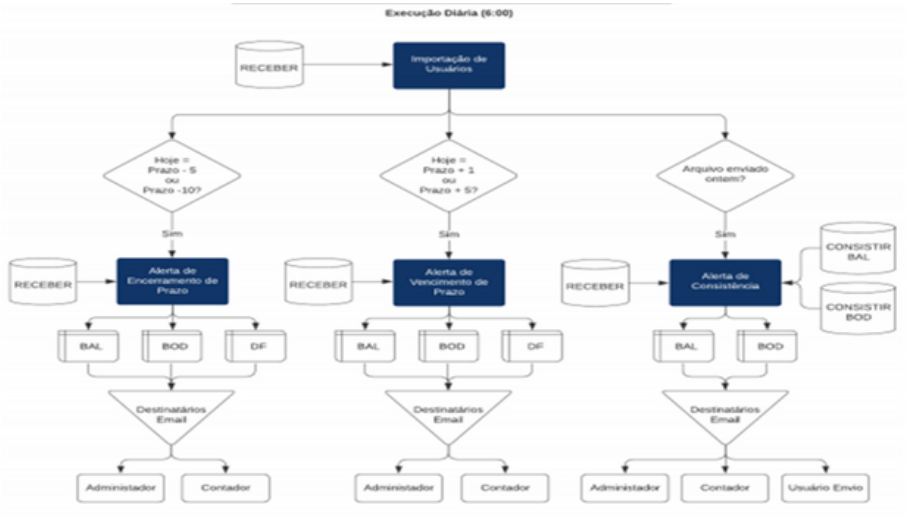


Fonte: Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico - Financeiros - AGERGS

Na figura 3 acima, estão destacados os 7 (sete) processos integrantes da regulação econômico-financeira do transporte intermunicipal de passageiros. Como prioridade, se iniciou pelos dois primeiros, 1.1.1-Receber Dados e 1.1.2 - Consistir Dados. O envio dos dados das concessionárias é controlado pela AGERGS em sistema próprio que conta com login e senha, além da exigência de validações preliminares e que impossibilitam a entrada dos arquivos fora do padrão. Posteriormente, ao arquivo integrar o BI, passa por diversas outras validações e consistências, oportunizando uma base de dados mais sólida.

Nessa fase, o BI conta com a ferramenta Nprint, encarregada de verificar automaticamente o envio e a consistência dos arquivos, em especial informações contábeis (Balancete Regulatório) e boletins de oferta e demanda (BOD), gerando automaticamente aos usuários cadastrados a situação de envio, conforme abaixo:

Figura 4 - Fluxograma Nprint

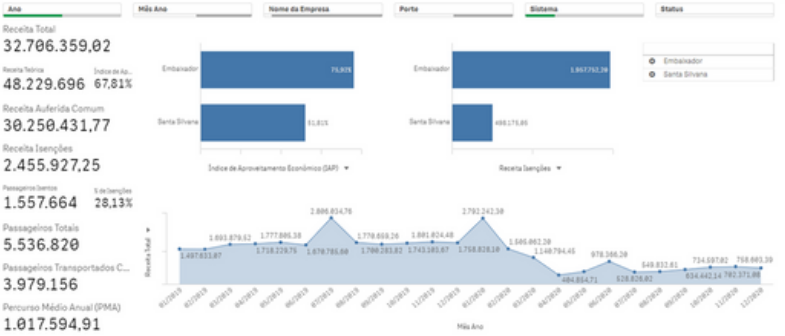


Fonte: Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico - Financeiros - AGERGS

As situações abrangidas pelo Nprint são: o “Alerta de Encerramento de Prazo” em que são gerados alertas aos concessionários notificando do vencimento do prazo; “Alerta de Vencimento do Prazo” que avisa aos concessionários o prazo vencido; e o “Alerta de Consistência” em que dentro das validações dos documentos contábeis e operacionais gera um relatório automatizado em que demonstra a situação documental, estando o envio “de acordo” ou “não aderente” solicitando sua correção e reenvio para esse último.

