



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB  
FACULDADE DE DIREITO**

**TITO LIVIO GUEDES BEZERRA**

**A FISCALIZAÇÃO RESPONSIVA NO ÂMBITO DA AGÊNCIA  
NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL**

*The Responsive Inspection within the scope of the National Electric Energy Agency - ANEEL*

Brasília - DF  
2022

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**A FISCALIZAÇÃO RESPONSIVA NO ÂMBITO DA AGÊNCIA  
NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL**

Autor: Tito Livio Guedes Bezerra

Orientador: Prof. Dr. Márcio Nunes Iório Aranha Oliveira

Monografia apresentada como requisito  
parcial à obtenção do grau de Bacharel, no  
Programa de Graduação da Faculdade de  
Direito da Universidade de Brasília.

Brasília, 29 de maio de 2022.

# FOLHA DE APROVAÇÃO

TITO LIVIO GUEDES BEZERRA

## **A FISCALIZAÇÃO RESPONSIVA NO ÂMBITO DA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL.**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, no Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa de *Transformações da Ordem Social e Econômica e Regulação*.

Aprovada em: \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Márcio Nunes Lório Aranha Oliveira  
(Orientador – Presidente)

---

Prof. Dr. Alexandre Araújo Costa  
(Membro)

---

Prof. Dr. Othon de Azevedo Lopes  
(Membro)

---

Prof. Me. Fernando Barbelli Feitosa  
(Suplente)

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por ter iluminado o meu caminho até este momento.

Agradeço aos meus pais, especialmente ao meu saudoso pai Anacreont Gomes Bezerra, que partiu ainda durante esta jornada, por ter contribuído intensamente para minha formação e interesse pelos livros.

Agradeço à minha família, minha esposa Daiane, meus filhos Sophia e Benício por estarem ao meu lado durante esses longos anos de faculdade pela compreensão, paciência e incentivo.

Agradeço à Universidade de Brasília – UnB, por oferecer ensino gratuito e de qualidade, que me faz sentir lisonjeado por pertencer a este universo.

Agradeço aos colegas Thompson Sobreira Rolim Júnior, Thiago Cavalcante de Rezende pelo compartilhamento de conhecimento sobre fiscalização de serviços de eletricidade no âmbito da ANEEL sem os quais não nasceria essa temática.

Também não poderia deixar de agradecer ao colega Ademilton Braz Barnabé por orientar os meus primeiros passos nas fiscalizações de serviços públicos de distribuição de energia.

Por fim, agradeço ao nobre Professor Dr. Márcio Nunes Lório Aranha Oliveira pela orientação, atenção dispensada e pelas excelentes aulas de Direito Regulatório.

## FICHA CATALOGRÁFICA

Bezerra, Tito Livio Guedes  
BB574f  
A Fiscalização Responsiva no âmbito da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL / Tito Livio Guedes Bezerra; Orientador Márcio Nunes Lório Aranha Oliveira. Brasília, 2022. 93 p.

Monografia (Graduação em Direito) – Universidade de Brasília, 2022.

1. Direito Regulatório. 2. Regulação Responsiva. 3. Fiscalização. 4. ANEEL. I. Lório Aranha Oliveira, Márcio Nunes, Orient. II. Título.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BEZERRA, Tito Livio Guedes. (2022). **A Fiscalização Responsiva no âmbito da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL**. Monografia em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 93 p.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1.0 A TEORIA DE REGULAÇÃO RESPONSIVA</b> .....	15
1.1 A Pirâmide de Perfis dos Regulados .....	18
1.2 As Pirâmides de Estímulos e de Sanções .....	22
1.3 A Pirâmide de Estratégias Regulatórias.....	25
1.4 A Pirâmide de Constrangimento .....	27
1.5 Os Princípios de Regulação Responsiva .....	29
1.6 A OCDE e a Regulação Responsiva .....	38
<b>2.0 A AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA</b> .....	43
2.1 A Estrutura e o Funcionamento .....	43
2.2 As Competências.....	45
2.3 As Superintendências de Fiscalização.....	47
2.4 As Agências Conveniadas .....	51
<b>3.0 A FISCALIZAÇÃO RESPONSIVA NO ÂMBITO DA ANEEL</b> .....	54
3.1 O Contexto Fiscalizatório.....	54
3.2 Os Instrumentos Instituidores .....	55
3.3 A Fiscalização Estratégica - SFE .....	57
3.4 O Modelo de Negócio - SFG.....	65
3.5 A Resolução Normativa ANEEL nº 846/2019.....	70
3.6 A Prática Administrativa.....	75
<b>4.0 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	86
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	90
<b>ANEXOS</b> .....	93
ANEXO A – Nota Técnica nº 217/2015- SFE/ANEEL.....	93
ANEXO B – Nota Técnica nº 001/2016- SFG/ANEEL .....	93

## RESUMO

Diante do desafio de tornar a fiscalização mais eficaz, de fiscalizar tudo e melhor, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) rompe com a abordagem inteiramente de comando e controle e passa a adotar em suas fiscalizações elementos da Teoria de Regulação Responsiva. Esses elementos podem ser identificados nas metodologias de fiscalização estratégica adotadas pela Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade – SFE, com a implantação da “Fiscalização Estratégica”, e pela Superintendência de Fiscalização de Serviços de Geração – SFG, com a implantação do “Novo Modelo de Negócio”. Para esse propósito, ambas Superintendências redefiniram suas estruturas organizacionais, deslocando o foco das fiscalizações *in loco* para o monitoramento contínuo dos serviços prestados pelos agentes regulados. No primeiro caso, pode-se identificar aplicação de princípios de regulação responsiva e de suas pirâmides regulatórias que se inserem na formulação de planos de regularização dos serviços de distribuição e transmissão de energia elétrica. No segundo caso, pode-se identificar a utilização da pirâmide de constrangimento associada ao conceito de diferenciação de risco regulatório aplicado à fiscalização de empreendimentos de geração de energia. Todavia, essas metodologias estão disciplinadas em notas técnicas e os elementos definidores da regulação responsiva ainda não foram consolidadas em resoluções normativas próprias.

**Palavras-chaves:** Regulação Responsiva. Fiscalização. ANEEL.

## **ABSTRACT**

Faced with the challenge of making inspections more effective, of inspecting everything better, the National Electric Energy Agency (ANEEL) breaks with the entirely command and control approach and starts to adopt elements of the Responsive Regulation Theory in its inspections. These elements can be identified in the methodologies of strategic inspection adopted by the Superintendence of Inspection of Electricity Services - SFE, with the implementation of the "Strategic Inspection", and by the Superintendence of Inspection of Generation Services - SFG, with the implementation of the "New Model of Business". For this purpose, both Superintendencies redefined their organizational structures, shifting the focus from on-site inspections to the continuous monitoring of services provided by regulated agents. In the first case, it is possible to identify the application of responsive regulation principles and their regulatory pyramids that are inserted in the formulation of plans for regularization of electric energy distribution and transmission services. In the second case, it is possible to identify the use of the constraint pyramid associated with the concept of regulatory risk differentiation applied to the inspection of energy generation projects. However, these methodologies are disciplined in technical notes and the defining elements of responsive regulation have not yet been consolidated in their own normative resolutions.

**Keywords:** Responsive Regulation. Inspection. ANEEL



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Pirâmide de perfis dos agentes regulados .....	18
Figura 2 - Pirâmides de estímulo e pirâmide de sanções aplicadas às indústrias farmacêuticas .....	23
Figura 3 - Pirâmide de estratégias regulatórias.....	25
Figura 4 - Pirâmide de constrangimento .....	28
Figura 5 - Mapa estratégico da ANEEL.....	43
Figura 6 - Organograma da ANEEL .....	44
Figura 7 - Mapa das principais distribuidoras de energia elétrica do Brasil .....	48
Figura 8 - Mapa do Sistema Interligado Nacional - Horizonte 2024.....	49
Figura 9 - Mapa da matriz elétrica brasileira .....	50
Figura 10 - Agências estaduais conveniadas pela ANEEL.....	53
Figura 11 - Reestruturação das Coordenações da SFE.....	59
Figura 12 – Pirâmide de mudança na estratégia de atuação da SFE.....	59
Figura 13 - Pirâmide de respostas ao comportamento dos agentes regulados - SFE .....	60
Figura 14 - Ciclo de atividades da SFE.....	61
Figura 15 - Pirâmide de conformidade aplicada aos planos de regularização - SFE .....	63
Figura 16 - Definição de interesse público pela SFG .....	66
Figura 17 - Estratégia de atuação definida pela SFG.....	67
Figura 18 - Pirâmide de conformidade da SFG .....	68
Figura 19 - Novo modelo de fiscalização em 3 níveis da SFG .....	69
Figura 20 - Etapas de fiscalização em 3 níveis da SFG .....	70

## LISTA DE SIGLAS

ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
AI	Auto de Infração;
CGU	Controladoria-Geral da União
CCEE	Câmara de Comercialização de Energia Elétrica
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
MME	Ministério das Minas e Energia
SFE	Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONS	Operador Nacional do Sistema Elétrico
SFF	Superintendência de Fiscalização Econômico-Financeira
SFG	Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração
TCU	Tribunal de Contas da União
TN	Termo de Notificação

## INTRODUÇÃO

No Brasil, o Direito Regulatório ganhou maior importância a partir de uma mudança de postura econômica adotada pelo Estado e que foi inserida na Constituição Federal de 1988, em seu art. 173<sup>1</sup>, trazendo a ideia de Estado Regulador. Essa postura foi materializada pela Lei nº 8.031/90, que instituiu o Programa Nacional de Desestatização. Com esse normativo, o Estado adotou um perfil mais liberal, afastando-se do modelo de monopólio estatal de prestação de serviços em busca de uma forma moderna de Administração Pública, com o intuito de melhorar a prestação dos serviços e de minimizar a burocracia.

Como consequência desse modelo econômico, a transferência da execução dos serviços públicos para a responsabilidade de empresas privadas deu ensejo ao surgimento das atuais agências reguladoras que receberam, entre suas competências, a de fiscalizar a prestação de serviços públicos e de verificar a qualidade das atividades desempenhadas pelos agentes regulados.

A regulação desenvolvida por essas agências reguladoras é uma atividade de produção normativa típica de países capitalistas, em que o Estado, que detém a legitimidade para exercício da função legislativa e da força coercitiva, intervém no mercado, utilizando-se de instrumento de autoridade com o objetivo de delinear a atividade empresarial aos interesses públicos, sociais e econômicos. (DI PIETRO, 2018, p. 27).

Tradicionalmente, quando se trata da função fiscalizadora realizada pelas agências reguladoras, a aplicação de multas têm sido a principal forma sancionatória. Esse tipo de regulação se apoia na estratégia de comando e controle, que parte da presunção de que a imposição de regras, deveres ou obrigações é necessário para atingir o comportamento desejado, sendo a sanção a ferramenta retificadora para conter o transgressor como também dissuadir os demais agentes. (ARANHA, 2021, p. 63).

A premissa de que a multa somente surte os efeitos esperados de reprimir a conduta do regulado quando este sente no bolso o peso do regulador nem sempre

---

<sup>1</sup> O artigo 173 da Constituição Federal de 1988 traz a ideia de que o Estado não deve explorar atividades econômicas, sendo esta função da iniciativa privada. Todavia, são excepcionados os casos imperativos de segurança nacional ou de relevante interesse público definidos em lei.

conduz a efetividade das sanções. Segundo o Acórdão do TCU nº 729/2020<sup>2</sup>, as multas aplicadas pelos entes reguladores (com exceção do IBAMA e TCU) apresentaram índices inferiores a 5% de multas arrecadadas no período de 2015 a 2016.

No setor elétrico, de longa data, os agentes estão sujeitos a normas editadas pelo Poder Público, que com frequência impõe sanções em caso de descumprimento de deveres. O art. 189<sup>3</sup> do Código de Águas (Decreto nº 24.643/1934), por exemplo, já previa a possibilidade de aplicação de multas aos agentes setoriais.

Várias décadas que se sucederam à edição do Código de Águas houve considerável aprimoramento quanto à aplicação de sanções administrativas no setor elétrico, sobretudo após a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, em 1996.

Como agência reguladora, restou à ANEEL fiscalizar os segmentos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Esse universo contempla mais de 5000 usinas, 226 transmissoras, que se estendem por 152 mil km de linhas de transmissão e 103 distribuidoras, que fornecem energia elétrica para 83 milhões de unidades consumidoras (ANEEL, 2020).

Com tantos agentes regulados, torna-se improvável a fiscalização de forma pontual de todos os serviços de eletricidade prestados com efetividade, que requer o aumento de custos, como o de contratação de pessoal especializado para atender o grande número de reclamações específicas dos consumidores.

Nesse cenário, a ANEEL se colocou no desafio de buscar formas alternativas de otimizar os recursos de fiscalização a fim de trazer melhores níveis de qualidade na prestação do serviço público de eletricidade aos consumidores pelos agentes regulados.

Desde 2013, a ANEEL vem consolidando a proposta de reestruturação completa das atividades desenvolvidas pela Fiscalização, no sentido de adotar ações preventivas em busca de um maior alinhamento dos agentes fiscalizados com os compromissos firmados em relação à qualidade do serviço prestado.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E7160FC63017173C0D4581400>>. Acesso em 10 fev. 2022.

<sup>3</sup>Art.189. Os concessionários ficam sujeitos a multa, por não cumprirem os deveres que lhes são prescritos pelo presente código e às constantes dos respectivos contratos.

A proposta resultou em metodologias de fiscalização estratégica com consequente mudança de paradigma fiscalizatório, a partir da adoção de novas técnicas de fiscalização embasadas em referências mundiais, tais como os relatórios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2014b). A estratégia se apoia na utilização de inteligência analítica e de técnicas de fiscalização baseada em evidências, em um contexto de regulação responsiva.

A ideia central da regulação responsiva é baseada no binômio persuasão<sup>4</sup>/punição, em que o regulador utiliza dessa abordagem para escalar os níveis de uma pirâmide regulatória conforme a conduta infratora do agente regulado. Adota-se, inicialmente, o diálogo entre agentes envolvidos e apenas quando este falha, procede-se a escalada gradativa de intervenções rumo à punição, de forma que os reguladores devem responder com que eficácia os cidadãos ou empresas estão se regulando antes de decidir se intensifica a intervenção estatal (BRAITHWAITE, 2006, p. 886).

Após a consolidação dessas metodologias, a ANEEL publicou a Resolução Normativa nº 846/2019, destacando a finalidade regulatória das fiscalizações, “que visará primordialmente à educação e orientação dos agentes do setor de energia elétrica, à prevenção de condutas violadoras da lei, dos regulamentos e dos contratos”, a adoção de “monitoramento e controle” (Art. 3º) para subsidiar suas decisões e a previsão de “plano de resultados” (Art.4º) com agentes regulados.

Diante desse cenário, o presente trabalho pretende avaliar se a prática institucional de fiscalização da ANEEL apresenta os elementos definidores da Teoria de Regulação Responsiva, segundo proposto Ayres e Braithwaite (1992), que sustentam que a efetividade da regulação depende da adoção de regras que incentivem os agentes regulados a cumpri-las de forma voluntária em um ambiente regulatório propício ao diálogo entre partes envolvidas. (ARANHA, 2021, p. 115).

Além disso, essa pesquisa traz à tona a hipótese de que, no ambiente regulatório atual da ANEEL, essas metodologias estão apoiadas na regulação responsiva e estão presentes como disciplina interna em Notas Técnicas, mas os seus elementos definidores estão ausentes em Resoluções Normativas.

---

<sup>4</sup> O termo “persuadir”, na regulação responsiva, tem o mesmo significado de “negociar”, ou seja, renuncia-se a aplicação intransigente de punições para valorização do comportamento cooperativo do regulado. (ARANHA, 2011, p. 112).

Como base empírica para o enfrentamento desta proposta, a pesquisa terá por base as notas técnicas, manuais de fiscalização, processos administrativos punitivos e planos de resultados bem como a prática institucional da ANEEL na fiscalização de serviços públicos de eletricidade e de geração relacionados às metodologias de fiscalização estratégica.

No primeiro capítulo, serão abordados os principais elementos caracterizadores da Teoria da Regulação Responsiva proposta por Ayres e Braithwaite (1992), que serão parâmetros de análise para a presente pesquisa.

No segundo capítulo, serão as competências da ANEEL e suas áreas de fiscalização. O intuito deste capítulo é uma breve apresentação das áreas responsáveis pela fiscalização dos serviços públicos de energia.

No terceiro capítulo, serão apresentadas as metodologias de fiscalização e os principais elementos da Teoria de Regulação Responsiva que elas se basearam, especialmente as heurísticas ou princípios adotados, as pirâmides regulatórias bem como o processo administrativo punitivo aplicado às fiscalizações.

Por fim, na conclusão restará responder se as metodologias de fiscalização estratégica estão aderentes à Teoria de Regulação Responsiva bem como confirmar a hipótese de pesquisa.

## 1.0 A TEORIA DE REGULAÇÃO RESPONSIVA

De acordo com o Dicionário de Língua Portuguesa Online, a palavra “regulação” pode ser definida como “ato de regular, de estabelecer normas, ato de ajustar, de afinar”. Quando se trata do Estado Regulador, a regulação pode ser definida, nas palavras de Márcio Aranha, como “um processo de realimentação contínua da decisão pelos efeitos dessa decisão, reconformando a atitude do regulador em uma cadeia infinita caracterizada pelo planejamento e gerenciamento conjuntural da realidade”. (ARANHA, 2021, p. 25).

Diogo Moreira Neto considera a função reguladora um híbrido de atribuições de variadas naturezas: informativas, planejadoras, fiscalizadoras, planejadoras e negociadoras, mas também, normativas, ordinárias, gerencias, arbitradoras e sancionadoras. (MOREIRA NETO, 2003, p. 107).

Quanto à palavra responsividade, consultando aquele mesmo dicionário, encontra-se a seguinte definição: “a capacidade de responder de forma rápida e adequadamente ao que lhe é perguntado, adaptando-se às circunstâncias”. Nesse sentido, também é a definição de Eli Diniz, segundo o qual a responsividade é entendida como “a capacidade dos governos de responder às preferências dos cidadãos por meio das políticas públicas postas em prática”. (DINIZ, 2013, p.13).

Embora possa se encontrar definições em separado, o significado da expressão “regulação responsiva” surge como alternativa teórica a partir de debates sobre a regulação e desregulação no livro *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, escrito pelo economista Ian Ayres e criminologista John Braithwaite, em 1992.

A expressão “regulação responsiva” pode ser encontrada antes mesmo da formulação apresentada neste debate, apresentando-se significado literal de maior sintonia do regulador com as demandas dos regulados, como é o caso da regulação responsiva do *Civil Aeronautics Board* dos Estados Unidos da América, durante as audiências públicas no processo de Reforma Regulatória de Aviação em 1987. Porém, tratou-se de um movimento episódico de atuação responsiva do Estado perante as demandas sociais. Outra ocorrência da expressão “regulação responsiva” se deu na Teoria de Direito Responsivo, proposta por Nonet e Selznick, em 1978, que também não se tornou paradigma regulatório responsivo, porque suas ideias estavam voltadas

à análise crítica do Direito, sobretudo em resposta à Teoria de Dworkin de que as decisões judiciais deveriam ser derivadas de princípios ao invés de políticas. Diferentemente, Ayres e Braithwaite buscaram aspectos de flexibilidade, negociação e cidadania participativa. (ARANHA, 2021, p. 108-109).

Esse debate sobre regulação responsiva procurou transcender as posições extremadas adotadas na regulação estatal: de um lado se defendia intensamente a regulação; do outro, a desregulação. Entre as oposições de regular e desregular, surge a constatação de que a desregulação como política provoca a sua autodestruição e que a privatização promove mais regulação, ou seja, quanto mais se privatiza, mais regulação é necessária. (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p.11).

Tal transcendência baseia-se na rejeição da ideia de que Regulação é um processo que busca resolver relações sociais fundamentalmente antagônicas em favor de uma concepção de regulação voltada para soluções do tipo “ganha-ganha”, em que os atores são vistos como virtuosos quando levam a sério não apenas suas próprias preocupações, mas as preocupações de outros. (BRAITHWAITE, 1997, p. 356–357).

A ideia básica da regulação responsiva é de que os governos devem responder à conduta daqueles que procuram regular para decidir se uma resposta mais ou menos intervencionista é necessária (AYRES e BRAITHWAITE, 1992). Com isso, os aplicadores da lei devem responder com que eficácia os cidadãos ou as empresas estão se regulando antes de decidir se devem escalar uma intervenção.

A teoria da regulação responsiva parte do binômio punição/persuasão, em que não se pode desenvolver uma política sólida de fiscalização regulatória a menos que se entenda que os atores empresariais são fortemente motivados por ganhar dinheiro e por vezes são fortemente motivados por um senso de responsabilidade social. (BRAITHWAITE, 1992, p. 25).

Contrapõe-se ao modelo clássico repressivo de regras de comando e controle, onde a resposta regulatória é, geralmente, baseada em prognósticos normativos que fundamentam a conduta dos regulados e possuem pouca flexibilidade para a atuação dos reguladores. É uma abordagem que considera ameaças de sanções afritivas suficientes para ajustar a conduta do agente regulado ao interesse público ou de toda a sociedade, reforçada pela suposição de que o sistema jurídico se manifesta por intermédio de atos coercitivos extrínsecos. (ARANHA, 2021, p. 55)



Nesse modelo, a resposta regulatória se dá pelo simples enquadramento dos fatos à norma reguladora da conduta. Embora o alinhamento dos fatos à norma seja mais fácil e objetivo, visto que os padrões de conduta e sanções já estão definidos em caso de violação. Por outro lado, essa estrutura de normas se mostra ineficaz para lidar com a complexidade inerente aos fenômenos regulatórios.

A Teoria de Ayres e Braithwaite (1992) surgiu como um modo de se admitir a atuação do Estado na regulação da atividade econômica, mostrando-se como uma alternativa à estratégia de encorajar comportamentos através da ameaça de sanção. Ao invés de restringir as regras de comando e controle, o modelo responsivo de regulação busca compreender as motivações que levam os sujeitos a adotar determinado comportamento e sugere a utilização de mecanismos autorregulatórios e políticas menos intervencionistas e mais amparadas na interação entre regulador e regulado.

Braithwaite rejeita a estratégia regulatória baseada totalmente na persuasão ou uma estratégia baseada totalmente na punição. Para ele, os atores empresariais exploram uma estratégia de persuasão e autorregulação quando são motivados pela racionalidade econômica. Mas uma estratégia baseada principalmente na punição prejudicará a boa vontade dos atores quando motivados por um senso de responsabilidade. Isso valerá para qualquer versão de responsabilidade que seja interpretada pelos atores como uma vocação mais nobre do que ganhar dinheiro. (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 25)

Ressalta-se que se trata de uma abordagem inicialmente desenvolvida para países de economias desenvolvidas. Essa estratégia de regulação responsiva também pode ser adotada em países em desenvolvimento, contudo existem algumas limitações. Segundo Braithwaite (2006), países em desenvolvimento têm menos capacidade regulatória do que os desenvolvidos, uma vez que apresentam, em sua maioria, menos supervisão das ONGs, menos movimentos sociais de mobilização, menor costume de negócios etc. Isso significa que há menos potencial de regulação responsiva como estratégia que mobiliza formas baratas de controle social do que de comando e controle.

A regulação responsiva não é um programa claramente definido ou um conjunto de prescrições relativas à melhor maneira de regular. Pelo contrário, a melhor

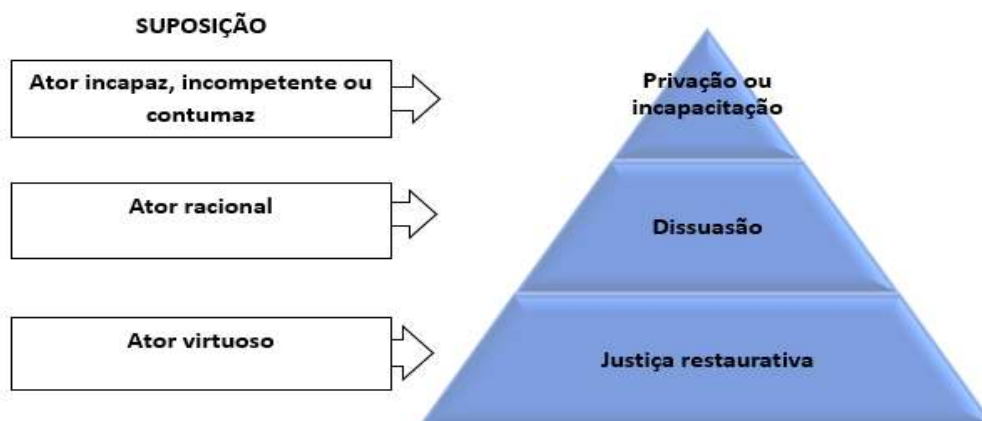
estratégia é mostrar-se dependente do contexto, da cultura regulatória e da história. (BRAITHWAITE, 1992, p. 5).

O desafio da responsividade, segundo Selznick (apud BRAITHWAITE 1992, p.336), é manter a integridade institucional levando em conta novos problemas, novas forças no ambiente, novas demandas e expectativas, e responder aos problemas e demandas das pessoas, sendo que a capacidade das respostas começa com alcance e empoderamento.

Nesse sentido, para a Teoria da Regulação Responsiva não há uma resposta ideal ou método regulatório mais adequado, mas é a interação entre diferentes técnicas reguladoras que auxilia na efetividade da regulação em um dado momento histórico. O dinamismo mostra-se como elemento fundamental do modelo, de modo que Braithwaite (2011) acredita que o objetivo final da regulação é promover a melhoria constante do comportamento dos regulados.

### 1.1 A Pirâmide de Perfis dos Regulados

Um ponto crucial da regulação responsiva é saber até que ponto o regulador deve intervir diante da conduta dos agentes regulados. A resposta para esse questionamento requer uma análise dos aplicadores da lei sobre a eficácia com que os cidadãos ou as empresas estão se regulando antes de decidir se devem ou não escalar uma intervenção. Para tratar esse dilema, Braithwaite (2006) faz uso de uma pirâmide regulatória na tentativa de descobrir quando punir e quando persuadir. A Figura 1 ilustra a pirâmide regulatória de estímulo idealizada por ele para buscar a resposta ao presente questionamento.



**Figura 1 - Pirâmide de perfis dos agentes regulados**

(BRAITHWAITE, 2006, p. 887), com adaptações.

Na base da pirâmide, está a abordagem mais deliberativa que o regulador pode elaborar para garantir o cumprimento de uma lei justa. De outro modo, caso seja uma lei de justiça duvidosa, pode-se esperar que o diálogo com os agentes regulados se dê principalmente sobre a justiça da lei, sendo positivo do ponto de vista democrático, já que se abre espaço para ajustes legais. Nesse nível, supõe ser o ator virtuoso, sobre o qual o regulador deve adotar uma abordagem de justiça restaurativa<sup>5</sup>.

À medida que se escala a pirâmide, envolvem-se cada vez mais intervenções na vida dos agentes. No segundo nível, está a abordagem que se caracteriza um tanto mais punitiva que deve ser aplicada quando o agente regulado demonstrar relutância e somente quando o diálogo falhar. Nesse nível, supõe ser o ator racional, sobre o qual o regulador deve adotar uma abordagem dissuasiva<sup>6</sup>.

No terceiro nível, está a abordagem ainda mais punitiva que deve ser adotada quando as formas mais modestas de punição falharem. Nesse nível, supõe ser o ator incompetente ou ator irracional, sobre o qual o regulador deve adotar uma abordagem de incapacitação.

O modelo é dinâmico, não se trata de especificar quais os assuntos serão tratados na base da pirâmide, ou se os mais graves estarão no meio e os mais flagrantes estarão no pico da pirâmide (BRAITHWAITE, 2011, p. 483). Dessa forma, até mesmo os assuntos mais sérios podem ser colocados na base na pirâmide, por exemplo, desrespeitar as normas de operação por uma transmissora de energia elétrica, que tem a possibilidade de colocar regiões inteira do país sem energia, pode ser colocado na base da pirâmide, partindo-se da presunção de que é melhor iniciar um diálogo, do que punir diretamente e não resolver o problema.

Essa presunção significa que, por mais grave seja a violação da lei, a resposta natural é tentar um diálogo primeiro para somente anular essa tentativa se houver razões convincentes para isso. À medida que se escala a pirâmide em resposta a uma falha, pode-se chegar a um ponto que finalmente a regularização está por vir. Nesse

---

<sup>55</sup> No âmbito criminal, a justiça restaurativa é um processo em que pessoas afetadas por injustiças têm a oportunidade de decidir como serão reparadas, razão por que o diálogo entre quem causou o mal e a vítima é o ponto central nesse processo. (BRAITHWAITE, 2004, p. 28). Analogamente, na regulação responsiva, a justiça restaurativa se dá pelo diálogo entre o regulado e o regulador, para que este decida qual será a melhor forma de reparação.

<sup>6</sup> De acordo o Dicionário de Língua Portuguesa Online, a palavra dissuasão pode ser entendida como “ação de convencer uma pessoa a deixar de fazer alguma coisa, a perder certa intenção que tinha” ou “circunstância em que o medo da repressão adversária impede a evolução do conflito”. Na regulação responsiva, o temor do agente em receber uma punição maior tende a manter o nível de conformidade.

ponto, de regulação responsiva, a pirâmide é colocada em sentido inverso, fazendo-se agora o movimento de descida. Isso porque a pirâmide é firme, mas tolerante em suas demandas por conformidade. A regularização ou reforma deve ser recompensada da mesma forma do que a recusa recalcitrante tendente a provocar punição. (BRAITHWAITE, 2006, p. 887).

O pensamento que está por trás desse movimento de sobe e desce é de que a regulação responsiva surge como uma ideia política de reconciliação diante de evidências empíricas de que nem sempre as punições funcionam, da mesma forma, a persuasão. A presunção piramidal de persuasão traz uma opção mais barata e mais respeitosa de se trabalhar primeiro. Quando a persuasão falha, o motivo mais comum é de que o agente regulado está agindo como calculador racional sobre os prováveis custos da aplicação da lei, comparando-se com os ganhos de infringir a lei.

Dessa forma, a escalada por meio de penalidades progressivamente mais dissuasivas poderá levar o calculador racional até o ponto em que ele se torne racional para fazer cumprir as determinações legais. Muita vez, no entanto, os reguladores tentam o diálogo e a justiça restaurativa, mas falham; tentam escalar a pirâmide por opções cada vez mais punitivas, ainda assim, não conseguem deter o agente. A razão para o fracasso sucessivo da justiça restaurativa e da dissuasão é que o descumprimento não tem a ver com a boa vontade nem sobre o cálculo de enganar, mas sim pela forma de como vem sendo conduzida a gestão da empresa, de incapacidade para cumprimento dos regulamentos.

A pirâmide responde ao fato de que a justiça restaurativa, a dissuasão e a incapacitação são teorias limitadas e apresentam falhas de conformidade. O que a pirâmide faz é cobrir os pontos fracos de uma teoria com pontos fortes de outras. A ordenação estratégica na pirâmide não se trata de apenas colocar estratégia menos onerosa, menos coercitiva e mais respeitosa na base da pirâmide a fim de economizar. É porque também recorrendo a formas de controle social mais dominantes, menos respeitadas, quanto mais vias de controle forem tentadas primeiro, mais legítimo se torna o controle punitivo. (BRAITHWAITE, 2006, p. 887).

A relutância em escalar sobre o modelo de pirâmide responsivo significa que a execução tem a virtude de ser altamente seletiva de maneira principiológica. Ademais, canaliza o ator racional até a base da pirâmide. O não cumprimento das regras regulatórias passa a ser visto como uma ladeira escorregadia que levará

inexoravelmente à outra extremidade (BRAITHWAITE, 2006, p. 888). Dito isso, a pirâmide tenta resolver o problema da capacidade do sistema com punição tornando-a barata. Ela diz que, a menos que se puna por descumprimento das leis por meio de um plano de ação na base, punirá muito mais severamente quando se estiver em níveis mais elevados.

Muitas vezes os reguladores tentam a justiça restaurativa e ela falha; então eles tentam escalar através de mais e mais punições, e ainda assim, não conseguem deter essa escalada. Uma das razões para isso ocorrer é a chamada “armadilha de dissuasão”, onde nenhum nível de dissuasão financeira pode tornar o cumprimento economicamente racional. Outro motivo de sucessivas falhas na justiça restaurativa é porque a gestão simplesmente não consegue cumprir com a regulação. Nesse cenário, o descumprimento não se trata de boa vontade para cumprir nem o cálculo racional para trapacear, mas porque a dissuasão falhou pela incapacidade dos agentes regulados. (BRAITHWAITE, 2011, p. 484-485).

Um das mensagens que a pirâmide quer passar é a de que “se você continuar infringindo a lei, vai ser mais barato para nós te machucar porque você vai nos ajudar a te machucar” (AYRES e BRAITHWAITE, 1992). Segundo Braithwaite (2006), essa característica da Teoria de Regulação Responsiva é atraente para os países em desenvolvimento, porque lida com o fato de que nenhum governo tem a capacidade de cumprir todas as leis, onde a capacidade de regulamentação tem aplicação fraca. Certas capacidades mínimas devem ser adquiridas para então essa teoria mostrar como essas capacidades devem ser focalizadas e alavancadas.

A justificativa para isso é que esses Estados correm grande risco de captura e corrupção por parte dos negócios, risco ainda maior quando os burocratas reguladores são pobres. Nesse caso, é fundamental a participação de terceiros, particularmente as ONGs, a serem diretamente envolvidas na fiscalização regulatória (AYRES e BRAITHWAITE, 1992). As ONGs fazem mais do que verificar a captura do Estado Regulador, elas regulam diretamente seus próprios negócios, por meio da nomeação, da justiça restaurativa, de boicotes ao consumidor, de greves, de litígios etc.

Disso tudo, o design da pirâmide é um projeto criativo, de atividades deliberativas, em que as partes interessadas podem projetar pirâmides de sanções reais tais como “carta de advertência” ou “penalidades”. Por exemplo, pode se projetar

pirâmides de estratégias regulatórias que tente a regulação por mecanismos de preços; se não, tente a autorregulação da indústria; se não, tente o carbono tributário; se não, tente um regime de comando e controle que permite a revogação da licença para punir plantas que não cumpram com a redução da poluição. (BRAITHWAITE, 2006, p. 888).

Por fim, estudos empíricos sobre países em desenvolvimento demonstram que o Brasil, onde a capacidade do Estado na década de 90 do século passado foi desigual, o aprendizado burocrático e construção da capacidade burocrática de fato ocorreu (BRAITHWAITE, 2006, p. 889 apud EVANS, 1995, p. 12-70), sendo, portanto, plenamente possível a abordagem da Teoria de Regulação Responsiva em suas instituições.

## 1.2 As Pirâmides de Estímulos e de Sanções

Braithwaite buscou ilustrar qual seria o modelo ideal de regulação responsiva, criando duas pirâmides: uma de estímulos e outra de sanções. Essa última deve ser aplicada de forma complementar à de estímulo, de maneira a favorecer primeiro a camada do autocontrole, de comunicação, da educação e do cumprimento espontâneo, destacando-se que se o agente regulado se afastar do comportamento padrão, o regulador lançará mão das regras coercitivas de comando e controle, aplicando gradativamente ações sancionatórias, conforme Figura 2. Assim, para garantir a efetividade da regulação responsiva, embora o regulador indique que prefere obter a conduta adequada do agente regulado de forma espontânea e colaborativa, deve esclarecer quais são as sanções que podem ser aplicadas em caso de descumprimento, ressaltando que a escala da pirâmide sancionatória é inflexível. (BRAITHWAITE, 2011, p. 482).



Figura 2 - Pirâmides de estímulo e pirâmide de sanções aplicadas às indústrias farmacêuticas

(BRAITHWAITE, 2011, p. 482), com adaptações.

Na pirâmide de sanções, a postura do regulador diante do agente regulado parte do pressuposto de que é preciso intensificar as suas ações em educação e persuasão sobre um problema que se pretende enfrentar como ponto de partida, na base da pirâmide. Nos demais níveis, até atingir o topo, o regulador passa a ter uma postura de repreensão pelos descumprimentos das normas e diminuição da qualidade do serviço, gradativamente, por meio de repreensão por falta de ações, sanções para desincentivar, responsabilização penal, e no topo, punição máxima, no caso, a perda da licença para prestação de serviço.

A pirâmide de sanções é utilizada quando os objetivos e metas não são cumpridos. Sua base de estratégias é voltada para o diálogo e para a resolução consensual de contendas. A falta de cooperação e diálogo leva a escalada progressiva da pirâmide com estratégias coercitivas e mais graves. (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 35-36).

A atuação baseada na pirâmide de sanções deve ser alinhada a uma comunicação explícita do interesse em atingir os melhores resultados através do diálogo e da persuasão atuando por meio da pirâmide de estímulo. Com isso, o regulador deve indicar uma implacável intenção em escalar a pirâmide rumo a sanções mais gravosas, caso não haja cooperação. Quanto menor a cooperação, maior será a sanção com punições mais severas. (BRAITHWAITE, 2011).

Na pirâmide de estímulo, de forma análogo ao raciocínio utilizado na pirâmide de sanções, a postura do regulador diante do agente regulado parte do pressuposto de que é preciso intensificar suas ações de educação e persuasão sobre um ponto forte como ponto de partida, na base da pirâmide. Nos demais níveis, até atingir o topo, o regulador passa a ter uma postura de reconhecimento pelo progresso na

prestação de serviços, gradativamente, por meio de elogios informais, prêmios de melhoria da qualidade, incentivos a patentes, e no topo, a premiação máxima, ilustrado, no caso, como prêmio nobel de medicina.

A pirâmide de estímulo visa motivar os agentes que cumprem com seus deveres regulatórios e que atuam ativamente para resolver as questões que o regulador busca solucionar. Essa pirâmide busca estimular boas práticas através de benefícios e reconhecimento, aumentando a excelência do mercado. (BRAITHWAITE, 2011). Ayres e Braithwaite (1992) acreditam que é necessário incentivar e premiar o comprometimento com os objetivos regulatórios e melhorar a excelência do mercado.

A ideia constante na pirâmide de estímulo é fazer com que o agente regulado escale os pontos fortes e suas ações decorrentes se espalhem em cada nível para resolver problemas de maior preocupação do regulador. No entanto, quando isso não ocorre, o regulador se move para a pirâmide de sanções e começa escalar os níveis coercitivos. (BRAITHWAITE, 2011, p. 481).

Sendo assim, à medida que se escala a pirâmide de sanções as intervenções ficam cada vez mais onerosas. A intenção é aplicar sanções apenas se o agente regulado resistir e a negociação falhar. Dessa forma, se houve a aplicação de sanções mais severas é porque as sanções mais brandas não surtiram efeito.

Cabe destacar que até mesmo as matérias mais severas devem ser colocadas na base da pirâmide. A resposta natural aos problemas encontrados, inicia-se pelo diálogo, sendo que somente essa premissa deve ser superada se houver resistência do regulado. A pirâmide de sanção não é uma via de mão única, quando o regulado toma providências de correção e reparação, o regulador retorna à base da pirâmide (BRAITHWAITE, 2011, p. 483).

Para o regulador, é indispensável pensar em estratégias de regulação que considerem a relação de menor custo-benefício. A pirâmide de sanções leva o regulador a utilizar medidas menos onerosas e coercitivas, que trazem vantagens como a economia de recursos. (BRAITHWAITE, 2011).