Ao integrar o banco de dados são geradas informações mais consistentes e disponíveis aos reguladores para seus estudos.Os boletins de oferta e demanda são o exemplo disso, pois ao serem incorporados ao BI pelo dashboard Bods Analytcs, disponibilizam informações de passageiros, receita, isenções associativas por empresa, período e sistema.

Figura 5 - Bod Analytics



Fonte: Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico - Financeiros - AGERGS

As situações abrangidas pelo Nprint são: o “Alerta de Encerramento de Prazo” em que são gerados alertas aos concessionários notificando do vencimento do prazo; “Alerta de Vencimento do Prazo” que avisa aos concessionários o prazo vencido; e o “Alerta de Consistência” em que dentro das validações dos documentos contábeis e operacionais gera um relatório automatizado em que demonstra a situação documental, estando o envio “de acordo” ou “não aderente” solicitando sua correção e reenvio para esse último.

O processo “1.1.4 - Revisão de Tarifas” foi desenvolvido para automatização e melhoria das análises econômicas no transporte intermunicipal de passageiros, com a conferência cruzada de dados dos balancetes regulatórios com os boletins de oferta e demanda, assim como de informações externas, como o Sped - Contábil, demonstrativo enviado pelas concessionárias à Receita Federal, conforme exemplo abaixo:

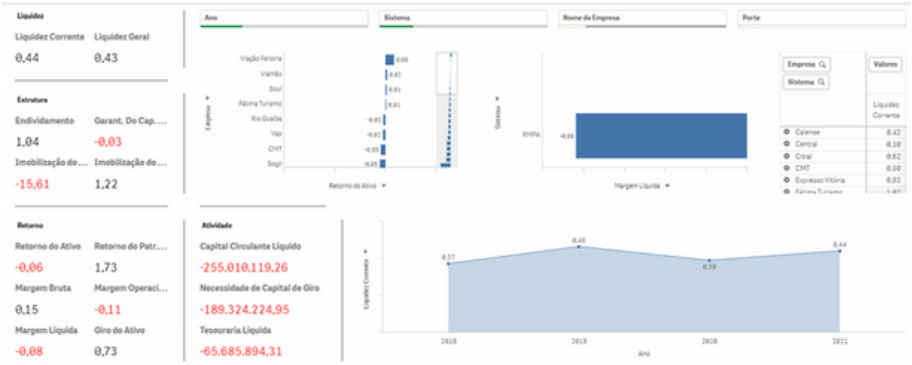
Figura 6- Tela Asseguração Contábil x Sped

Código Conta	Descrição Conta do Balancete	Resultado SPED	Resultado BAL	Diferença(Sped-Bal)	% Diferença
1	ATIVO	87.837.720,06	87.837.720,06	0,00	0,00
1.1	Circulante	19.605.718,16	19.605.718,16	0,00	0,00
1.2	Não Circulante	68.232.001,90	68.232.001,90	0,00	0,00
2	PASSIVO	87.837.720,06	87.837.720,06	0,00	0,00
2.1	Passivo Circulante	45.554.241,54	45.554.241,54	0,00	0,00
2.2	Passivo Não Circulante	22.851.002,52	22.851.002,52	0,00	0,00
2.3	Patrimônio Líquido	19.432.476,00	19.432.476,00	0,00	0,00
3	Resultado Líquido do Período	-15.581.949,72	-15.581.949,72	0,00	0,00
3.1.1.1	Receita Operacional Líquida	53.221.180,68	50.762.338,70	2.458.841,98	4,62
3.1.1.1.1	Receita Operacional Bruta	53.221.180,68	53.221.180,68	0,00	0,00
C.S.P.	Custo dos Serviços Prestados	50.658.186,88	50.658.186,88	0,00	0,00

Fonte:Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros - AGERGS

Integra o processo de revisão tarifária a análise de desempenho, em que são automaticamente gerados 15 indicadores econômico-financeiros lastreados no balancete regulatório, com a possibilidade de filtros e associações.