A presunção piramidal de persuasão dá para o regulador a opção mais barata e respeitosa para se trabalhar primeiro. Tentativas punitivas mais dispendiosas de controle são, portanto, mantidas em reserva para a minoria dos casos em que a persuasão falha. (BRAITHWAITE, 2011, p. 484).



Nesse sentido, a regulação responsiva que se utiliza, entre outros instrumentos, de pirâmides de estímulo e sanções, supera o modelo de regulação baseado exclusivamente em comando e controle. Segundo Fernandes (2019, p.44), a despeito dos riscos associados, a regulação responsiva tem o potencial de reduzir os custos da regulação, trazer benefícios aos usuários dos serviços, conferir maior inteligência à atuação do ente regulador e, em última análise, conferir maior eficácia às decisões estatais.

### 1.3 A Pirâmide de Estratégias Regulatórias

A pirâmide de estratégias regulatórias<sup>7</sup>, ilustrada na Figura 3, descreve as formas de regulação que devem orientar o regulador em um determinado contexto regulatório e é ainda mais fundamental do que a pirâmide de sanções, pois, diferentemente desta, está direcionada a toda empresa ao invés de uma única.



**Figura 3 - Pirâmide de estratégias regulatórias**

(AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 39)

As estratégias são colocadas de baixo para cima na pirâmide e são caracterizadas de acordo com o grau de liberdade do regulado em relação ao constrangimento normativo do regulador. São divididas em autorregulação (*self-regulation*), autorregulação regulada ou autorregulação com constrangimento normativo governamental (*enforced self-regulation*), regulação por sanções discricionárias ou regulação por comandos normativos com discricionariedade para

---

<sup>7</sup> As estratégias regulatórias se identificam pela característica funcional de integração de instrumentos/técnicas regulatórias à procura de influenciar o comportamento social. (ARANHA, 2021, p. 68) .

punir (*command regulation with discretionary punishment*) e regulação por sanções vinculadas ou regulação por comandos normativos punitivos vinculado (*command regulation with nondiscretionary punishment*). (ARANHA, 2021, p. 144).

Quanto se trata de punir ou persuadir, os governos são mais propensos a alcançar seus objetivos comunicando às empresas que, em qualquer arena regulatória, a estratégia preferida é a autorregulação do setor, que está na base da pirâmide de estratégias regulatórias.

A autorregulação se apresenta como um conjunto de formas regulatórias decorrentes da atribuição de certo nível de autonomia ao sistema regulado com a finalidade de criar suas próprias regras, de contribuir no processo de elaboração de normas situadas no regulador e cooperar em fiscalizações e aplicações regulatórias. (ARANHA, 2021, p. 87).

Quando a autorregulação funciona bem, a abordagem do ponto de vista tanto dos contribuintes quanto da empresa regulada tem um menor ônus para o governo. Quando o Estado negocia um objetivo regulatório substantivo, deixando a empresa fazer as descrições e as responsabilidades de como encontrar esse objetivo, há maior chance de que a estratégia ideal tenha o máximo de alcance de metas pelo menor custo para a eficiência produtiva. Todavia, a empresa será tentada a explorar o privilégio da autorregulação pelo cumprimento social abaixo do ótimo das metas regulatórias, o Estado também deve comunicar sua disposição de escalar sua estratégia regulatória. (AYRES e BRAITHWAITE, 1993, p. 38).

No segundo nível da pirâmide está a autorregulação regulada ou autorregulação com constrangimento normativo governamental, é recomendada como estratégia de galvanização da ordem regulatória empresarial por meio de incentivos aos exercícios responsáveis de controle interno (ARANHA, 2021, p. 125). A autorregulação regulada parte do pressuposto de que as empresas são mais capazes de regular suas atividades empresariais do que o governo, porém por terem capacidade de regular não quer dizer que sejam mais propensas a regular com efetividade (ARANHA, 2021, p. 66). Contudo, na autorregulação regulada, as regras de conduta são oriundas do setor regulado, submetidas à aprovação do órgão regulador, cabendo a este lidar com a deficiência do controle interno, agregar medidas impositivas de auditorias e recomendações de grupos de *compliance*.

Cada empresa é obrigada a propor seus próprios padrões regulatórios para evitar padrões mais severos (e menos personalizados) impostos pelo Estado. Para essa empresa, em oposição à associação do setor, a autorregulação é "aplicada" em dois sentidos. Em primeiro lugar, a empresa é obrigada pelo Estado a fazer a autorregulação. Em segundo lugar, as regras privadas podem ser aplicadas publicamente. (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 101).

Essa proposta é recomendada como estratégia de galvanização da ordem regulatória empresarial por meio de um exercício responsável de controles internos, transpondo até mesmo funções de monitoramento do Estado para o regulado. (ARANHA, 2021, p.125)

No terceiro nível e no último nível da pirâmide estão as estratégias baseadas no comando e controle, diferenciando-se dois regimes punitivos, um baseado na discricionariedade (regulação por sanções discricionárias), outro em regime não discricionário (regulação por sanções vinculadas), respectivamente (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p.38-40).

A escalada da pirâmide de estratégias regulatórias dá ao Estado a maior capacidade de impor o cumprimento de regras, mas ao custo da regulação cada vez mais inflexível e contraditório. Ao passar de um para outro nível da pirâmide, o Estado aumenta o grau de intervenção nas empresas reguladas.

#### 1.4 A Pirâmide de Constrangimento

Na tentativa de encontrar uma forma mais eficaz de constrangimento do que aquela típica da modelo regulatório de comando e controle, em que as ameaças de sanções aflitivas são concebidas como suficientes para realinhamento de conduta do particular e, em especial, dos interesses empresariais rumo ao interesse público ou ao interesse de toda a sociedade (ARANHA, 2021, p. 55), Ayres e Braithwaite (1992, p. 26) consideram a estratégia da reação equivalente *tit-for-tat* ou TFT (isso por aquilo) eficaz em impedir o desrespeito por atores puramente movidos pela racionalidade econômica e para aqueles que tem o senso de responsabilidade social (ação e compromisso cívico).

A estratégia TFT significa que o regulador se abstém de uma resposta dissuasiva enquanto a empresa estiver cooperando, mas quando a empresa cede à tentação de explorar a postura cooperativa do regulador e trapaceia nas regras de

conformidade, então o regulador muda de uma cooperativa para uma resposta dissuasiva. (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 21)

Essa estratégia regulatória está ilustrada pela pirâmide de constrangimento na Figura 4, onde estão dispostas as estratégias de persuasão, advertência, sanção cível, sanção penal e perda de licença para operar, cujo constrangimento aumenta gradativamente da base para o topo da pirâmide.



**Figura 4 - Pirâmide de constrangimento**

(AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 35)

A maioria das ações regulatórias ocorre na base da pirâmide, onde inicialmente são feitas tentativas para obter conformidade por meio da persuasão. Se essa tentativa não prosperar, escala-se a advertência, que é uma carta de aquecimento para os próximos níveis. Se o agente regulado não atender a advertência, escala-se a imposição de penalidades pecuniárias civis. Do mesmo modo, se as sanções civis falharem, escala-se para processo criminal. Em seguida, escala-se o desligamento da planta ou a suspensão temporária da licença de operação. Por fim, persistindo a conduta, escala-se para revogação permanente da licença.

As agências reguladoras são muitas vezes mais capazes de garantir o cumprimento das normas quando elas são armas grandes e benignas. Ou seja, os reguladores serão mais capazes de falar baixinho quando carregam grandes varas<sup>8</sup> (e, crucialmente, uma hierarquia de sanções menores). Paradoxalmente, quanto maior e mais variadas são as varas, maior será o sucesso que os reguladores alcançarão falando baixinho. (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 19).

---

<sup>8</sup> Tradução livre da expressão “big sticks”.

Há um princípio mínimo de suficiência na implantação das varas grandes e menores: quanto mais sanções puderem ser mantidas em segundo plano, mais regulação pode ser transacionada através de persuasões morais, mais eficaz será a regulação. As principais conclusões são derivadas da qualificação dos pressupostos de que o comportamento regulatório das empresas é racional e unitário. (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 19).

As agências reguladoras somente poderiam desenvolver uma política de aplicação regulatória sólida a menos que entendessem por que, geralmente, os agentes regulados são fortemente motivados por ganhar dinheiro ou fortemente motivado por um senso de responsabilidade social. Portanto, ao que parece, os agentes regulados rejeitam a estratégia regulatória baseada totalmente na persuasão e a estratégia baseada totalmente na punição.

Nessa forma, os agentes regulados tendem a explorar uma estratégia de persuasão e autorregulação quando são motivados pela racionalidade econômica. Porém, uma estratégia baseada principalmente na punição prejudicará a boa vontade dos atores quando eles são motivados por um senso de responsabilidade. Isso será verdade para qualquer versão de responsabilidade que é interpretada pelos atores como um chamado mais nobre do que ganhar dinheiro. (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 25).

A TFT é a melhor estratégia para Scholz<sup>9</sup> porque, ao maximizar a diferença entre o pagamento da punição e o pagamento da cooperação, torna a cooperação a resposta mais economicamente racional. A TFT é a melhor estratégia em “punir ou persuadir” porque mantém a melhor esperança de nutrir as motivações não econômicas das empresas para serem responsáveis e cumpridoras da lei. (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 26).

## 1.5 Os Princípios de Regulação Responsiva

---

<sup>9</sup> A literatura da teoria dos jogos ficou pronta com algumas respostas para esta pergunta. Foi John Scholz que fez a grande contribuição de traduzir este trabalho para a arena regulatória. Braithwaite cita a contribuição desse autor em “*Deterrence, cooperation and the ecology of regulatory enforcement*, p. 385-404” e “*Voluntary compliance and regulatory policy*, 6 *Law and Policy*, p. 385-404”.

Em seu ensaio intitulado de *The essence of responsive regulation*, de 2011, Braithwaite, tomando como parâmetro a complexidade de sentido que envolve regulação familiar (de pai regulando o filho), em que pessoas poucos sofisticadas podem ser bem-sucedidas nessa tarefa, busca reduzir a complexidade de resposta da regulação responsiva trazendo nove heurísticas.

Com esse intuito, o centro da questão repousa na ideia de estímulo e sanção, que pode ser construída por meio de pirâmide regulatória. Trata-se de um processo construtivo em que é possível fazer parcerias com quem pretende regular. Braithwaite (2011) chama a atenção para o paradoxo da regulação responsiva entre a capacidade de escalar uma aplicação mais dura e o fato de que a maior parte da regulação versa sobre capacitação colaborativa. Segundo Braithwaite, essa situação pode estar dentro de uma pirâmide baseada em pontos fortes, conformidade de negócios e melhoria contínua.

A fim de esclarecer o cerne da teoria, Braithwaite (2011) apresentou nove heurísticas ou princípios<sup>10</sup> de regulação responsiva, apresentados abaixo:

**Primeiro princípio:** pense no contexto, não imponha uma teoria preconcebida.

Explicando esse princípio, Braithwaite (2011, p. 491) entende que os reguladores não devem ser dogmáticos ao aplicar a regulação responsiva nem mesmo em relação a própria teoria de regulação responsiva, uma vez que a regulação responsiva concebe a flexibilidade como capacidade de resposta no sentido muito mais radical do que a escolha flexível de sanções de uma pirâmide.

Cabe destacar que não há um único contexto para aplicação da regulação responsiva. As informações entre reguladores e regulados podem fluir em vários sentidos e várias direções e de forma desigual. A assimetria de informação impõe uma leitura de cenário, pelo desequilíbrio de informação entre partes envolvidas, que podem em muito trazer julgamentos enviesados. Uma teoria preconcebida não está aberta às novas variáveis e ao poder criativo do regulador. A análise do contexto regulatório é fundamental para construção de uma pirâmide de conformidade com o objetivo de obter bons resultados com o emprego de menos recursos.

Além disso, teorias preconcebidas tendem a incorporar estratégias regulatórias ideais. Contudo, existem apenas diferentes estratégias que têm uma mistura de

---

<sup>10</sup> Em seu ensaio, Braithwaite faz referências das heurísticas como nove princípios de regulação responsiva.

pontos fortes e fracos. A adequação de uma determinada estratégia depende do contexto jurídico, constitucional e cultural e da história de sua invocação.

**Segundo princípio:** ouça ativamente e estruture o diálogo que:

- dê voz aos stakeholders;
- estabeleça resultados acordados e a forma de monitorá-los;
- construa compromissos ajudando os atores a encontrar sua própria motivação para melhorar;
- comunique a determinação de manter um problema até que ele seja resolvido.

Esse princípio tem objetivo de dar voz às partes interessadas com fins de obter bons resultados do ponto de vista regulatório. A regulação responsiva envolve uma rede de relacionamento que direta ou indiretamente repercute na tomada de decisão do regulador. Tem-se um processo de obtenção de resultados por meio de diálogo, de pactuação de compromissos e de acompanhamento das ações desenvolvidas. O regulador não é um mero condutor de acordo, mas ele participa ativamente para que os atores encontrem motivação para melhorar a qualidade de serviço, persistindo na determinação de manter a meta até que ela seja resolvida.

Por ouvir ativamente, entende-se que o comportamento do regulador responsivo não é ser apenas um ouvinte, mas aquele que ouve enquanto comunica a determinação de que ele vai persistir com esse problema até que não seja mais um problema. (BRAITHWAITE 2011, p. 495). Nesse ponto, observa-se que há uma relação de ativismo orientativo do regulador enquanto ouve as demandas do regulado no sentido de direcioná-lo para correção de condutas.

Entende-se que o diálogo é uma das principais ferramentas de regulação responsiva posto que abre espaço para resolução consensual de controvérsias, para medidas voltadas à correção de condutas, à regulação efetiva, e que diferencia a regulação apoiada exclusivamente em comando e controle que se concentra em controvérsias e medidas punitivas. (ARANHA, 2021, p. 2021).

Sendo assim, esse princípio traduz um processo que envolve o direcionamento para otimizar o resultado regulatório, que passa pelas fases de ouvir ativamente, dialogar (negociar), permitir a participação de partes interessadas (empoderamento), fazer compromissos, promover motivações para melhorias de resultados e comunicar a persistência na resolução dos problemas.

**Terceiro princípio:** Engaje aqueles que resistem com justiça; mostra-lhes respeito, interpretando sua resistência com uma oportunidade de aprender a melhorar o desenho regulatório.

Pesquisas empíricas sobre posturas motivacionais concluem que a resistência é um parâmetro positivo que deve ser considerado no regime regulatório. O caráter democrático da governança responde à resistência e é vital para a qualidade e a resiliência de uma desmoralização. (BRAITHWAITE, 2011, p. 500).

A resistência por parte do agente regulado em relação à justiça deve ser vista como oportunidade de melhoria do desenho regulatório. Dado o contexto, a resistência de um determinado agente à justiça no ambiente regulatório pode decorrer de vários fatores, entre eles estão a falta de informação, a falta de interesse provocado pela desmotivação ou ainda pelo cálculo racional. Nesse sentido, o engajamento tem o papel de aproximar o regulador ao regulado para tentar resolver falhas regulatórias e irregularidades na prestação de serviços. Sendo assim, é melhor buscar soluções negociadas do que partir para punições que nem sempre trazem conformidade regulatória.

A Teoria de Regulação Responsiva traz a ideia de que tentativas de engajamento muitas vezes falharão. Esse fracasso também é uma oportunidade. Ela oferece uma oportunidade de escalar para dissuasão e incapacitação nos níveis mais altos das pirâmides regulatórias. Uma maneira de olhar para essa escalada é envolver uma espécie de desistência de colaboração em uma fase particular de uma história de encontros entre o regulador e o agente regulado. A punição pública que ocorre então subscreve toda a pirâmide responsiva.

No entanto, o agente regulado, a partir de sua história, provavelmente tomará uma lição diferente se observar que o regulador aumentou os esforços em oferecer um caminho alternativo para resistência ou desengajamento, em tentar primeiro uma pirâmide de estímulo, com repetidas chances em níveis mais baixos das pirâmides de sanções e foi processualmente justo em cada degrau.

**Quarto princípio:** Louve aqueles que demonstrem comprometimento para:

- apoiar a sua inovação;
- nutrir motivação para melhorar continuamente;
- ajudar os líderes a puxar retardatários através de novos tetos de excelência;



A regulamentação baseada em regras estáticas engessa as normas do setor a partir do momento em que as regras foram escritas. A regulação responsiva é uma regulação que espera, incentiva e, às vezes, requer melhoria contínua. Isso significa uma melhoria contínua na descoberta de formas de baixo custo para alcançar resultados regulatórios e melhoria contínua na obtenção de melhores resultados (BRAITHWAITE, 2011, p. 502).

A busca por um paradigma de excelência de prestação de serviços é fundamental para dar exemplos aos demais agentes regulados. Por isso, o regulador deve demonstrar especial comprometimento para com aqueles que prezam pela inovação, incentivando-os à melhoria contínua e promovendo o alinhamento deles aos demais agentes regulados com a qualidade pretendida.

Embora a Teoria de Regulação Responsiva diga que não existe uma pirâmide padrão que poderia se aplicar a todos os contextos, uma maneira de “louvar aquele que demonstre comprometimento”, é sinalizar ao mercado regulado quais são as empresas padrões de excelência, por meio de elogios informais, de meio de prêmios de qualidade, de reconhecimento de satisfação aos consumidores etc. Essa postura contribuirá para, ao mesmo tempo, apoiar a inovação, nutrir a motivação para obter melhoria contínua e ajudar os líderes a promover um novo padrão de excelência.

**Quinto princípio:** Sinalize que você prefere alcançar resultados por apoio e educação para construir capacidade.

Esse é o princípio que busca absorver pontos fortes e expandi-los, movendo-se para cima na pirâmide de estímulo. (BRAITHWAITE, 2011, p. 504).

Nesse caso, é fundamental ao regulador demonstrar uma postura colaborativa. É preferível fazer progresso em relação a um problema, escalando primeiro a pirâmide de estímulo para depois, se houver falha, passar para a pirâmide de sanções.

Quando um agente regulado demonstra irresponsabilidade em determinada conduta, sendo punido no topo de sua pirâmide regulatória, não há inconsistência em elogiar essa mesma organização, movendo-o para o topo da pirâmide de estímulo em alguma outra questão.

De fato, os aplausos em um domínio podem criar confiança de que a empresa pode quebrar os problemas que são difíceis de resolver em outro domínio. Os reguladores geralmente se preocupam em dar ao público mensagens mistas sobre

como uma determinada organização deve ser vista. No entanto, não se pode desejar que o público estigmatize a organização inteira.

A postura de alcançar resultados por meio de ações educativas tem forte apelo orientativo do regulador em relação ao regulado. A regulação não deve visar a punição como ferramenta de conformidade. Para o regulador, o objetivo da regulação volta-se ao cumprimento das normas, paralelamente, a melhores níveis de serviço. A educação do agente é vista como instrumento<sup>11</sup> de melhoria, de apontar lacunas que requerem uma maior atenção por meio de posturas educativas. Nesse sentido, tem-se que a postura educativa tende a construir capacidades de resolver demandas ante a postura de aplicar sanções como medida de contenção de irregularidades.

**Sexto princípio:** Sinalize as sanções que podem ser escaladas, mas não ameace. Sinalize que as sanções finais serão temíveis e usadas somente quando necessárias, apenas como último recurso.

A ideia de regulação responsiva se baseia no binômio persuasão/punição, ou seja, no ajustamento de estímulos intrínsecos e extrínsecos, para obter os melhores resultados. A pirâmide regulatória tem o importante papel de comunicar o cenário de incentivos intrínsecos e extrínsecos com os quais os reguladores se comprometem com fins de convencer o regulado a adotar uma conduta alinhada ao interesse regulatório. (ARANHA, 2021, p. 169). As sanções são cada vez maiores à medida que se escala a pirâmide regulatória de sanções. Punição e persuasão são dependentes entre si e reforçam os efeitos de sua contraparte. (ARANHA, 2021, p. 112 apud BRAITHWAITE, 1985, p. 86). A punição é cara, persuasão é barato. Utiliza-se da punição como principal ferramenta de regulação tende a desperdiçar recursos com litígios que poderiam ser mais bem aplicados em monitoramento e persuasão. (AYRES e BRAITHWAITE, 1993, p. 19).