Figura 7- Tela Indicadores Econômico-Financeiro



Fonte: Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros - AGERGS

No dashboard “Metropolitanas- Custos e Rateios Análises” que compõe o processo de revisão tarifária é estruturado para atender e facilitar o usuário em um processo de revisão tarifária, seguindo a organização já consolidada na Diretoria de Tarifas: Receitas, Custos, Despesas e boletins de oferta e demanda.

Figura 8- Receita Operacional Bruta – Sistemas Metropolitanos

Receita Operacional Bruta

Conta Balancete	Receita Contábil	Ano 2021 - Relação % da Receita Bruta
TOTAL	600.775.623,84	100,00%
3.1.1.1.1.1.01 Receita de Serviços Municipais	80.037.772,82	13,32%
3.1.1.1.1.1.02.1 Receita de Serviços Intermunicipais- LONGO CURSO	108.471.144,29	18,06%
3.1.1.1.1.1.02.2 Receita de Serviços Intermunicipais- RMPA	350.656.930,36	58,37%
3.1.1.1.1.1.02.5 Receita de Serviços Intermunicipais- AULINOR	1.348.466,92	0,22%
3.1.1.1.1.1.02.6 Receita de Serviços Intermunicipais- SUBURBANAS DO INTER...	0,00	0,00%
3.1.1.1.1.1.03 Receita de Serviços Intermunicipais Fora do Rio Grande do Sul	0,00	0,00%
3.1.1.1.1.1.04 Receita de Serviços Interestaduais	52.725.461,16	8,78%
3.1.1.1.1.1.05 Receita de Serviços Internacionais	0,00	0,00%
3.1.1.1.1.2.01 Serviços de Turismo e Fretamento	7.535.848,29	1,25%

Fonte: Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros - AGERGS

2.2.2 - REGULAR TARIFAS DE SANEAMENTO

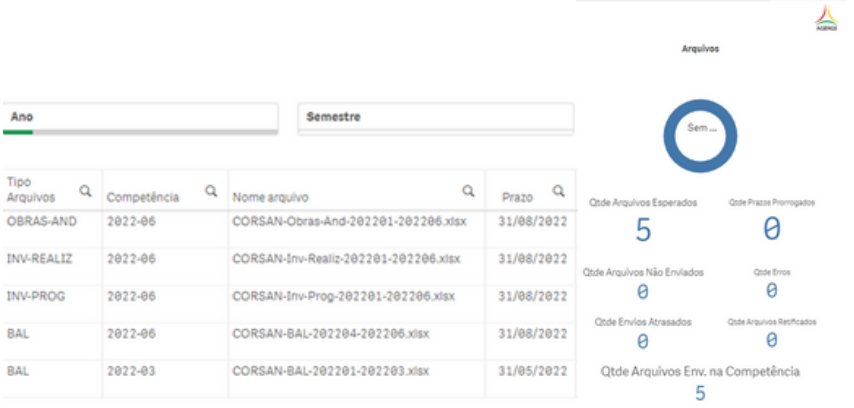
Com o objetivo de implantação da solução de Inteligência de Negócios e com a experiência adquirida pela equipe no processo, se estabeleceu o plano de trabalho para saneamento da Corsan. As premissas de sistema e de processos internos foram baseadas nas já existentes no transporte de passageiros, alcançando redução de gastos e efetividade as atividades.

O processo de receber e consistir apesar de ser apenas uma empresa, com poucos usuários e arquivos a serem tratados, foi intenso no sentido de corrigir "sujeiras" nos arquivos enviados.

Nesse tempo, foram tratadas as demandas de dois processos: 1 – Receber Dados e 2 - Consistir Dados. Os arquivos enviados pela concessionária são 10 (dez):

-Balancete regulatório;
-Demonstração de resultado do exercício - consolidado, por município e conveniados;
-Inventários de bens;
-Investimentos programados;
-Investimentos realizados;
-Nº funcionários alocados por município;
-Relatório de obras em andamento;
-Planos de contas;
-Volume de água produzido;
- Economia e volumes faturados.

Figura 8- Receita Operacional Bruta – Sistemas Metropolitanos



Fonte: Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros - AGERGS

Nesse dashboard estão apresentados pela concessionária os arquivos enviados e seu status de atraso, de retificação, sempre por período solicitado.

No que tange o processo Consistir Dados, foi desenvolvida no BI a comparabilidade do balancete regulatório com dados auditados das demonstrações financeiras, nos mesmos moldes do processo do transporte de passageiros.

Figura 10- Asseguração Contábil - Demonstrações Financeiras Auditadas e Balanço Regulatório - Anual

Emp...	Código	Conta	Valor DFs Audit (R$)	Valor BAL (R$)	Diferença (DFs Audit. - BAL)	Diferença %
CORSAN	1	ATIVO	5.467.078,00	5.467.078,00	0,00	0,00
	1.1	ATIVO CIRCULANTE	736.947,00	736.946,00	1,00	0,00
	1.2	ATIVO NÃO CIRCULANTE	4.730.131,00	4.730.131,00	0,00	0,00
	1.2.01	REALIZÁVEL A LONGO PRAZO	2.709.960,00	2.709.960,00	0,00	0,00
	1.2.02	INVESTIMENTOS	923,00	922,00	1,00	0,11
	1.2.03	IMOBILIZADO	183.849,00	183.849,00	0,00	0,00
	1.2.04	INTANGÍVEL	1.835.399,00	1.835.399,00	0,00	0,00
	2	PASSIVO	5.467.078,00	5.467.078,00	0,00	0,00
	2.1	PASSIVO CIRCULANTE	975.333,00	975.333,00	0,00	0,00
	2.2	PASSIVO NÃO CIRCULANTE	2.091.451,00	2.091.450,00	1,00	0,00
	2.3	PATRIMÔNIO LÍQUIDO	2.400.294,00	2.400.293,00	1,00	0,00
	3	Resultado Líquido do Exercício	301.153,00	301.153,00	0,00	0,00
	3.1	Resultado Antes da CSLL e IRPJ	635.527,00	635.526,00	1,00	0,00
	3.1.01.01	Resultado Operacional Bruto	865.146,00	865.146,00	0,00	0,00
	3.1.01.01.01	Receita Operacional Líquida	2.849.490,00	2.849.490,00	0,00	0,00
	3.1.01.01.02	Custos da Prestação de Serviço	-1.984.344,00	-1.984.344,00	0,00	0,00

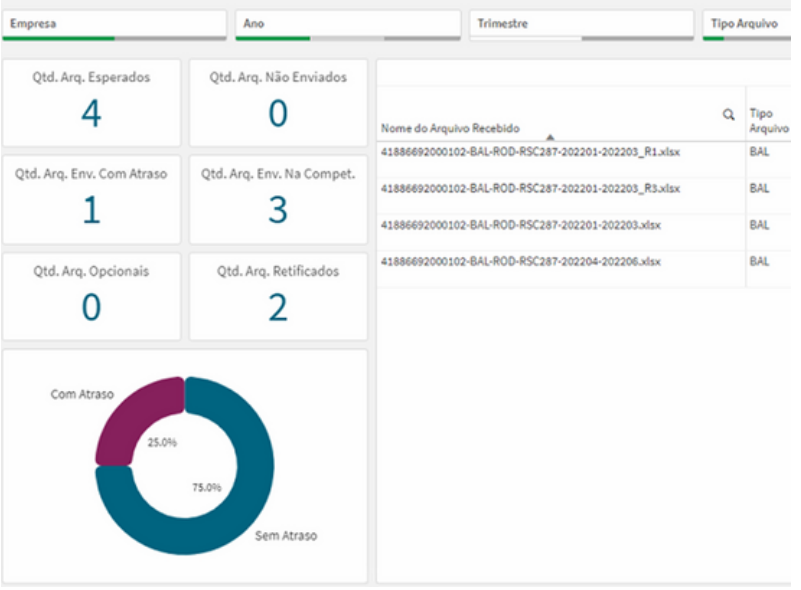
Fonte: Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros - AGERGS

2.2.3 - REGULAR TARIFAS DE RODOVIAS

A implantação do BI foi semelhante ao mapeamento e otimização dos processos de trabalho da Diretoria de Tarifas em transporte de passageiros e saneamento. Preliminarmente ao BI, fez-se necessária a elaboração de Manual de Contabilidade Regulatória, em atenção ao contrato de concessão da Rodovia RSC 287, que estabelece a apresentação trimestral à AGERGS de balancete regulatório.