Uma das razões pela qual a escalada dos primeiros níveis da pirâmide pode provocar conformidade, é que o primeiro passo para cima da escada é um sinal de vontade do regulador de resgatar sua promessa de continuar subindo até que o problema seja resolvido.

---

<sup>11</sup> Os instrumentos ou técnicas regulatórias são meios de que o Estado lança mão com a finalidade de influenciar o comportamento social para alcance dos objetivos inscritos em políticas públicas. (ARANHA, 2021, p. 68).

A estratégia regulatória é tornar claro ao regulado que o descumprimento de regras nos níveis mais elevados da pirâmide será punido com maior intensidade, com maior dispêndio de recurso, mas somente quando se fizer necessário e em último recurso. O resultado dessa postura do regulador em relação ao regulado é promover maior convergência entre os interesses das partes envolvidas, menos sanções e mais conformidade.

**Sétimo princípio:** Adote governança em rede, engajando redes mais amplas de parceiros à medida que você escale a pirâmide.

Esse princípio reflete a realidade de que os reguladores não se destacam em suas preocupações de como os consumidores estão sendo protegidos, de como os ambientes estão sendo preservados e de como a corrupção está sendo evitada, até porque nem sempre o regulador está mais próximo de serviços prestados e conhecer em qual ponto deve agir.

Embora a regulação responsiva seja projetada para tornar a legislação regulatória estatal eficaz, permitindo que a maior parte da regulação seja transacionada a baixo custo na base da pirâmide, muitos estados, especialmente os pobres, não têm recursos para escalar para medidas mais caras. (BRAITHWAITE, 2011, p. 507).

A teoria de regulação responsiva foi desenvolvida para países desenvolvidos, porém adaptada para países em desenvolvimento, que detêm menor capacidade financeira. Esse cenário reflete um peso maior para o regulador em manter a pirâmide regulatória em seu patamar mais baixo, sendo necessário escalá-la e impor sanções. A governança em rede surge para fortalecer o regulador na formação de parcerias que, em conjunto com ele, têm maior poder de persuasão em relação ao agente regulado, fazendo pressão para que este não escale a pirâmide de sanções.

**Oitavo princípio:** Instigue a responsabilidade ativa para tornar os resultados melhores no futuro, recorra a responsabilidade passiva para responsabilizar os atores passados quando a responsabilidade ativa falhar.

A responsabilidade passiva significa responsabilizar atores por erros que fizeram no passado, enquanto responsabilidade ativa significa desafiar os atores a assumir a responsabilidade de fazer as coisas direito no futuro. (BRAITHWAITE, 2011, p. 510).

Promover a responsabilidade ativa significa buscar formar “atores virtuosos”, onde impera a “justiça restaurativa”, perfil do regulado desejável pelo regulador. Esse tipo de responsabilidade tem o enfoque prospectivo com o objetivo de obter melhores resultados. A responsabilidade passiva impõe ao regulado a responsabilidade pelas ações passadas, tem o enfoque retrospectivo, e deve ser a ela recorrida somente quando a responsabilidade ativa falhar.

Da mesma forma que a justiça restaurativa funciona em uma organização, também funciona em cenário regulatório. Mas nem sempre a abordagem da regulação responsiva terá como público-alvo aqueles que foram prejudicados, mas aqueles que têm a capacidade de prevenir os descumprimentos das normas setoriais. Por exemplo, a capacidade preventiva de um crime organizacional está, por vezes, ao alcance de atores corporativos e qualquer um deles pode evitar a recorrência do crime. O engajamento com base na justiça restaurativa consiste na ampliação do círculo de agentes que têm a oportunidade de serem ativamente responsáveis, que podem ser motivados por um senso de responsabilidade social para se tornarem um agente de transformação.

No cenário regulatório, esse agente de transformação pode ser equiparado ao “ator virtuoso” que promove a justiça restaurativa, buscando sempre atuar com respeito às normas, dar exemplos de boa conduta, exercitar a justiça etc.

**Nono princípio:** Aprenda. Avalie o quão bem e a que custos os resultados foram alcançados. Não deixe de comunicar as lições aprendidas.

A prática regulatória tende a aceitar presunções de que os marcos regulatórios já têm as respostas certas, de que a lei é auto evidentemente e as presunções de escolha racional excedem os efeitos da dissuasão. (BRAITHWAITE, 2011, p. 512).

A teoria responsiva de regulação prega que os reguladores devem ser praticantes reflexivos, porém a prática regulatória não responde bem à realidade de que os discursos dominantes do direito e da economia incorporam certas propensões anti-aprendizagem. Longe disso, a prática responsiva deve demonstrar a teoria em exercício, afastar-se dessas propensões engessantes e entender que cenário regulatório é dinâmico, com inúmeras variáveis situacionais, que requer do regulador uma abordagem preponderantemente persuasiva/punitiva.

A regulação responsiva busca melhorar a qualidade dos serviços prestados a partir da retroalimentação de ações colaborativas entre o regulador e os agentes

regulados, caracterizando-se, portanto, por um processo de aprendizagem contínua. É importante avaliar o desempenho das ações empreendidas e os custos que se fizeram necessários para alcançar os resultados esperados. A partir desse aprendizado, novas ações poderão ser realizadas em melhores condições e com melhores resultados.

Aprender o que acontece após uma intervenção regulatória específica é um desafio mais fácil do que entender se algum aspecto da regulação responsiva funciona (BRAITHWAITE, 2011, p. 511). Para o regulador, esse tipo de avaliação contextual torna-se uma receita mais simples e mais barata do que fazer um novo ciclo de regulação.

Por fim, entre as recomendações ao regulador para aplicação da Teoria de Regulação Responsiva, Márcio Aranha (2021, p. 127-128) apresenta as seguintes indicações:

- O ponto de partida e primeira forma de abordagem devem ser sempre a cooperação. Essa postura não se confunde com a recomendação na base da pirâmide de estratégias regulatórias de autorregulação, pois a cooperação dessa se apoia na ideia de que o regulado pode internalizar punições mais persuasivas, por exemplo, de recomendar a demissão de um funcionário em um departamento de segurança do trabalho.
- Sinergia entre punição e persuasão. Embora a punição e a persuasão sejam atos independentes, a interação entre eles pode maximizar os efeitos da estratégia regulatória.
- Transmissão de mensagens claras, em alto e bom tom, aos atores regulados de que pelo descumprimento das normas, por não ter adotado posturas cooperativas, estarão sujeitos a sanções efetivas. Essa postura visa transmitir a impressão de credibilidade aos demais agentes regulados da efetividade da atuação reguladora punitiva.
- Tempo suficiente para que o regulado proceda a correção de conduta antes de aplicar sanções. A ideia é mostrar que o regulador age com justiça, de que há incentivo para postura cooperativas pelo regulado e que também há rigor quando esta postura falha.
- Indicação de níveis de conformidade para as normas, classificá-los na pirâmide de constrangimento e adotar para cada nível de

descumprimento um agravamento sancionatório. A ideia é garantir que não haja perda de eficácia na pirâmide regulatória.

- Visão de longo prazo, para entender o comportamento do setor regulado e observar os resultados do modelo regulatório;
- Fiscalização regulatória episódica. A ideia é avançar na verificação de temas específicos e na escalada de constrangimentos. A fiscalização deve ser realizada em determinados períodos, com a indicação de início e fim, por exemplo, a realização de forças-tarefas em temas prioritários para garantir que o caráter punitivo ou persuasivo contínuo sofra interrupções estratégicas.

## 1.6 A OCDE e a Regulação Responsiva

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização econômica intergovernamental constituída por 38 países membros, fundada em 1961, e tem o objetivo de estimular o progresso econômico e o comércio mundial. É um fórum formado basicamente por países desenvolvidos que apresentam elevado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>12</sup>.

Os países membros descrevem compromissos com a democracia e a economia de mercado por meio de plataforma onde experiências políticas são comparadas e respostas para problemas comuns são compartilhadas. Outro importante compromisso da OCDE é a identificação de boas práticas regulatórias e coordenação de políticas domésticas e internacionais de seus membros<sup>13</sup>.

Embora o Brasil não seja membro da OCDE, é permitido ao país atuar, de forma seletiva, em comitês de interesse e naqueles que sirvam de fonte de informações e de divulgação de seu posicionamento. Os debates nos comitês e grupos de trabalho de que o Brasil participa têm demonstrado convergência de políticas em diferentes áreas de atuação, incluindo a de regulação econômica. (BRASIL, 2021; OCDE, 2022).

---

<sup>12</sup> Essa informação está disponível no endereço eletrônico da instituição, [www.oecd.org](http://www.oecd.org). Acesso em 17 de mar. 2022.

<sup>13</sup> Essa informação está disponível no endereço eletrônico da instituição, [https://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o\\_para\\_a\\_Coopera%C3%A7%C3%A3o\\_e\\_Desenvolvimento\\_Econ%C3%B4mico](https://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o_para_a_Coopera%C3%A7%C3%A3o_e_Desenvolvimento_Econ%C3%B4mico). Acesso em 17 de mar. 2022

Apesar de não ser membro da organização, a OCDE<sup>14</sup> tem premiado agências reguladoras brasileiras, como é o caso da ANEEL, que obteve o reconhecimento de “regulador tecnicamente capaz, respeitado pelas partes interessadas” e que “aumenta ativamente a transparência de seus processos e de instituição bem-sucedida em orientar a expansão do setor elétrico brasileiro” e “construiu uma reputação de competência técnica e transparência”.

Grande parte dos instrumentos normativos elaborados pela OCDE sobre a prática regulatória é constituída de recomendações, instrumento legal sem força vinculante. Mesmo assim, o sistema de avaliação da OCDE gera pressão (*peer pressure*) para o cumprimento dessas disposições. Ademais, esses documentos são fundamentais para o processo de atualização/renovação da instituição, pois seu cumprimento pode ser exigido como condição à entrada de país na qualidade de membro pleno da organização.

De acordo com o Relatório de Boas Práticas de Política Regulatória para Governança Regulatória<sup>15</sup> (OCDE, 2014a), os reguladores são responsáveis por obter resultados sociais, ambientais e econômicos por meio de políticas regulatórias e de implementação de regulamentos, estando sob situações e ambientes cada vez mais complexos.

Esse documento ressalta a importância para que os reguladores estejam cientes de que suas ações e decisões regulatórias impulsionam melhorias nos serviços prestados e nos sistemas e processos internos. Enfatiza a necessidade de o regulador ser eficaz com aqueles a quem responde bem como a necessidade de que este ajude a construir um ambiente de confiança no sistema regulatório. Além disso, recomenda que a avaliação das decisões, ações e intervenções regulatórias do regulador seja realizada por meio de indicadores de desempenho. Essas ações têm o objetivo de criar consciência e compreensão sobre o impacto que as ações realizadas pelo regulador pode ocasionar e de transmitir e demonstrar às partes interessadas o valor agregado do agente regulador.

Os reguladores em muitos países estão cada vez mais sob pressão para “fazer mais com menos”. Embora as demandas para proteger melhor o meio ambiente, a

---

<sup>14</sup> OECD. (2021). *The Governance of Regulators – Driving Performance at Brazil’s Electricity Regulatory Agency*. OECD Publishing.

<sup>15</sup> OECD. (2014). *Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. OECD Publishing.

saúde e a segurança dos cidadãos tenham aumentado, a atual crise econômica força a redução dos gastos com a administração pública, incluindo as atividades de fiscalização regulatória. As inspeções muitas vezes criam cargas desnecessárias tanto para o Estado quanto para os inspecionados. (OCDE, 2014b).

Uma estratégia de execução bem formulada, fornecendo incentivos corretos para os agentes regulados pode ajudar a reduzir os esforços em monitoramento e, assim, os custos tanto para as empresas quanto para o setor público, ao mesmo tempo em que aumenta a eficiência e alcança melhores metas regulatórias.

A OCDE tem desempenhado um papel de liderança na comunidade internacional para promover a reforma regulatória e a implementação de boas práticas regulatórias em uma abordagem completa de governo (*whole-of-government*). O corpo de informações e experiências está resumido nas recomendações do Conselho de Governança Regulatória e Política. (OCDE, 2012).

O Relatório de Fiscalização e Inspeção Regulatórias: Princípios de Boas Práticas de Política Regulatória (OCDE, 2014b) complementa a Recomendação do Conselho de Governança Regulatória e Política (OCDE, 2012) e apresenta entre seus objetivos o de ajudar países a reformar as inspeções e desenvolver políticas transversais sobre a aplicação regulatória. Os princípios buscam construir um marco abrangente para apoiar iniciativas de melhoria da fiscalização regulatória por meio de inspeções, tornando-as mais eficazes, eficientes, menos onerosas para aqueles que são inspecionados e, ao mesmo tempo, menos exigentes em recursos para os governos.

A fiscalização e a inspeção regulatória são elementos relativamente novos e estudados da política regulatória que vem ganhando importância recentemente. O grande desafio para os governos é desenvolver e aplicar estratégias de execução que ofereçam os melhores resultados possíveis, alcançando os mais altos níveis de conformidade possíveis, mantendo os custos regulatórios e encargos administrativos os mais baixos possíveis. (OCDE, 2014b).

Frente a esse desafio, a OCDE (2014b) recomenda onze princípios que abordam o desenho das políticas, instituições e ferramentas para promover o efetivo cumprimento e o processo de reforma dos serviços de fiscalização para alcançar resultados, são eles: i) fiscalização baseada em evidências; ii) seletividade; iii) foco de risco e proporcionalidade; iv) regulação responsiva; v) visão de longo prazo; vi)



condenação e consolidação; vii) governança transparente; viii) integração de informação; ix) processo claro e justo; x) promoção de conformidade e xi) profissionalismo.

Entre esses princípios se destaca o de regulação responsiva, que intrinsecamente abrange, em certa medida, outros princípios mencionados acima tais como governança transparente, integração de informações, processo justo e claro e promoção de conformidade, uma vez que a teoria responsiva objetiva a conformidade regulatória, por meio de um dose certa de persuasão e punição, utilizando-se para isso de instrumento de governança em rede, que requer aumentar os canais de pressão sobre o agente regulado, sendo necessário transparência e transmissão de informação, além de justiça restaurativa, que requer um processo claro e justo.

A abordagem de regulação responsiva sugere que as agências de fiscalização regulatória devem adotar uma estratégia de aplicação diferenciada baseada no comportamento e histórico das empresas com as quais lidam. Usada adequadamente, a aplicação responsiva promove a conformidade de forma mais eficaz, ao mesmo tempo, reduz a carga imposta sobre as empresas de melhor desempenho. (OCDE, 2014b).

As empresas informadas sobre essa política têm incentivo para melhorar sua conformidade e cooperar com as agências de fiscalização regulatória, porque sabem que isso levará a uma fiscalização menos onerosa. De forma semelhante, é a abordagem de aplicação persuasiva, sobre a qual as agências de fiscalização regulatória devem mostrar que é interesse de longo prazo das empresas cumprir as normas de condutas, porque essa conformidade garantirá a relação positiva com o regulador; caso contrário, a recusa em cooperar implicará em pesadas punições.

A Teoria de Regulação de Responsiva mostra que essa combinação de suporte de conformidade e dissuasão com a articulação correta entre os dois é a abordagem mais eficaz e eficiente. Nessa perspectiva, os governos devem promover o uso de abordagens de fiscalização responsiva pelas agências de fiscalização regulatória, sempre que possível e monitorar seu uso.

A OCDE (2014b) sugere as seguintes abordagens de fiscalização responsiva:

- As empresas que apresentarem violações sistemáticas e repetidas de regulamentos são atribuídas um nível elevado de risco, devendo ser verificadas com mais frequência;

- As empresas que cometem violações repetidas e sistemáticas também não devem ser angariadas com clemência quando violações significativas são encontradas. Nesse caso, sugere-se imediatamente escalar sanções, e possivelmente suspensão de operações, em vez de apenas dar um aviso de melhoria.
- As empresas recém-criadas devem ter chance de melhorar, em vez de recorrer imediatamente às sanções, de modo a promover uma cultura de abertura ao seu lado;
- Proporcionalidade e responsividade de risco significam que, mesmo que uma violação seja encontrada em uma empresa que geralmente é compatível (ou é um novo negócio), mas essa violação é particularmente flagrante e representa ameaças muito graves à vida, à saúde ou a outros bens ou direitos públicos essenciais, a resposta à execução deve ser mais forte e coercitiva do que nos casos em que as violações são relativamente menos graves ou não criam um perigo iminente;
- Para ser eficaz, a abordagem de regulação responsiva exige que as penalidades disponíveis às agências reguladoras sejam suficientemente amplas e diferenciadas para realmente tratar diferentes comportamentos de forma proporcional, mas também para exercer uma dissuasão real quando necessário - com penalidades que claramente importarão custos mais elevados do que os lucros do agente infrator. Se as sanções forem insuficientes para dissuadir, há uma alta probabilidade de que os agentes desonestos continuem a cometer grandes violações mesmo depois de terem sido pegos uma vez.

Por fim, se consideramos as especialidades dos sistemas jurídicos e de cada áreas regularia nem sempre é possível encaixar todas essas etapas acima em um único corpo, em alguns casos pode haver exceções à abordagem de "regulação responsiva" (OCDE, 2014b). Nesses casos, os governos devem considerar sua aplicabilidade e, na medida do possível, adotar diretrizes baseadas ou equivalentes a tal abordagem.

## 2.0 A AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA

### 2.1 A Estrutura e o Funcionamento

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) foi criada pela nº Lei 9.427/1996, que deu *status* de entidade autárquica em regime especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), com fins de regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal. Tem como missão proporcionar condições favoráveis para que o setor de energia elétrica se desenvolva equilibradamente entre os agentes e em prol da sociedade, de forma sustentável e com qualidade. Espera-se como resultado promover a atratividade e desenvolvimento sustentável com foco na qualidade do serviço e na modicidade tarifária. A autarquia é pautada pelos valores de autonomia, compromisso com o interesse público; diálogo; efetividade; ética; igualdade; previsibilidade; simplicidade e transparência. (ANEEL, 2021).



Figura 5 - Mapa estratégico da ANEEL

Fonte: ANEEL (2021)

Nesse mapa estratégico, a ANEEL está dividida em quatro grandes processos:

- o “processo de regulamentação”, com a função de promover ambiente regulatório favorável à evolução do setor e ao empoderamento do consumidor;
- o “processo de outorga e fiscalização”, com a função de garantir a qualidade de serviço e expansão da oferta de energia elétrica;
- o “processo de mercado”, que tem a função de

propiciar condições regulatórias adequadas para o crescimento do mercado sustentável de energia; e iv) o “processo de gestão da informação”, que tem a função de reestruturar a gestão da informação.

A Agência apresenta uma estrutura hierárquica moderna de dois níveis e organizada por processos. A estrutura possui dezesseis Superintendências, sete unidades de apoio à decisão e uma diretoria colegiada, conforme apresentado na Figura 6.



Figura 6 - Organograma da ANEEL

Fonte: ANEEL (2021)

No nível operacional, as Superintendências formam a base de apoio e de conhecimentos técnicos, que são levados para deliberação da Diretoria. Cada Superintendência desempenha suas funções de maneira especializada em agrupamentos temáticos de: i) Regulação econômica do mercado e estímulo à competição; ii) regulação técnica e padrões de serviços; iii) relacionamento com a sociedade; iv) outorgas de gestão dos potenciais hidráulicos; v) fiscalização e instalação de energia elétrica e vi) planejamento de gestão administrativa. (ANEEL, 2021).