Concluída essa etapa, foram integradas ao BI o controle de recebimento dos balancetes e demonstrativos contábeis anuais, com a periodicidade exigida, o cadastramento dos usuários e o formato contábil regulamentado na norma regulatória.

Figura 11- Arquivos Recebidos - Balancetes e Demonstrativos Contábeis



Fonte: Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros - AGERGS

O BI gera automaticamente indicadores econômico-financeiros oportunizando aos reguladores acesso às informações de forma flexível, promovendo a depuração e identificação dos itens para efeitos de estudos tarifários, proporcionando performance e confiabilidade dos dados na geração de relatórios.

Figura 11 - Arquivos Recebidos - Balancetes e Demonstrativos Contábeis

Indicadores Econômico-Financeiros Rodovias RSC287

Empresa | Ano

Tipo	S...	Nome Índice	Valor Índice
Liquidez	1	Liquidez Corrente	37,45
	2	Liquidez Geral	44,96
Estrutura	3	Endividamento	0,28
	4	Garantia do Cap. Própr. ao de 3°s	54,26
	5	Imobiliz. Patr. Líquido	1,02
	6	Imobiliz. dos Recursos Não Circ.	1,02
Retorno	7	Retorno do Ativo	0,01
	8	Retorno do Patr. Líquido	0,02
	9	Margem Bruta	0,95
	10	Margem Operacional	0,26
	11	Margem Líquida	0,03
	12	Giro Ativo	0,91
Atividade	13	Capital Circulante Líquido	193.924.395,42
	14	Necessidade de Capital de Giro	-3.943.404,94
	15	Tesouraria Líquida	197.867.800,36

Fonte: Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros - AGERGS

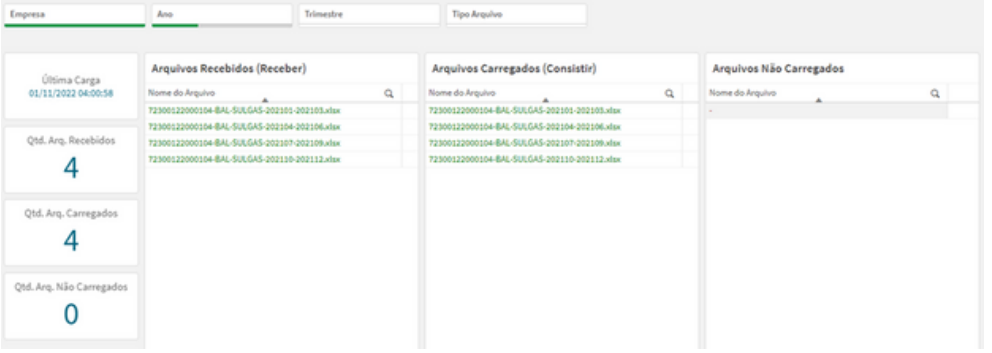
2.2.4 - REGULAR TARIFAS DE GÁS CANALIZADO

Na área de Gás Canalizado, o projeto para automatização do recebimento das informações regulatórias, contábeis, financeiras e operacionais está planejado para envio via protocolo eletrônico e as análises via ferramenta Business Intelligence (BI).

Assim como as demais áreas reguladas, a melhoria da atividade regulatória é pressuposto deste projeto, que em síntese procura aumentar a qualidade dos dados para que a análise e conferência das informações fornecidas pela concessionária tenha consistência necessária para os estudos da Diretoria de Tarifas.

A fase atual do projeto se encontra no controle e disponibilização das informações contábeis da concessionária, com o painel de arquivos recebidos e estratificação dos balancetes contábeis.

Figura 12 - Arquivos Carregados – Receber x Consistir



Fonte: Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros - AGERGS

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Inteligência de Negócios - BI (Business Intelligence), tem como objetivo de preparar, agrupar, consolidar e apresentar análises das informações necessárias para melhoria dos processos utilizados na regulação dos sistemas públicos delegados, sendo possível a análise das informações recebidas e aplicá-las ao processo regulatório em áreas reguladas.

O processo de implementação buscou atingir, substancialmente três aspectos principais: a melhoria da eficiência regulatória, o aprimoramento na transparência e a celeridade dos processos.

Antes, os dados obtidos no transporte metropolitano (BOD e Balancetes Regulatórios), por exemplo, que embasam o cálculo tarifário, eram obtidos, consistidos, selecionados e trabalhados artesanalmente por meio do Office Excel, a partir do BI passaram a ser automatizados, aumentando a confiabilidade das informações.

Os resultados alcançados elevaram os controles internos, pois sua modulação aumentou a qualidade e eliminação de retrabalhos, inclusive com a melhora significativa das informações recebidas pelas concessionárias. O BI proporcionou mudanças qualitativas e quantitativas que apresentaram ganho de escala e, ao cabo, menor custo regulatório e maior transparência para a AGERGS.

O avanço na automatização, inovação e melhorias nas atividades regulatórias foram atingidas pela usabilidade da ferramenta de BI, facilitando e inovando o trabalho empreendido pela Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros, quanto aos dados e informações operacionais e contábeis que a AGERGS utiliza para o cálculo de equilíbrio tarifário e estudos econômico-financeiros nas áreas reguladas.

4. BIBLIOGRAFIA

AGERGS. Lei 10.931/97. Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS e dá outras providências. Disponível em: <http://www.agergs.rs.gov.br/conteudo/2857/lei-n%C2%BA-10.931-1997>. Acesso em 18 julho. 2019

AGERGS. Regimento Interno. Resolução Normativa nº 17/2015, de 23 de abril de 2015 Disponível em: <http://www.agergs.rs.gov.br/upload/20151209093821resolucao_normativa_17__ri_consolidado_.pdf> Acesso em 18 julho. 2019

COSO. The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada Sumário Executivo. 2007. New York, NY: COSO. Traduzido pela AUDIBRA em 2007. Available at http://www.coso.org. Acesso em: 12 de junho. de 2019

CZERNICKI, Bart Silverlight 4 Business Intelligence Software - Create a rich, visual platform for real-time Business insights, 2 ª ed. New York, NY, Editora Apress, 2010. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=E6qnzU7HHZ4C&printsec=frontcover&dq=Silverlight+4+Business+Intelligence+Software+2010+by+Bart+Czernicki&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwjV64uWgMfjAhWEC9QKHY4LCJYQ6AEIKDAA#v=onepage&q=Silverlight%204%20Business%20Intelligence%20Software%202010%20by%20Bart%20Czernicki&f=false> Acesso em: 17 julho. 2019

DALFOVO, Oscar; TAMBORLIN, Norberto. Business Intelligence, Estudos e casos: na Gestão da Tecnologia da Informação como Inteligência nos Negócios. 1a. ed. Blumenau: Clube dos Autores 2017

INTOSAI. Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Revisão das Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público. INTOSAI, 2004. Disponível em: <http://www.intosai.org/es/actualidades.html> Acesso em: 21 de julho de 2019

4. BIBLIOGRAFIA

IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARTINS, Eliseu; GELBECKE, Ernesto Rubens; SANTOS, Ariovaldo dos. Manual de Contabilidade Societária: Aplicável a todas as Sociedades de acordo com as Normas Internacionais e do CPC. Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras. FIPECAFI. 3ª Ed. São Paulo. Editora Atlas, 2013.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. A Execução Premium. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

TURBAN, Efraim; SHARDA, Ramesh; ARONSON, Jay E.; KING, David. Business Intelligence: Um enfoque gerencial para a inteligência do negócio.ARTMED, Porto Alegre, 2009.

25 ANOS

AGERGS

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