No nível decisório, a Diretoria concentra as pautas deliberativas e exerce o poder normativo da Agência, com o apoio e subsídios técnicos das Superintendências, além disso, conta com o auxílio direto da Assessoria da Diretoria (ASD) e Assessoria Institucional da Diretoria (AID), da Auditoria Interna (AIN), do Gabinete do Diretor-

Geral (GDG), da Secretaria-Geral (SGE) e da Procuradoria Federal (PF). A Diretoria da ANEEL atua em regime colegiado e figura como última instância administrativa.

## 2.2 As Competências

De acordo com o artigo 3º da 9.427/96, são competências da ANEEL, além de outras:

- implementar as políticas e diretrizes do governo federal para a exploração da energia elétrica e o aproveitamento dos potenciais hidráulicos;
- promover, mediante delegação, com base no plano de outorgas e diretrizes aprovadas pelo Poder Concedente, os procedimentos licitatórios para a contratação de concessionárias e permissionárias de serviço público para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica e para a outorga de concessão para aproveitamento de potenciais hidráulicos;
- gerir os contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos de energia elétrica, de concessão de uso de bem público, bem como fiscalizar, diretamente ou mediante convênios com órgãos estaduais, as concessões, as permissões e a prestação dos serviços de energia elétrica;
- dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem como entre esses agentes e seus consumidores;
- estabelecer, com vistas a propiciar concorrência efetiva entre os agentes e a impedir a concentração econômica nos serviços e atividades de energia elétrica, restrições, limites ou condições para empresas, grupos empresariais e acionistas, quanto à obtenção e transferência de concessões, permissões e autorizações, à concentração societária e à realização de negócios entre si;
- zelar pelo cumprimento da legislação de defesa da concorrência, monitorando e acompanhando as práticas de mercado dos agentes do setor de energia elétrica;

- fixar as multas administrativas a serem impostas aos concessionários, permissionários e autorizados de instalações e serviços de energia elétrica, observado o limite, por infração, de 2% (dois por cento) do faturamento, ou do valor estimado da energia produzida nos casos de autoprodução e produção independente, correspondente aos últimos doze meses anteriores à lavratura do auto de infração ou estimados para um período de doze meses caso o infrator não esteja em operação ou esteja operando por um período inferior a doze meses;
- estabelecer, para cumprimento por parte de cada concessionária e permissionária de serviço público de distribuição de energia elétrica, as metas a serem periodicamente alcançadas, visando a universalização do uso da energia elétrica;
- efetuar o controle prévio e a *posteriori* de atos e negócios jurídicos a serem celebrados entre concessionárias, permissionárias, autorizadas e seus controladores, suas sociedades controladas ou coligadas e outras sociedades controladas ou coligadas de controlador comum, impondo-lhes restrições à mútua constituição de direitos e obrigações, especialmente comerciais e, no limite, a abstenção do próprio ato ou contrato;
- aprovar as regras e os procedimentos de comercialização de energia elétrica, contratada de formas regulada e livre;
- promover processos licitatórios para atendimento às necessidades do mercado;
- estabelecer mecanismos de regulação e fiscalização para garantir o atendimento à totalidade do mercado de cada agente de distribuição e de comercialização de energia elétrica;
- regular o serviço concedido, permitido e autorizado e fiscalizar permanentemente sua prestação.

No campo das políticas públicas, a ANEEL realiza a tarefa de implementar as políticas e diretrizes do governo federal para a exploração da energia elétrica e o aproveitamento dos potenciais hidráulicos.

A ANEEL, apesar de ser considerada entidade autônoma, promove por meio de delegação, com base no plano de outorgas e diretrizes aprovadas pelo Poder

Concedente, os procedimentos licitatórios para a contratação de concessionárias e permissionárias de serviço público para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica e para a outorga de concessão para aproveitamento de potenciais hidráulicos. Diferentemente das competências de regulação e fiscalização, que lhe é precípua, essa competência, por se tratar de delegação, pode ser retirada pelo Poder Concedente da Agência por motivo de oportunidade e conveniência.

Com relação à regulação, é competência da ANEEL definir as regras para o serviço de energia; estabelecer as metas que devem ser periodicamente atingidas pelas distribuidoras de energia elétrica, além de determinar restrições e condições para empresas, grupos empresariais e acionistas, com vistas a promover uma concorrência efetiva entre os agentes e a impedir a concentração econômica nos serviços e atividades de energia elétrica.

Com relação à fiscalização, é competência de a ANEEL controlar e fiscalizar, diretamente ou por meio de convênios com órgãos estaduais, as concessões, permissões e os serviços de energia elétrica. A competência fiscalizatória é uma atividade essencial para garantir o bom funcionamento dos serviços prestados pelos agentes regulados e manter a satisfação do consumidor com a qualidade desses serviços. Por meio dela, a ANEEL pode fazer exigências, impor multas e, em última instância, recomendar à Diretoria Colegiada o fim do contrato de concessão, verificando-se aqui a escalada das sanções que podem ser aplicadas conforme a pirâmide regulatória.

### 2.3 As Superintendências de Fiscalização

Dentro da estrutura organizacional da ANEEL existem as Superintendências de Fiscalização que se dividem em Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade (SFE), a Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração (SFG) e Superintendência de Fiscalização Econômico-Financeira (SFF).

Conforme o Regimento Interno da ANEEL<sup>16</sup>, constitui atribuição específica da SFE o controle e fiscalização: i) dos serviços e instalações de transmissão de energia elétrica, incluindo a de agentes de operação de sistemas e a análise de perturbações

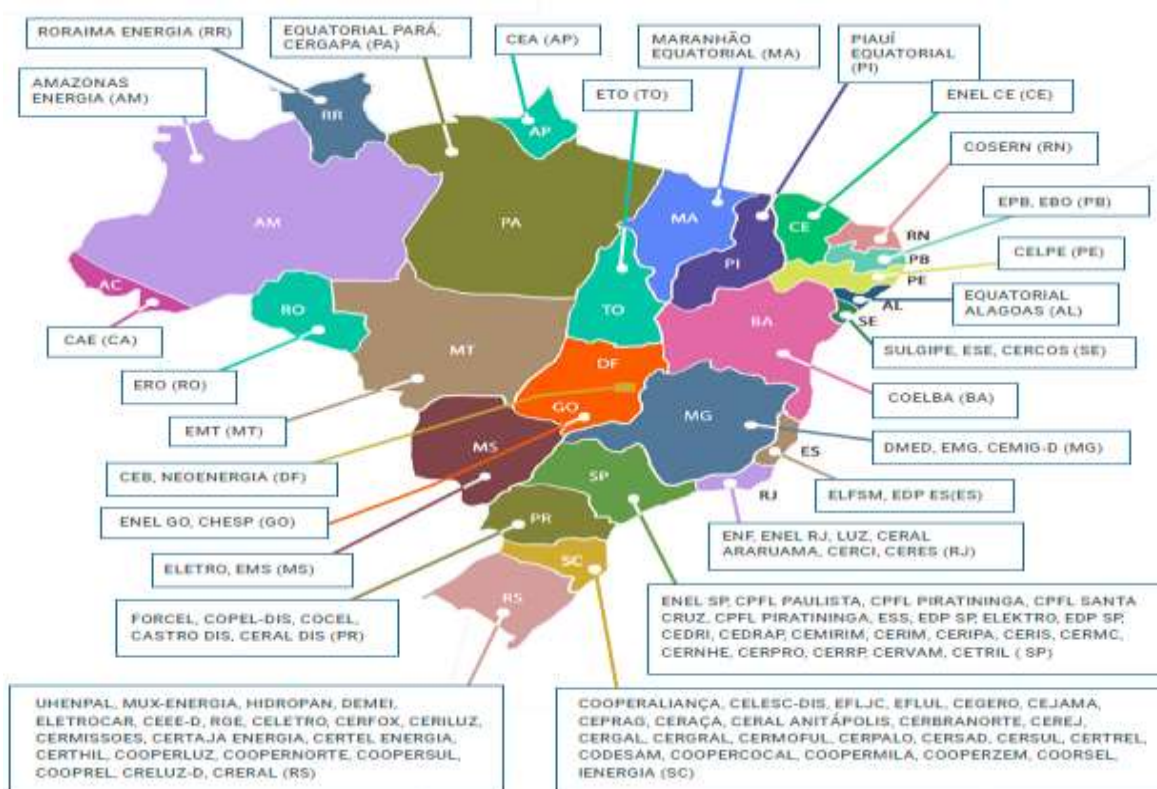
---

<sup>16</sup> O Regimento Interno da ANEEL foi aprovado pela Portaria do MME nº 349, de 28 de novembro de 1997.

relevantes no sistema elétrico; ii) dos cumprimentos das obrigações constantes dos contratos de concessão e permissão de distribuição, especialmente quanto à qualidade dos serviços técnicos e comerciais; iii) dos programas de governo afetos aos agentes de transmissão e distribuição; e iv) dos laudos de avaliação de ativos imobilizados em serviço.

No segmento de distribuição, cabe a SFE fiscalizar todas as distribuidoras do país, que inclui empresas autorizadas, permissionárias e concessionárias, sendo ao total de 105 agentes regulados, divididas em 52 concessionárias, 52 permissionárias e 1 designada, entre públicos, privados e de economia mista. (ANEEL, 2022).

A Figura 7 apresenta o mapa da distribuição geográfica desses agentes no Brasil, o que demonstra o tamanho do desafio da Superintendência, pela quantidade e extensão, em fiscalizar com eficiência e eficácia os serviços de distribuição de energia no país.



**Figura 7 - Mapa das principais distribuidoras de energia elétrica do Brasil**

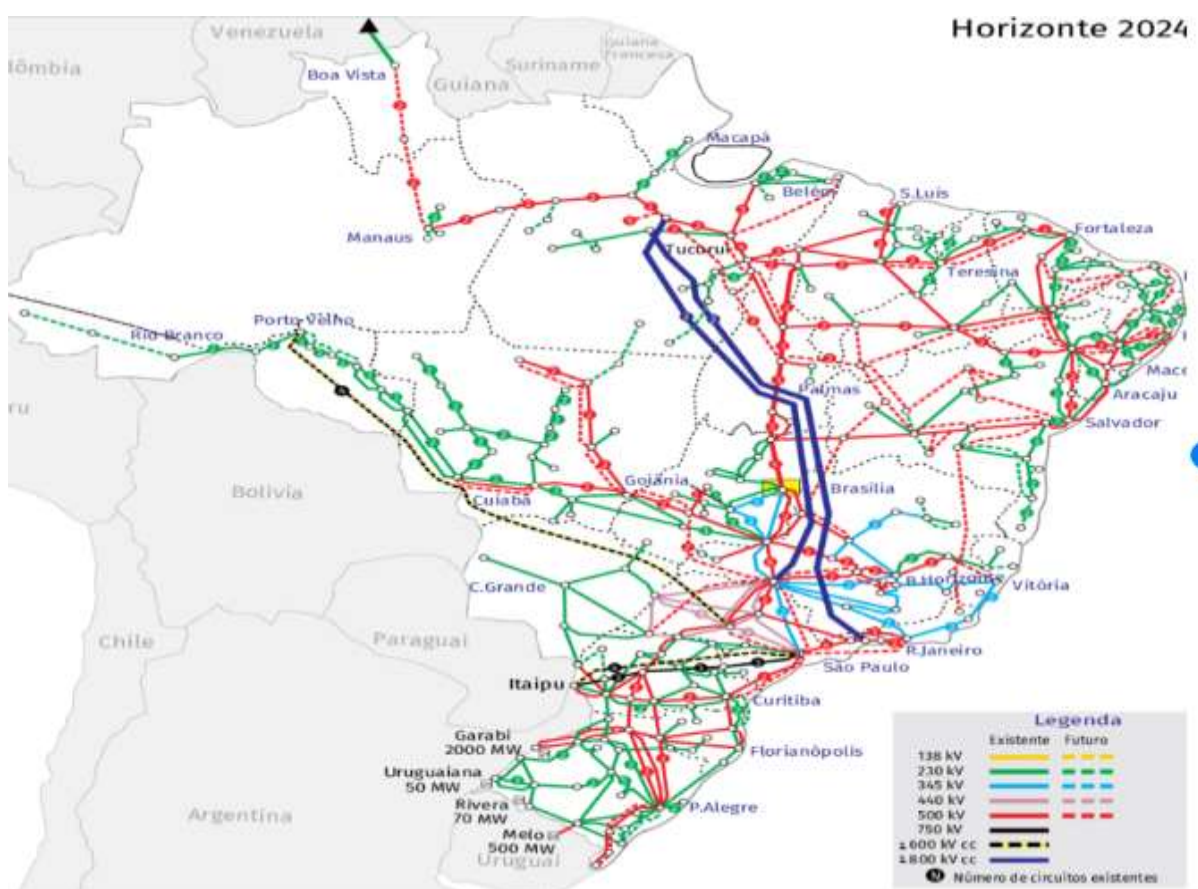
Fonte: Sítio eletrônico ANEEL 2022

No segmento transmissão, cabe a SFE fiscalizar o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), que gerencia o sistema interligado do país, e os agentes de



transmissão detentores de concessão, permissão ou autorização da ANEEL para a construção e operação de ativos da rede básica.

Da mesma forma que na distribuição, a SFE também encontra um grande desafio em fiscalizar todo o Sistema Interligado Nacional (SIN), pois, além das linhas de transmissão em operação também faz parte do escopo de fiscalização as novas obras que entrarão em operação. A Figura 8 dá a dimensão do esforço fiscalizatório, que inclui o acompanhamento das obras e monitoramento da qualidade dos serviços prestados pelos agentes de transmissão.



**Figura 8 - Mapa do Sistema Interligado Nacional - Horizonte 2024**

Fonte: ONS (2020)

Para a realização das fiscalizações, a SFE possui equipe própria, e conta com o apoio do corpo técnico das Agências Estaduais conveniadas. Além desses recursos, utiliza-se também consultoria especializada como apoio às atividades de fiscalização.

Conforme Regimento Interno, constitui atribuição específica da SFG o controle e a fiscalização: i) dos serviços e instalações de geração de energia elétrica, desde a implantação ou ampliação até a sua operação; ii) dos agentes de operação de

sistemas e de comercialização de energia no setor elétrico, em conjunto com as demais áreas de fiscalização da ANEEL; iii) dos encargos setoriais e programas de governo afetos aos agentes de geração; e iv) do cumprimento das obrigações constantes dos contratos de concessão e de autorizações de geração.

A SFG é responsável por fiscalizar as usinas em operação e de obras de centrais geradoras, contando, para isso, com o auxílio de agências reguladoras estaduais conveniadas e consultorias especializadas. Isso permite o acompanhamento da expansão de oferta da geração de energia elétrica, cuja atualização é feita mensalmente, contemplando a situação de cada empreendimento de geração outorgado no país até a sua entrada em operação comercial e o aumento da capacidade instalada no parque gerador nacional.

A Figura 9 apresenta o mapa da matriz elétrica do Brasil, objeto de fiscalização da SFG, com mais de 5000 usinas e 154 GW de capacidade instalada. São inúmeros geradoras distribuídas pelo país, entre elas se destacam: Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH), Central Geradora Hidráulica (CGH), Central Geradora Eolielétrica (EOL), Central Geradora Undi-elétrica (Usinas de ondas), Central Geradora Solar Fotovoltaica (SOL), Usina Fotovoltaica (SOL), Usina Hidrelétrica de Energia (UHE), Usina Termelétrica de Energia (UTE), Usina Termonuclear (UTN).

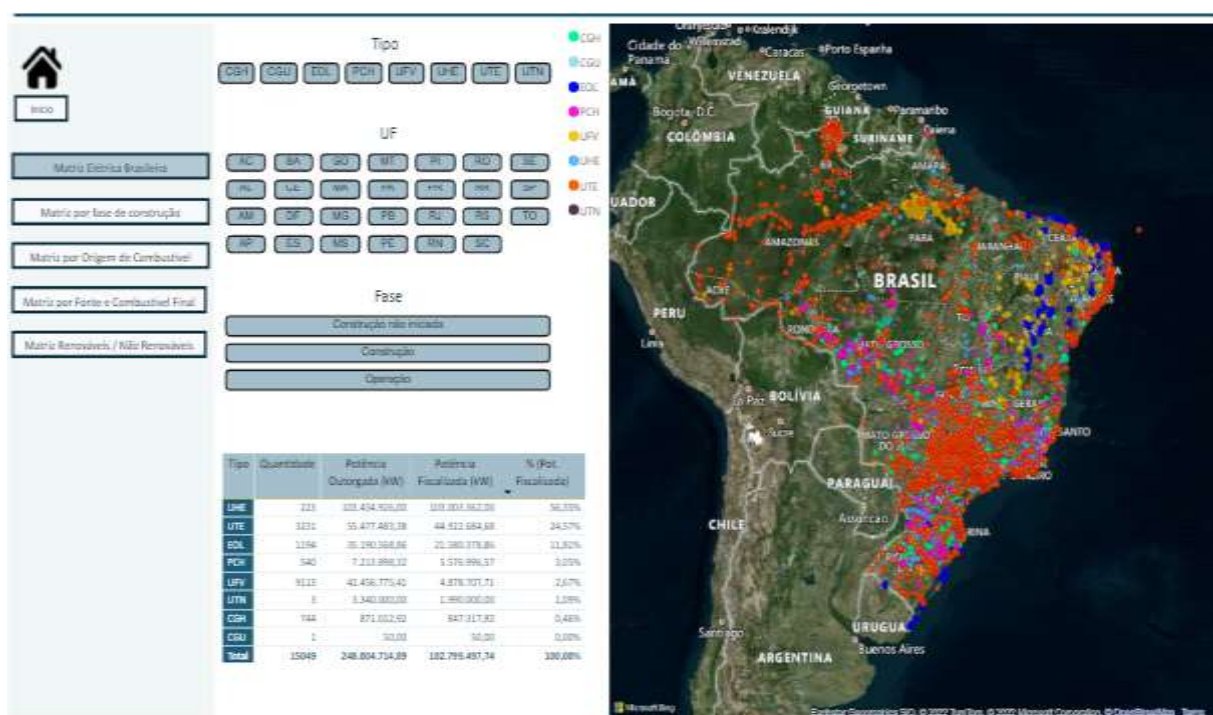


Figura 9 - Mapa da matriz elétrica brasileira

Fonte: Sítio eletrônico ANEEL 2022

Conforme Regimento Interno, constitui atribuição específica da SFF o controle e a fiscalização: i) econômico-financeira e contábil das concessões, permissões e autorizações dos serviços e instalações de energia elétrica, incluindo a gestão dos fundos setoriais, bem como de operações comerciais e societárias sujeitas a controle prévio ou a posteriori; ii) fiscalização de caráter preventivo e corretivo para preservar o equilíbrio econômico-financeiro das concessões e permissões; iii) estabelecimento e fiscalização de procedimentos contábeis a serem observados pelos agentes regulados; e iv) controle e fiscalização do Operador Nacional do Sistema Elétrico nos aspectos econômico-financeiros e das atividades de comercialização no âmbito da CCEE.

Cabe destacar que, diferentemente das outras Superintendências de fiscalização, que fazem fiscalizações técnicas em instalações e prestações de serviços, as fiscalizações da SFE têm como objeto principal a gestão financeira dos agentes regulados que recebem incentivos em obras e tarifários da ANEEL.

#### 2.4 As Agências Conveniadas

As Agências Conveniadas são decorrentes da descentralização de serviços prevista no artigo 20, da Lei nº 9.427, de dezembro de 1996, que permitiu que a execução das atividades complementares de regulação, controle e fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica poderá ser descentralizada pela União para os Estados e para o Distrito Federal visando à gestão associada de serviços públicos, mediante convênio de cooperação.

Pela redação desse artigo, a descentralização é ato discricionário, que será conferida desde que o Estado ou Distrito Federal interessado possua serviços técnicos e administrativos competentes, devidamente organizados e aparelhados para execução das respectivas atividades.

O § 1º desse artigo permitiu a descentralização de serviços e instalações de energia elétrica prestados e situados na respectiva unidade federativa, mas vedou a descentralização os serviços de geração de interesse do Sistema Nacional Interligado (SNI), gerenciado pela ONS, os de transmissão integrante da rede básica. Com isso, coerentemente, o legislador quis aproximar o consumidor dos prestadores de serviços

de energia elétrica no nível estadual ou distrital e concentrar o controle no sistema de transmissão que ultrapassa as fronteiras estaduais.

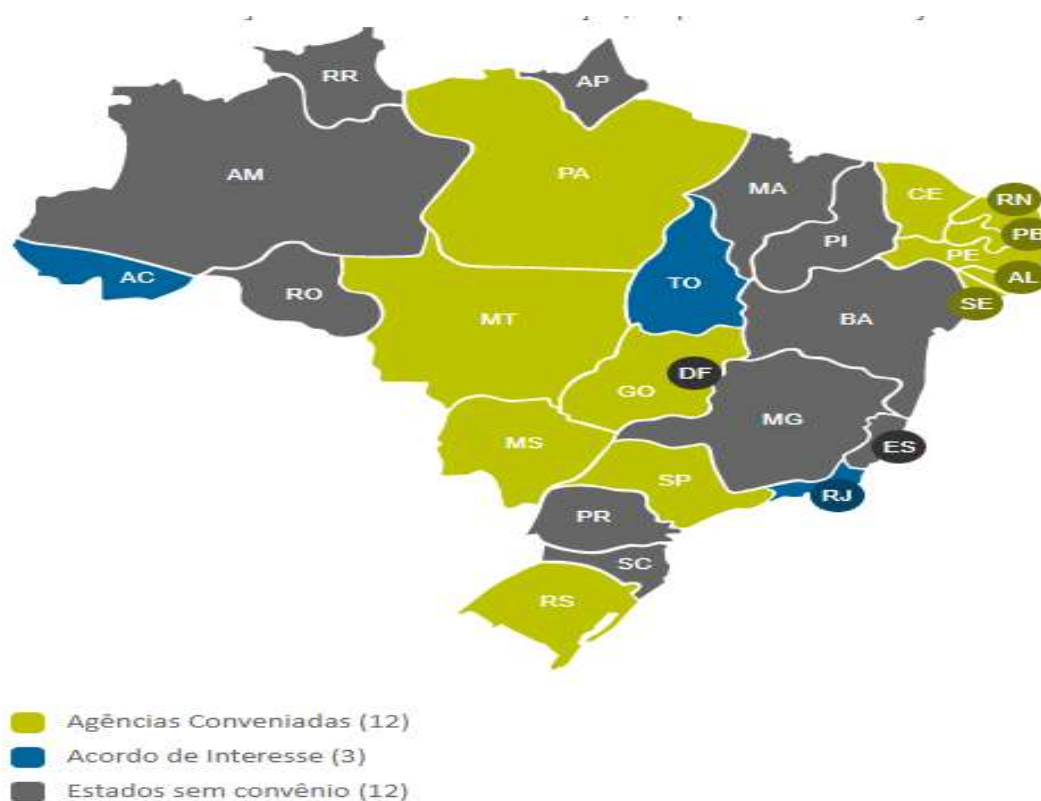
O Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997, deixou esse sentimento de aproximação do consumidor ao prestador de serviço mais claro, explicitando, em seu artigo 19, que o objetivo da descentralização seria o de i) aproximar ação reguladora dos agentes, consumidores e demais envolvidos da energia elétrica; ii) de tornar mais ágil e presente a ação reguladora e iii) adaptar as ações de regulação, controle e fiscalização às circunstâncias locais.

No âmbito da ANEEL, a Resolução Normativa nº 417, de 23 de novembro de 2011, estabelece os procedimentos para a delegação de competências da ANEEL aos Estados e ao Distrito Federal, para execução das atividades descentralizadas em regime de gestão associada de serviços públicos.

Nos termos do artigo 24 dessa Resolução, para ser uma agência credenciada é necessário firmar o acordo de interesse, que é um instrumento pactuado entre a ANEEL e o Estado, onde são estabelecidas as condições para compartilhamento de experiências e transferência de conhecimento, a definição de procedimentos necessários à constituição e/ou à habilitação da agência estadual para execução de atividades descentralizadas de apoio à regulação, controle e instalações de energia elétrica.

Tal Resolução também deixou assente em seu § 5º desse artigo que o descumprimento das normas gerais de regulação e fiscalização definidas pela ANEEL, ou das condições estabelecidas no respectivo convênio, resultará em rescisão de pleno direito e revogação unilateral da delegação pela ANEEL.

Atualmente, a ANEEL mantém convênio com 12 agências reguladoras estaduais, que estão localizadas nos estados do Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Mato Grosso, Goiás, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Nesses estados ficou mais fácil para o consumidor buscar o auxílio por meio dessas agências conveniadas quando não conseguir resolver a questão com as companhias de energia elétrica.



**Figura 10 - Agências estaduais conveniadas pela ANEEL**

Fonte: Sítio eletrônico ANEEL 2022

A atividade de fiscalização, apoio à regulação dos serviços e instalações de energia elétrica e a mediação de problemas e soluções entre os agentes e entre eles e os consumidores por meio da ouvidoria setorial estão entre as atividades descentralizadas para as agências estaduais.

A descentralização de serviços traz importantes benefícios aos agentes envolvidos, entre eles estão: (i) para o consumidor, a agência estadual está mais próxima das demandas dos consumidores, sendo possível obter com maior agilidade as informações sobre a prestação de serviços, registrar e processá-las, (ii) empresas do setor elétrico, há maior retroalimentação entre informações e encaminhamento de demandas, além disso os processos de fiscalização correm na agência estadual, podendo ser por lá resolvidos e (iii) estados e agências estaduais conveniadas, ao trabalhar em parceria com ANEEL, há maior sinergia entre eles de modo a fortalecer a qualidade na prestação de serviços locais, sem causar dispêndio para o estado já que os recursos necessários à execução da atividade são repassados pela ANEEL.

### **3.0 A FISCALIZAÇÃO RESPONSIVA NO ÂMBITO DA ANEEL**

#### **3.1 O Contexto Fiscalizatório**

A abordagem fiscalizatória adotada pela ANEEL tinha como regra a constatação de irregularidades e aplicação de sanções, típica do modelo de regulação de comando e controle<sup>17</sup>. No planejamento anual, as Superintendências de Fiscalização selecionavam os agentes regulados que seriam fiscalizados com base na qualidade do serviço prestado e pelo tempo em que as empresas ficaram sem fiscalização. A ideia era fiscalizar aqueles que estavam em piores situações e que a qualidade dos serviços tivesse maior repercussão social, uma vez que não havia recursos financeiros nem pessoal suficiente para fiscalização de todas as empresas reguladas.

O desempenho da área de fiscalização era medido pelo número de fiscalizações realizadas, de Termos de Notificação emitidos e de Autos de Infração ou Termos de Arquivamento lavrados. Somente na SFE, incluindo as Agências Estaduais conveniadas entre 2009 e 2014, foram realizadas 2.002 ações de fiscalização e lavrou 1.164 Autos de Infração, totalizando mais de R\$1,8 bilhão em multas aplicadas. (ANEEL, 2015).

Naquele período, a busca pela modicidade tarifária e a redução de receitas das empresas era um fator que diminuía a disposição em investir na qualidade do serviço. Além disso, algumas empresas apresentavam problemas graves de gestão ou dificuldades financeiras, dificultando a resposta adequada à regulação.

Em contrapartida, o aumento do poder aquisitivo da população e a universalização do serviço de energia elétrica fez crescer a exigência da sociedade em relação aos níveis de qualidade do serviço, o que requer evolução no desempenho dos agentes regulados e melhores ações do regulador.

Outrossim, a evolução do marco legal do setor elétrico expandiu a quantidade de normas, criando um denso conjunto de regras e obrigações a serem observadas pelos agentes setoriais, em particular no segmento de distribuição, tornou-se o

---

<sup>17</sup> Aranha (2021, p.175), citando Schulte (2012, p. 1-10) chama atenção sobre a constatação de que, desde o início da década de 1970, no mundo afora, as abordagens de comando e controle apoiadas exclusivamente na introdução de regulamentação estatal inflexível, centralizada e oriunda da fixação de padrões a partir da burocracia resultaram em maior resistência por parte dos regulados, maior ineficiência e foram tidos como contra produtivos.

cumprimento e a fiscalização de todo o arcabouço regulatório mais difícil. Do mesmo modo, o aumento expressivo do número de empresas atuando no setor elétrico, notadamente no segmento de transmissão, implicava em mais esforços de fiscalização.

As mudanças no setor elétrico brasileiro elevaram a complexidade da atividade fiscalizatória na busca de incentivar os agentes regulados a atender os padrões de desempenho esperados. Entre as mudanças ocorridas estavam: i) o aumento da complexidade da regulamentação; ii) a exigência da sociedade por modicidade tarifária; iii) o aumento expressivo do número de empresas; e a iv) a exigência da sociedade por melhores níveis de qualidade do serviço.

Em busca de “fiscalizar tudo” e “fiscalizar melhor”, as Superintendências de Fiscalização (SFE e SFE)<sup>18</sup>, reformularam os procedimentos de fiscalização manuais e desenvolveram metodologias de monitoramento e de fiscalização remota, por meio de Projetos de Fiscalização Estratégica.

### 3.2 Os Instrumentos Instituidores

Tomado o exemplo da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, que por meio da Resolução Normativa Anatel nº 746, de junho de 2021, aprovou o Regulamento de Fiscalização Regulatória e adotou os princípios norteadores da regulação responsiva em seus processos fiscalizatórios, a ANEEL ainda não consolidou regras gerais sobre regulação responsiva em resolução normativa ou instrumento congênere.

A fiscalização responsiva encontra-se disciplinada em notas técnicas e alguns de seus elementos estão presentes na Resolução Normativa ANEEL nº 846, de 11 de junho de 2019.

No âmbito da SFE, a Nota Técnica Nº 217/2015-SFE detalha a metodologia para o monitoramento contínuo e diagnóstico técnico preventivo das distribuidoras e das transmissoras de energia elétrica, sendo o principal instrumento que implantou a “Fiscalização Estratégica”.

---

<sup>18</sup> Com relação à SFF, em função das características intrínsecas da área, essa mudança de postura ainda não se tornou realidade e se encontra em fase de iniciativa estratégica.

No âmbito da SFG, a Nota Técnica Nº 01/2016-SFG detalha a metodologia de fiscalização e recomendação de alteração de estrutura organizacional para fazer frente à nova proposta, sendo o principal o instrumento que implantou o “Novo Modelo de Negócios”.

Essas notas técnicas podem ser consideradas o marco teórico da fiscalização responsiva na ANEEL, embora possa se atribuir certa impropriedade formal na utilização desses documentos para fins de implantação de uma nova abordagem regulatória. Conforme artigo 25 do Regimento Interno<sup>19</sup>, os atos da ANEEL podem ser expressos em pareceres ou nota de caráter técnico sobre matéria em apreciação. As notas técnicas<sup>20</sup> são documentos emitidos pelas unidades organizacionais e destinam-se a subsidiar as decisões da agência. Sendo assim, são instrumentos que não servem ao propósito de normatizar procedimentos internos.

O Regimento Interno arrola outros atos que poderiam ser utilizados para disciplinar a abordagem de fiscalização responsiva tais como (i) resoluções normativas, principal ato normativo da Agência. Nesse caso, as resoluções normativas podem ser utilizadas para estabelecer princípios ou regras gerais de regulação aplicados ao processo administrativo punitivo bem como para instituir parâmetros e critérios de uma determinada abordagem; (ii) procedimentos técnicos, contendo instruções detalhadas sobre conteúdo de resoluções normativas que os aprovam. Cabe aos procedimentos técnicos detalhar conteúdos de resoluções que serão posteriormente submetidas à aprovação da diretoria colegiada e externalizadas; e (iii) manuais técnicos versando sobre fiscalização de agentes ou de entidades setoriais bem como para orientação de trabalho de auditoria em matéria de interesse do setor elétrico. Assim, manuais técnicos são atos internos destinados, entre outros fins, a tema ou rotina de caráter específico abordado pela fiscalização.

Somente em 2019, após quatro anos do início das metodologias de fiscalização estratégica, a Resolução Normativa nº 63/2004, que tratava do processo administrativo punitivo nos moldes de comando e controle, foi revogada pela Resolução Normativa nº 846/2019.

---

<sup>19</sup> PORTARIA MME Nº 349, DE 28 DE NOVEMBRO DE 1997, que aprova o regimento interno da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.

<sup>20</sup> Essa definição pode ser encontrada em nota de rodapé das notas técnicas emitidas pela ANEEL.



Coube à Nota Técnica nº 07/2018 ASD-SFE-SFF-SFG-SRD-SRG-SRT-SRM-SEL-PF/ANEEL<sup>21</sup>, a partir das contribuições realizadas na Audiência Pública nº 77/2011, revisar e atualizar o processo administrativo punitivo disciplinado pela Resolução Normativa nº 63/2004.

A Resolução Normativa nº 846/2019 trouxe importantes inovações ao processo administrativo punitivo que podem ser relacionadas à regulação responsiva e que subjaz às metodologias de fiscalização estratégica.

Ressalta-se que as metodologias supracitadas já foram incorporadas à cultura de fiscalização da ANEEL, sendo recorrentemente citadas em autos de infrações, análise de pedido reconsideração e votos de Diretoria, fazendo parte do planejamento anual e das rotinas de trabalhos.

Por fim, esses instrumentos serão tratados nos itens 3.3, 3.4 e 3.5 deste trabalho como “A Fiscalização Estratégica – SFE”, “O Novo Modelo de Negócios – SFG” e “Resolução Normativa nº 846/2019”, respectivamente.

### 3.3 A Fiscalização Estratégica - SFE

A Fiscalização Estratégica adotada pela ANEEL consistiu em uma mudança de paradigma, a partir da adoção de novas técnicas de fiscalização embasadas em referências mundiais, como os relatórios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2014)<sup>22</sup>. A nova estratégia se baseou na utilização de inteligência analítica e de técnicas de fiscalização baseada em evidências, em um contexto de regulação responsiva.

A despeito da quantidade de ações, da variedade de assuntos fiscalizados e da atualidade dos procedimentos, nem sempre a execução de ações fiscalizadoras e a aplicação de sanções resultaram na mudança de comportamento esperada ou na melhoria da qualidade do serviço prestado pelos agentes fiscalizados.

---

<sup>21</sup> 243. A esse respeito, há de se lembrar que a Fiscalização da ANEEL vem se modernizando e tornando cada vez mais presentes as estratégias responsivas, em que os agentes são tratados de forma distinta uns dos outros de acordo com o grau de cooperação com o regulador. 244. Nesse processo, diversas ferramentas são utilizadas para alertar o agente sobre a necessidade de reverter tendências de piora na qualidade da prestação do serviço, assim como para exigir o firmamento de planos com o regulador, por meio do qual falhas identificadas devem ser corrigidas. Via de regra, apenas quando as ferramentas responsivas não surtem efeitos é que penalidades são aplicadas.

<sup>22</sup> OECD. (2014). *Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. OECD Publishing.

Diante desse cenário, a estratégia de fiscalização de atuação foi revista, adequando-a às novas necessidades do setor elétrico e da sociedade. Nesse esforço, a abordagem de regulação responsiva responderia bem as dificuldades encontradas pela Agência.

A primeira dificuldade apontada pela ANEEL consistia no fato de que “fiscalizar mais” implica na necessidade de mais recursos materiais e humanos, indisponíveis na quantidade necessária para atingir o índice esperado de cobertura de fiscalizações periódicas.

A segunda dificuldade consistia no fato de que “fiscalizar tudo” dispersa os esforços tanto da ANEEL quanto do agente fiscalizado, resultando em um sinal difuso sem destaque às prioridades e às expectativas em termos de mudança de comportamento.

A terceira dificuldade consistia no fato de que a “dispersão de foco” enfraquece a capacidade da fiscalização de fornecer às áreas de regulação um *feedback* claro sobre as necessidades de evolução das normas.

A quarta dificuldade consistia no fato de que “punir, muitas vezes, impõe aos agentes e à ANEEL um custo processual muito elevado sem, no entanto, induzir a mudança de comportamento esperada”, uma vez que, embora em elevada quantidade, as sanções que vêm sendo impostas são em sua maioria de pequena monta em relação ao faturamento dos agentes.

A quinta dificuldade apontada seria o fato de que “como a sanção é a fase final do processo de fiscalização, resta ao agente pouco ou nenhum incentivo para mudar seu comportamento”, uma vez que, por um lado, o impacto da sanção não pode ser recuperado e, por outro, persiste a expectativa de que a fiscalização não se repita em curto espaço de tempo.

Diante da mudança propugnada, as coordenações da Superintendência foram reestruturadas de acordo com a atuação dentro do Modelo de Fiscalização Estratégica para Coordenações de Monitoramento, Análise, Execução e de Instrução do Processo Decisório. A Figura 11 apresenta a reestruturação destas Coordenações.



Figura 11 - Reestruturação das Coordenações da SFE

Fonte: ANEEL (2015)

Com base na Teoria de Regulação Responsiva, a pirâmide de estratégia de atuação foi adaptada à nova realidade, refletindo a mudança de paradigma e a adoção de uma nova cultura que valorize soluções processualmente menos custosas, maior seletividade nas ações fiscalizadoras e a utilização de elementos voltados à orientação dos agentes e à prevenção de infrações.



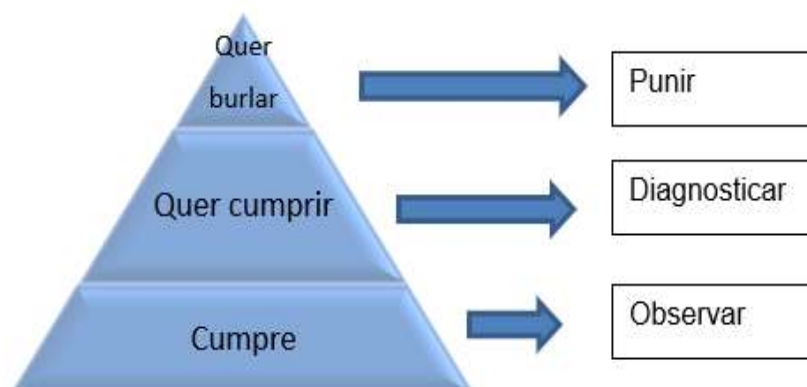
Figura 12 – Pirâmide de mudança na estratégia de atuação da SFE

Fonte: ANEEL (2015)

Na base da pirâmide remodelada da Figura 12 está o monitoramento dos serviços prestados pelos agentes regulados, que diferentemente do modelo anterior, o foco passa a ser o aumento das atividades de monitoramento e planejamento, com conseqüente redução de inspeções e sanções.

Outro ponto trazido da regulação responsiva é a pirâmide de resposta do regulador aos agentes regulados (Figura 13). As ações adotadas pela Agência

passam a ser proporcionais à resposta dos agentes regulados à regulação e à fiscalização.



**Figura 13 - Pirâmide de respostas ao comportamento dos agentes regulados - SFE**

Fonte: ANEEL (2015)

Trata-se da pirâmide de perfis de agentes regulados adaptada para fiscalizações da ANEEL. Na base da Pirâmide estão aqueles que cumprem com suas obrigações contratuais e regulamentares. Para esses restarão apenas a verificação deste comportamento.

Em um nível acima estão aqueles que querem cumprir, mas por algum motivo não estão atendendo às expectativas do regulador e da sociedade. Para esses restarão à fiscalização diagnosticar os problemas e incentivar sua correção.

No último nível estão os agentes que insistem em permanecer no descumprimento da legislação ou não são capazes de responder satisfatoriamente às ações preventivas. Para esses restarão sanções exemplares, servindo de sinal regulatório para demais agentes do setor.

O fluxo de atividades delineado no Modelo de Regulação Estratégica se baseia no ciclo PDCA (Figura 14), que é um método gerencial para melhoria de processos e soluções de problemas, sendo a base da melhoria contínua, podendo ser utilizado em qualquer tipo de organização, seja ela em uma empresa privada, uma organização sem fins lucrativos ou em um setor público. (VIEIRA FILHO, 2010, p. 24). Esse fluxo orienta a atuação das coordenações, especialmente direcionado à formulação de plano de regulação, embora fiscalização fora do ciclo possa ocorrer a exemplo de demandas da diretoria, da justiça e órgão de controle, e por falhas na prestação da prestação de serviço que sequer a atuação imediata da Superintendência.



**Figura 14 - Ciclo de atividades da SFE**

Fonte: ANEEL (2015)

A atividade de monitoramento – primeira etapa do ciclo - consiste no acompanhamento contínuo de dados e indicadores relativos aos serviços de distribuição e transmissão de energia elétrica. O monitoramento objetiva identificar tendências de degradação da qualidade do serviço, antecipando ações para corrigir os problemas e prevenir consequências de impacto negativo na prestação do serviço.

Essa primeira etapa abrange os serviços de distribuição e transmissão, a qual tem de i) garantir o recebimento dos dados em um fluxo contínuo, tais como indicadores, reclamações, informações de ocorrências; ii) verificar a qualidade dos dados recebidos e iii) tratar os dados recebidos, com a geração de gráficos, rankings, linhas de tendências, elementos que servirão de base para a elaboração da agenda de trabalho.

Como resultado do monitoramento contínuo são definidas campanhas de fiscalização, são planejadas as atividades que comporão as agendas de trabalho e emitidos relatórios de desempenho das distribuidoras e transmissoras monitoradas. A partir do monitoramento são emitidos alertas para os agentes a fim de que sejam adotadas providências imediatas para a solução de problemas relevantes.

Além disso, podem ser identificados problemas de impacto relevante para o setor elétrico e para a sociedade, os quais são encaminhados para a etapa de análise

– segunda etapa do ciclo. As análises podem ser realizadas por empresa ou por tema, sendo atribuído um responsável para a elaboração do respectivo Relatório Analítico<sup>23</sup>.

Ao longo da realização das análises, poderão ser solicitados dados ou informações adicionais ou agendadas reuniões com os representantes de distribuidoras e transmissoras para esclarecimentos de pontos específicos do diagnóstico. Além disso, pode ser necessária a realização de inspeções de campo ou verificações documentais.

Ao final do trabalho de análise, o relatório analítico é encaminhado para a empresa e podem ser agendadas reuniões com seus representantes para apresentação dos resultados, com vistas à elaboração do plano de regularização<sup>24</sup> das falhas observadas.

O plano de regularização proposto pela empresa será validado pela SFE, que poderá propor as alterações necessárias para o atendimento aos aspectos relacionados com a correção das falhas dentro de um prazo adequado, objetivando sempre resultados relacionados com a melhoria do desempenho dos agentes na adequada prestação do serviço.

Uma vez definido o plano de regularização, as ações da empresa são acompanhadas até a regularização dos problemas ou até o final dos prazos estabelecidos, pelas atividades de Acompanhamentos e Ação fiscalizadora.

O Acompanhamento – terceira etapa do ciclo - é realizado com o objetivo de conferir a mudança de comportamento do agente em respostas às ações preventivas. Na etapa de análise, anterior ao acompanhamento, são acordados, em comum acordo entre ANEEL e o agente regulado, planos de regularização que contêm as ações de correção das falhas detectadas e a melhoria da qualidade dos serviços prestados por meio da mensuração de resultados concretos. Esse plano contém o cronograma detalhado, com a definição de marcos intermediários, a fim de que sejam

---

<sup>23</sup> No relatório analítico é apresentado um diagnóstico sobre a qualidade da prestação de serviços do agente regulado, documento utilizado para fins de plano de regularização.

<sup>24</sup> O plano de regularização é um documento apresentado pelo agente regulado com metas temáticas que devem ser cumpridas em um determinado prazo, geralmente um ou dois anos, sendo acompanhado por meio de relatórios periódicos pela Superintendência. No início da metodologia recebeu o nome de plano de regularização, que incluía os planos de providências e melhorias, que eram acordados entre SFE e a empresa regulada, e os planos de resultados, que eram acordados entre a Diretoria e a empresa regulada. Atualmente, a nomenclatura mudou e só existem planos de resultados no âmbito da Superintendência.

acompanhados os andamentos das ações propostas, e ao final, são avaliados os resultados propostos.

Durante a vigência dos planos de regularização, a Superintendência dá resposta à atuação do agente regulado por meio de relatório de acompanhamento, com fins de ajustar a evolução das ações às metas pactuadas inicialmente. Ao final do acompanhamento, um relatório com a avaliação do plano indica se a empresa cumpriu os objetivos propostos.

Uma vez não cumpridas as metas, tem início a quarta etapa do ciclo PDCA, onde são realizadas fiscalizações específicas para apurar não conformidades diante das evidências apresentadas pelo acompanhamento.

Cabe ressaltar que nem sempre as falhas verificadas pelo Monitoramento serão objeto de plano de regularização, situação crítica originada de demandas internas ou externas podem ensejar ações fiscalizadoras.

Ao final da Ação Fiscalizatória, constatada a não conformidade, o processo administrativo punitivo associado a cada ação fiscalizadora será instruído com todas as informações originadas nas demais etapas da fiscalização – monitoramento, análise e acompanhamento, buscando motivar adequadamente a notificação ao agente e aplicar a sanção com base na pirâmide de conformidade (Figura 15).



**Figura 15 - Pirâmide de conformidade aplicada aos planos de regularização - SFE**

Fonte: ANEEL (Agenda de Fiscalização da Distribuição)

Por fim, as soluções encontradas pela Superintendência têm clara aderência aos pressupostos da Teoria de Regulação Responsiva, vejamos.

Para a primeira dificuldade apontada - de “fiscalizar mais” - a resposta para essa dificuldade foi dada pela previsão de formulação do plano de regularização

(plano de resultados), acordo entre ANEEL e o agente regulado para melhoria da qualidade da prestação de serviços. Do ponto de vista da regulação responsiva, que está apoiada em um processo de ajustamento de conduta por meio da persuasão/punição, essa resposta tende a tornar as fiscalizações mais baratas e ser mais eficaz. (AYRES e BRAITHWAITE, 1993, p. 19).

Para a segunda dificuldade apontada – de “fiscalizar tudo”. A resposta encontrada foi a instituição do monitoramento como atividade contínua para a seleção das empresas que apresentam falhas na prestação de serviços e que requer a atuação do regulador. Do ponto de vista da regulação responsiva e das recomendações da OCDE (2014b), o monitoramento é uma importante ferramenta que pode ser utilizada para seleção de pontos críticos e prioridades regulatórias ao invés de desperdiçar recursos com litígios do processo punitivo (AYRES e BRAITHWAITE, 1993, p. 19).

Para a terceira dificuldade apontada – de “dispersão de foco”. A resposta para isso está nos relatórios de análise, que apresenta um diagnóstico da qualidade da prestação de serviço com os temas que merecem maior atenção e que serão objeto de negociação de metas em plano de regularização. Essa resposta está aderente à Teoria Responsiva de Regulação, uma vez que o cenário exige o conhecimento do contexto regulatório (BRAITHWAITE, 2011, p, 486), em que é necessário ouvir e estabelecer o diálogo entre ANEEL e o agente regulado, para juntos conseguirem melhores resultados, postura apregoada pelas heurísticas ou princípio de regulação responsiva.

Para a quarta dificuldade apontada - “punir, muitas vezes, impõe aos agentes e à ANEEL um custo processual muito elevado sem, no entanto, induzir a mudança de comportamento esperada”. A resposta foi a mudança de postura a partir da criação de pirâmides regulatórias adaptadas ao cenário fiscalizatório como a de estratégia de atuação da Superintendência e a de resposta à conduta do agente. Essas pirâmides são formas sintetizadas dos passos heurísticos representativos da regulação responsiva que não esgotam as possibilidades de inovação. A abordagem de regulação responsiva tende a diminuir os custos processuais (AYRES e BRAITHWAITE, 1993, p. 19), pois o foco não é a punição, mas a educação e orientação dos agentes regulados, sendo a punição um dos últimos recursos, que somente será utilizada quando a persuasão não funcionar. O agente regulado sente



temor em escalar as pirâmides regulatórias porque as punições são cada vez maiores, tendendo a buscar conformidade.

Para a quinta dificuldade apontada - “como a sanção é a fase final do processo de fiscalização, resta ao agente pouco ou nenhum incentivo para mudar seu comportamento”. A solução encontrada para essa dificuldade é o acompanhamento do plano de regularização, em que o agente regulado periodicamente apresenta relatórios, durante o período de vigência do plano, para verificação de conformidade. Esses relatórios são avaliados e retornam ao agente como fonte de orientação para conduzir a conformidade da prestação dos serviços. Ao final, o comportamento do agente em cumprir com as metas do plano resulta na não abertura do processo punitivo, caso contrário, estará sujeito a pesadas sanções. A regulação responsiva responde a esta questão com a pirâmide de perfis dos regulados associada à pirâmide de penalidades regulatórias (BRAITHWAITE, 2011, p, 486), onde os agentes regulados são tratados pelo regulador conforme seus perfis. Os agentes virtuosos, racional e incapaz são tratados com justiça restaurativa, dissuasão e privação ou incapacitação, respectivamente. A ideia é promover um comportamento de respeito às normas e melhoria da qualidade de serviços, punindo com maior rigor aqueles nos níveis mais altos da pirâmide de modo a incentivar a justiça restaurativa na base da pirâmide.

### 3.4 O Modelo de Negócio - SFG

Seguindo a atribuição de se manter devidamente atualizada em processos organizacionais, estudos e investigações em sua área de competência, a SFG buscou conhecer boas práticas e resultados exitosos de outras instituições brasileiras que exercem atividade de fiscalização. Na ANEEL, o compartilhamento de experiências com outras Superintendências também serviu ao propósito de buscar boas práticas regulatórias de regulação e à indução, incentivo e garantia de conformidade regulatória.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE já havia se pronunciado em 2013 sobre a necessidade de desenvolver e aplicar estratégias fiscalizatórias que alcancem os melhores resultados possíveis<sup>25</sup>. No ano

---

<sup>25</sup> *Reform of regulatory enforcement and inspections in OECD countries.*

seguinte, a OCDE apontou a importância de se alocar recursos de forma proporcional ao risco e adotar ações de acordo com a gravidade dos fatos observados<sup>26</sup>.

Para praticar este conceito, a SFG entendeu ser indispensável a reformulação das atividades e dos processos da Superintendência, promovendo uma ruptura da cultura do que fazer e como fazer.

O primeiro passo foi definir o interesse público a partir do equilíbrio entre as três demandas: do governo, dos consumidores e dos agentes regulados (Figura 16).

A atuação conjunta desses três atores em função do interesse público tem o importante papel de trazer maior governança regulatória à prestação de serviços públicos, ou seja, significa buscar instrumentos de maior legitimidade, eficiência e *accountability*<sup>27</sup>.



**Figura 16 - Definição de interesse público pela SFG**

Fonte: ANEEL (2016)

A SFG trouxe uma nova visão de interesse público, na perspectiva do consumidor, o foco é entregar a energia contratada no prazo e com qualidade; na perspectiva do governo, é ser capaz de garantir energia em qualidade e prazo necessários para atender à demanda; na perspectiva dos agentes regulados, é de garantir condições de padrão e ambiente estáveis para que se entregue energia ao mercado.

<sup>26</sup> *Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy.*

<sup>27</sup> O termo *accountability* pode ser traduzido como controle, fiscalização, responsabilização, ou ainda prestação de contas. (SPINOZA, 2012)

A Superintendência redefiniu a estratégia de atuação para atender a esse tríplice demanda de modo a responder a forma de como se organiza, de como executa suas ações, de como medir seus resultados e de como prestar contas de seus resultados (Figura 17).



**Figura 17 - Estratégia de atuação definida pela SFG**

Fonte: ANEEL (2016)

Desse modo, pode-se destacar as principais alterações e orientações no novo modelo: i) estrutura organizacional e o modelo de negócio foram adaptados para atender a tríplice demanda; ii) os procedimentos elaborados devem possibilitar aos fiscais uma atuação com alto desempenho com vista a obter resultados acima dos padrões mínimos de qualidade; iii) as decisões de planejamento e alocação de recursos devem ter foco nos objetivos estabelecidos e os resultados precisam ser constantemente medidos a partir de indicadores simples e comparados com metas arrojadas e atingíveis. Por fim, iv) deve-se prestar contas do alcance dos resultados e oferecer, com transparência, informações que permitam aos demais atores tomarem decisões melhores e que também estejam alinhadas com o interesse público.

Adentrando sobre o Novo Modelo de Negócio, a SFG, a partir de estudos e assimilação dos conceitos de *compliance* e *enforcement*<sup>28</sup> da Teoria de Regulação Responsiva e de boas práticas regulatórias de outras instituições, construiu a Pirâmide de Conformidade Regulatória (Figura 18) que sistematiza o comportamento de

<sup>28</sup> Em tradução livre, esses termos podem ser substituídos por conformidade regulatória e fiscalização regulatória, respectivamente.

agentes regulados e os associa às práticas adequadas a serem adotadas pela fiscalização a fim de garantir a conduta pretendida.



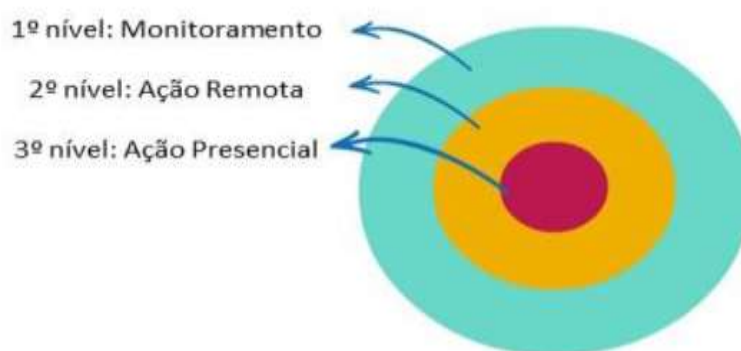
**Figura 18 - Pirâmide de conformidade da SFG**

Fonte: ANEEL (2016)

A pirâmide de conformidade da SFG é uma remodelação da pirâmide de perfis de regulados (lado esquerdo) associada com a pirâmide de constrangimento (lado direito), destacando-se a elevação dos custos regulatórios conforme se escala os seus degraus. A Teoria de Regulação Responsiva concebe o dinamismo como elemento fundamental do modelo, de modo que o objetivo final da regulação seja promover a melhoria constante do comportamento dos regulados. (BRAITHWAITE, 2011).

A pirâmide de constrangimento é utilizada quando os objetivos e metas não são cumpridos. A falta de cooperação e diálogo leva a escalada progressiva da pirâmide com estratégias coercitivas e mais graves. (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 35-36).

Além disso, o Novo Modelo de Negócio da SFG, também chamado de Modelo Quantum, foi criado a partir da associação da Pirâmide de Conformidade Regulatória com o conceito de Diferenciação de Risco Regulatório (*Regulatory Risk Differentiation*) aplicado à fiscalização de empreendimentos de geração de energia. Dessa forma, chegou-se ao modelo de fiscalização em 3 níveis: Monitoramento, Ação Remota e Ação Presencial.



**Figura 19 - Novo modelo de fiscalização em 3 níveis da SFG**

Fonte: ANEEL (2016)

No primeiro nível está o monitoramento e é caracterizado como de maior abrangência, porque engloba todos os agentes de geração de energia. O monitoramento é feito por meio de indicadores de qualidade e desempenho gerados a partir de dados obtidos por meio de formulários de autodeclaração dos próprios agentes e de bases de dados de outras instituições como o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS e a Câmara de Comercialização de Energia – CCEE. A análise de risco é realizada pela fiscalização de modo a identificar os empreendimentos que apresentam maior potencial de se verificar uma determinada avaliação. Exemplo: o monitoramento avaliará as usinas em implantação que apresentam maior risco de atraso na conclusão de suas obras.

No segundo nível está a ação remota que se caracteriza por englobar um conjunto menor de usinas que foram selecionadas por meio de análise de risco realizada pelo monitoramento. Envolve uma análise mais minuciosa de indicadores, de documentos e informações complementares. Se a investigação desse nível for suficiente para apuração da adequação regulatória e conclusão da ação de fiscalização, os procedimentos de fiscalização terão o objetivo de orientar os agentes à correção de condutas e à prevenção de falhas.

No terceiro nível está a fiscalização presencial, quando há a necessidade de mais evidência, pela necessidade intrínseca da inspeção *in loco* de alguns tipos de fiscalização. Isso somente ocorre após os dois níveis anteriores, o que traz foco e inteligência na inspeção de campo, além de otimizar os recursos do regulador e dos agentes regulados. Isso é importante porque normalmente as fiscalizações de empreendimento de geração de energia elétrica ocorrem em lugares de difícil acesso

que demandam recursos e tempo do regulador, sendo fundamental que o modelo tenha foco específico e objetivo.

De forma resumida, o fluxograma da Figura 20 apresenta os níveis de fiscalização do novo modelo adotado pela SFG.



**Figura 20 - Etapas de fiscalização em 3 níveis da SFG**

Fonte: Sítio eletrônico ANEEL 2022

Por fim, a SFG, em sintonia com a OCDE (2014b), que aborda o princípio da proporcionalidade e responsividade de risco, materializa essa diretriz no Modelo Quantum, correlacionando a conduta fiscalizatória do regulador em níveis de acordo a análise de risco.

### 3.5 A Resolução Normativa ANEEL nº 846/2019

O Processo Administrativo Punitivo da ANEEL segue as diretrizes dispostas da recente Resolução Normativa nº 846, de 11 de junho de 2019, que aprova procedimentos, parâmetros e critérios para a imposição de penalidades aos agentes do setor de energia elétrica e dispõe sobre diretrizes gerais da fiscalização da Agência.

Segundo o artigo 1º desta resolução, sujeitam-se à aplicação dessa norma os concessionários, os permissionários e os autorizados de serviços ou instalações de energia elétrica, salvo a usina hidrelétrica Itaipu Binacional e as entidades responsáveis pela operação, pela comercialização de energia elétrica ou pela gestão de recursos provenientes de encargos setoriais.

Nessa Resolução, apesar de não tratar de regras gerais de regulação responsiva na ANEEL, pode-se identificar alguns elementos desta abordagem e que subjaz às metodologias de fiscalização estratégica.

Cabe destacar a ênfase dada à finalidade regulatória das fiscalizações, afastando-se do modelo tradicional de comando e controle, que propugnava a ideia de sancionar para corrigir. A nova orientação é de que “as fiscalizações visarão primordialmente à educação e orientação dos agentes do setor de energia elétrica, à prevenção de condutas violadoras da lei, dos regulamentos e dos contratos” (art. 2º).

Trabalhar com educação e orientação está alinhado ao quinto princípio de regulação responsiva, segundo o qual o regulador deve “sinalizar que prefere alcançar resultados por meio de apoio de educação para construir capacidade”. Nesse caso, o regulador busca encontrar pontos fortes e expandi-los, movendo para cima da pirâmide de estímulos (BRAITHWAITE, 2011, p. 504).

Além disso, a educação e a orientação dos agentes regulados podem ser entendidas como mudança de postura perante os agentes regulados com o objetivo de trabalhar a justiça restaurativa na base de pirâmide de perfis dos regulados (BRAITHWAITE, 2006, p. 887). Segundo a Teoria de Regulação Responsiva, trata-se de uma abordagem mais deliberativa que o regulador pode elaborar para garantir a conformidade regulatória.

A resolução dispõe, em seu art. 3º, que como parte do processo fiscalizatório, as Superintendências adotarão “procedimento de monitoramento e controle” que deverá ser efetuado “a partir de dados ou informações requisitados ou acessados remotamente” e tem o objetivo de (i) subsidiar à ANEEL com dados ou informações relevantes, (ii) analisar o desempenho dos agentes na prestação dos serviços de energia elétrica, (iii) distinguir o risco regulatório em face do comportamento dos agentes, de modo a alocar recursos e adotar ações compatíveis com o risco, (iv) avaliar a atuação dos grupos econômicos controladores dos agentes setoriais, (v) prevenir práticas irregulares e estimular a melhoria contínua da prestação dos serviços de energia elétrica e (vi) atuar na busca da correção de práticas irregulares e da reparação ou minimização de eventuais danos à prestação dos serviços de energia elétrica ou aos seus usuários.

O monitoramento e o controle da qualidade dos serviços públicos são ferramentas recomendadas pela OCDE (2014b) que auxiliam a regulação responsiva

a encontrar um melhor desenho regulatório através da seletividade e identificação de pontos críticos que servirão de base para escolha da estratégia regulatória e tomada de decisão. Soma-se a isso o fato de o monitoramento ser uma ferramenta de baixo custo comparado às fiscalizações realizadas em campo, já que a análise das informações e processamento de dados são realizados pelo próprio regulador, sem a necessidade de deslocamento de equipe de trabalho.

No artigo 4º da resolução está previsto a possibilidade de a ANEEL formular “plano de resultados com os agentes setoriais para melhoria de desempenho, com base em evidências que apontem a degradação ou sinalizem deterioração da prestação de serviços” que deverá conter “no mínimo, objeto, prazos, ações previstas para reversão da situação identificada, critérios de acompanhamento e trajetória de alcance dos resultados esperados”.

Os planos de resultados são acordos realizados entre a ANEEL e o agente regulado para a regularização da prestação dos serviços. A ANEEL passa a acompanhar e orientar a atuação do agente por meio de relatórios periódicos, geralmente, de um a dois anos. Se o agente responder com conformidade, não será aberto o processo administrativo punitivo. Caso contrário, o agente estará sujeito a pesadas punições.

A formulação de planos de resultados é um dos principais instrumentos em que se pode identificar a aplicação da abordagem de regulação responsiva na prática institucional da ANEEL, especialmente, pelos trabalhos realizados para conhecer o contexto regulatório, pela fiscalização baseada em evidências, pelo diálogo entre agentes, pela flexibilidade, pela inovação, pelo ajuste de conduta por educação e orientação, pelo escalonamento de sanções etc.

A ANEEL acompanha a evolução da melhoria da prestação dos serviços e tem o compromisso de não realizar fiscalizações durante a vigência do plano em relação aos temas objetos de acompanhamento. Todavia, a resolução deixa claro que “o plano de resultados não implica o estabelecimento de novas obrigações e não constitui regime excepcional regulatório ou de sanções administrativas”. Tal disciplina quer evitar a estratégia do ator racional em burlar as metas do plano e ganhar tempo sem a intervenção do regulador.

O artigo 5º da resolução traz as penalidades pelas infrações da legislação setorial como também pela inobservância aos deveres ou às obrigações decorrentes



dos contratos de concessão e permissão, atos de autorização de serviços públicos ou instalações de energia elétrica ou aos demais atos administrativos de efeitos concretos expedidos pela Agência. São elas (i) advertência, (ii) multa, (iii) embargos de obras, (iv) interdição de instalações, (v) obrigação de fazer, (vi) obrigação de não fazer, (vii) suspensão temporária de participação em licitações para obtenção de novas concessões, permissões ou autorizações, bem como impedimento de contratar com a ANEEL e de receber autorização para serviços e instalações de energia elétrica; (viii) revogação de autorização; (ix) intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica, e (x) caducidade da concessão ou da permissão.

Nem todas as penalidades são aplicadas pelo mesmo agente sancionador. Em regra, a aplicação das penalidades é de competência do Superintendente responsável pela ação fiscalizadora, como nos casos de advertência, multa, embargo de obras, interdição de instalações, obrigação de fazer e obrigação de não fazer.

Quando o constrangimento é maior, cabe a diretoria da ANEEL, por proposta do Superintendente responsável pela ação fiscalizadora, impor a sanção de suspensão temporária de participação, revogação de autorização e intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica.

Em última hipótese está o grau máximo de constrangimento, que cabe ao Poder Concedente, no caso ao Ministério de Minas e Energia (MME), por proposta da ANEEL, aplicar a penalidade de caducidade da concessão ou da permissão.

Essas sanções são aderentes ao escalonamento proposto da pirâmide de constrangimento concebida pela Teoria de Regulação Responsiva (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 35).

No que se refere à advertência, o artigo 6º da referida norma esclarece que a agência aplicará ao agente infrator a penalidade de advertência, nas infrações passíveis de multa conforme os artigos 9º a 13, quando não houver reincidência e a infração for de baixa ofensividade. Nos termos do artigo 7º, a multa pode ser imposta isoladamente ou em conjunto com outras penalidades, observando-se o limite, por infração, definido na legislação. As infrações sujeitas à multa são divididas em cinco grupos que acompanham a base de cálculo estabelecida no art. 21.

- Grupo I: até 0,125% (cento e vinte e cinco milésimos por cento);
- Grupo II: até 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento);
- Grupo III: até 0,5% (cinco décimos por cento);

- Grupo IV: até 1% (um por cento); e
- Grupo V: até 2% (dois por cento).

Os percentuais aplicados nas multas são escalonados de acordo com a gravidade das condutas do infrator, que estão listadas nos artigos 9º a 13, respectivamente. O menor percentual é a do Grupo I que se refere às tipificações administrativas contidas no artigo 9º, que são infrações consideradas de menor impacto (gravidade) na prestação de serviços. Por outro lado, o maior percentual é do Grupo V, que se refere às tipificações do artigo 13, que causa maior impacto na prestação do serviço público.

Sobre esses grupos de aplicação de multas, que tem fundamento no fato gerador, com subsunção aos tipos administrativos listados nos artigos 9º a 13, a regulação responsiva apregoa que quanto maior e mais variadas são as varas (sanções), maior será o sucesso que os reguladores alcançarão falando baixinho. (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 19).

Contudo, entre as tipificações das infrações dos artigos 9º ao 13 não se verifica um tipo administrativo específico para descumprimento de planos de resultados, sendo os agentes regulados geralmente enquadrados não por descumprimento de plano, mas pela má prestação de serviços públicos, que corresponde ao enquadramento do grupo IV, por “descumprir as disposições legais, regulamentares e contratuais relativas: – a) níveis de qualidade dos serviços de energia elétrica ou (...).” (art. 12, I, a)).

Com isso, embora haja razoável subsunção da norma à qualidade de serviço, a Resolução Normativa nº 846/19 peca em não trazer taxativamente a infração por descumprimento de planos de resultados, o que enseja a alegação pelos agentes regulados de que os princípios da legalidade e da segurança jurídica estariam comprometidos.

Outra novidade dessa norma está no artigo 14 que acrescenta as penalidades de “obrigação de fazer” e “não fazer”. Essas penalidades consistem em ordens emanadas pelo Superintendente responsável pela ação fiscalizadora a fim de inibir o cometimento de nova infração e poderão ser aplicadas, de forma alternativa ou concomitante à aplicação de outra penalidade, quando o Superintendente responsável pela ação fiscalizadora verificar que a imposição de prática ou abstenção de conduta ao agente infrator será conveniente e oportuna.

Essas sanções constituem um claro esforço da ANEEL em adequar o seu modelo de atuação às premissas de regulação responsiva, buscando fortalecer a atuação preventiva e diminuição dos riscos.

### 3.6 A Prática Administrativa

Conforme abordado anteriormente, a ANEEL, desde 2015, tem se utilizado de plano de resultados como mecanismo regulatório de incentivo à melhoria na qualidade do serviço prestado pelas concessionárias do país.

O plano de resultado, firmado entre o agente regulado e a Agência, está alinhado aos princípios de regulação responsiva. Prioriza-se a criação de regras que incentivem o regulado a cumpri-las voluntariamente, mediante um ambiente de constante diálogo e sinergia, de modo que a escalada das punições só ocorre caso os problemas não sejam resolvidos, constituindo a sanção pecuniária o último recurso visando o *enforcement* regulatório.

No entanto, nem sempre os agentes são atores virtuosos, agem no segundo nível da pirâmide de perfis dos regulados e passam a se comportar como atores racionais, com o objetivo de retardar o máximo possível a punição e esperar do regulador uma reação menor que do ganho obtido pela manutenção de não conformidades, ou ainda, agem, no nível mais alto da pirâmide, como agentes incapazes ou incompetentes de prestar serviços públicos adequados.

Diante dessa constatação, os trechos (Alegações da Concessionária x Contrarrazões da ANEEL), ao final deste tópico, apresentam alguns argumentos da ANEEL, extraídos de exposição de motivos e análise de juízo de reconsideração, mantidos pela diretoria colegiada, em face das alegações das concessionárias em processos administrativos punitivos sobre a qualidade do fornecimento de energia decorrentes do descumprimento de plano de resultados.

A análise desses recortes tem o objetivo de verificar a existência de elementos de regulação responsiva bem como o comportamento dos agentes regulados diante da abordagem responsiva de fiscalização na prática administrativa. Ressalta-se que todos os processos analisados são oriundos da SFE, uma vez que não foram

encontrados processos administrativos punitivos<sup>29</sup> de planos de resultados no âmbito da SFG<sup>30</sup>.

Na alegação 1, a concessionária alega o cumprimento parcial do plano de resultados. O contra-argumento da ANEEL parte de pressupostos ou elementos da Teoria Responsiva de Regulação.

Um desses pressupostos é o diálogo responsivo que deu origem ao acordo (plano de resultados) para a melhoria da prestação de serviços públicos de eletricidade (de indicadores de continuidade) durante o período de 2017/2019, ante a constatação de irregularidades apresentadas em diagnóstico (Relatório de Análise) anterior ao plano (2017), que já ensejaria a aplicação de sanções. Esse acordo traz o elemento responsivo de ajustamento de conduta baseado na otimização da persuasão/punição, que corresponde à negociação de metas de conformidade diante da possibilidade de sofrer punição imediata.

Outro pressuposto, pós acordo, é a observação do comportamento do regulado em cumprir metas durante a vigência do plano. O acompanhamento (uma espécie de monitoramento e controle das metas do plano) se dá por meio de relatórios periódicos, onde é apresentada a “fotografia do momento” ao agente regulado sobre o cumprimento de metas, e que indicam a necessidade de correção da conduta, caso haja desvio. Aqui, observa-se a aplicação das pirâmides de resposta ao comportamento do regulado (Figura 13), modelo adaptado da pirâmide de perfis dos regulados (Figura 1), onde a conduta do regulado é avaliada para fins de punição. Nesse caso, o agente mudou seu comportamento ainda na vigência do plano, passou a descumprir as metas de conformidade, razão pela qual se justificou a abertura do processo punitivo e de aplicação de multa exemplar.

Na alegação 2, primeira parte, a Concessionária alega a natureza orientativa e educativa da fiscalização em face do valor elevado da multa. Nesse caso, tem-se a aplicação da pirâmide de resposta do regulado (Figura 13) associada à pirâmide de constrangimento (Figura 15). Observa-se também a utilização de outras ferramentas de suporte responsivo como monitoramento e análise, etapas do ciclo PDCA (Figura 14).

---

<sup>29</sup> Em pesquisa no sistema de gestão processual (SICNET 2.0) não foram encontrados processos administrativos punitivos de planos de resultados no âmbito da SFG.

<sup>30</sup> Na SFG, os planos de resultados são firmados durante o processo administrativo punitivo, após o termo de notificação.

O agente não cumpriu com as metas do plano no prazo estipulado. Durante esse período, ganhou tempo sem a intervenção punitiva do regulador, comportamento característico do ator racional, que espera ser mais vantajoso levar multa do que investir em conformidade. A reação da Agência é constranger o agente, aplicando-lhe pesadas multas, a fim de evitar esse comportamento.

Na alegação 2, na segunda parte, o regulado apresenta característica de ator racional. A ANEEL responde ao regulado, diante da situação precária da prestação de serviços e da constatação de aumento da quantidade de reclamações e insatisfação dos consumidores, que o “caráter educativo” e “orientador da ação fiscalizadora” não pode ser utilizado como salvo conduto para a concessionária.

Nesse caso, a prestação do serviço piorou durante o acompanhamento do plano de resultado, de modo que a situação constatada exigia uma resposta imediata do regulador em face da pressão social. Observa-se que a regulação responsiva não foi afastada pelo fato de se partir diretamente para o processo punitivo.

A Teoria Responsiva explica que aqueles que demonstrarem forte resistência em mudar a conduta de descumprimento resta-lhes a escalada progressiva da pirâmide com estratégias coercitivas e mais graves. (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 35-36).

Diante da situação, embora a ANEEL tenha em regulamento a previsão de acordar plano de resultado com fins de buscar melhoria contínua da prestação de serviço, a Resolução Normativa nº 846/2019 vai ao encontro da teoria, ao disciplinar que a formulação de plano de resultados não configura regime excepcional de sanções administrativas (parágrafo 2º do artigo 4º).

Na alegação 3, primeira e segunda partes, a concessionária alega multa desproporcional à não conformidade. Na Metodologia de Fiscalização Estratégica, as multas tendem a ser mais acentuadas e em menor número do que no modelo de comando e controle anterior (regulado pela Resolução Normativa nº 63/2004). Tal fato encontra justificativa na Teoria de Regulação Responsiva, a primeira opção do regulador é tentar o diálogo, somente após, parte para sanções exemplares no topo da pirâmide. Quando a negociação falha, começar-se a escalada da pirâmide de conformidade (Figura 15). Quanto menor a cooperação, maior será a sanção com punições mais severas. (BRAITHWAITE, 2011).

Na alegação 4, a concessionária alega comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*) da ANEEL sobre a aplicação de multa por violação dos indicadores de continuidade. No caso, não se tratou de simples violação de indicadores de continuidade, mas de violações que culminaram em interrupções do fornecimento de energia superiores a 24 horas, sendo, portanto, a empresa autuada por prestação de serviços inadequados.

No entanto, o tema comportamento contraditório requer maior atenção da ANEEL, porque embora a Agência tenha implantado a Metodologia de Fiscalização Responsiva, essa nova abordagem regulatória se deu por meio de notas técnicas e de procedimentos internos, não sendo tão logo acompanhada de atualização nas resoluções normativas. Somente em 2019, após quatro anos do início da nova metodologia, a Resolução Normativa nº 63/2004, que tratava do processo administrativo punitivo nos moldes de comando e controle, foi revogada pela Resolução Normativa nº 846/2019.

Nas alegações 5 e 6, as Concessionárias alegam tipificações administrativas genéricas, vagas ou ainda a inexistência de tipificação específica imputada à prestação de serviços inadequados, descumprindo o princípio da legalidade.

Diante da dinâmica do mercado e da evolução tecnológica, a regulação encontra dificuldades em tipificar todas as irregularidades do setor elétrico, também não se espera que os regulados se tornem impunes diante de situações que ainda não tiveram um tipo específico. No caso, o fato gerador é a prestação de serviços inadequados, sendo possível abarcar fatos específicos, que ainda não foram tipificados em resoluções, mas que repercutem na qualidade geral da prestação de serviços.

Todavia, a tipificação administrativa para infrações decorrentes de descumprimento de plano de resultados deve se pautar pelo princípio da legalidade<sup>31</sup> dos atos administrativos.

Em que se pese as dificuldades encontradas, a Resolução Normativa nº 846/2019 carece de melhor detalhamento normativo, uma vez que o fato gerador não é o “descumprimento de plano de resultado” e sim “a prestação de serviço

---

<sup>31</sup> Esse princípio requer a vinculação da conduta da Agência aos instrumentos normativos previamente estabelecidos, ou seja, viger a máxima de que ao Administrador Público só é dado fazer aquilo que a lei autorize, de forma prévia e expressa (MEIRELLES, 2000, p. 82).

inadequado”, sendo esse fato enquadrado no tipo “descumprimento dos níveis da qualidade dos serviços de energia elétrica”.

Nas alegações 7, 8 e 9, as concessionárias alegam que não deveria haver fiscalização durante a vigência do plano de resultados. Conforme já foi abordado, a Teoria de Regulação Responsiva prega a escalada de sanções na pirâmide de constrangimento (Figura 4) quando a persuasão falhar e o agente continuar não colaborando. A fim de evitar o comportamento do ator racional, que deseja obter vantagens pelo longo tempo sem sofrer fiscalizações, a Resolução Normativa nº 846/2019 vai ao encontro da teoria, ao prescrever que a formulação de plano de resultados não configura regime excepcional de sanções administrativas (parágrafo 2º do artigo 4º).

De todo exposto, pode-se concluir que a prática institucional de fiscalização da ANEEL apresenta elementos da Teoria de Regulação Responsiva, segundo proposto Ayres e Braithwaite (1992). Além disso, as alegações analisadas apontam para necessidade de aperfeiçoamento da Resolução Normativa nº 846/19 quanto ao estabelecimento de regras específicas que se alinhe à abordagem fiscalizatória.

---

**Trechos de contrarrazões da ANEEL em processos administrativos punitivos, sobre a qualidade do fornecimento de energia, decorrentes de descumprimento das metas de plano de resultados.**

---

**1. Alegação da Concessionária:**

*Cumprimento de metas parcial do plano de resultado.*

---

**Contrarrazões da ANEEL:**

*O comportamento é mais perceptível para os indicadores DEC e DECI, onde durante o ano de 2018, em vários meses, foi percebido viés de melhoria contínua desses indicadores. Todavia, a partir de 2019 essa tendência sofreu uma reversão passando a ter um viés de piora.*

*No entanto, a partir de janeiro de 2020, os indicadores globais DEC, FEC, DECI e FECI apresentaram tendência de melhoria, mantendo essa tendência até a última medição informada (maio de 2020). Esse fato contribui para a aferição da qualidade da prestação de fornecimento de energia. Sendo assim, importa considerar tal circunstância atenuante da gravidade das irregularidades apontadas pelo Relatório de Fiscalização Nº 0004/2020-SFE/ANEEL.*

Nesse ínterim, cabe destacar que a Não Conformidade versa sobre a constatação da degradação da qualidade do fornecimento de energia em sua área de concessão<sup>32</sup> e da oportunidade dada à Distribuidora para regularizar a situação, por meio do Plano de Resultado 2017-2019, no que concerne aos indicadores de continuidade DEC e FEC. Não se verificou melhoria da qualidade de fornecimento de energia durante a vigência do Plano em seus conjuntos elétricos.

Vale lembrar que tal situação, observando a qualidade do fornecimento de energia em 2017, já ensejaria a instrução de processo punitivo por parte da SFE, conforme Resolução Normativa nº 63, de 2004. Entretanto, dentro da nova filosofia de Regulação Responsiva adotada pela Superintendência, foi dada a oportunidade para a regularização dos problemas constatados, por meio da metodologia de pactuação do Plano de Resultados.

(Processo Administrativo Punitivo nº: 48500.000251/2020-31)

---

## **2. Alegação da Concessionária:**

*A natureza educativa da fiscalização não foi respeitada dada a imposição de multa elevada.*

---

### **Contrarrazões da ANEEL:**

*Ao contrário do que argumenta a Concessionária, a fiscalização em tela se insere de maneira completa no contexto de fiscalização responsiva. Isso porque, antes da realização da ação fiscalizatória houve as etapas de monitoramento e posterior análise da qualidade, nas quais foram apresentados todos os pontos de deficiência na prestação dos serviços.*

*Uma vez que as etapas anteriores não surtiram efeito, iniciou-se o processo tradicional de fiscalização, a qual, segundo o modelo PDCA, deve resultar numa penalização exemplar, caso sejam apuradas irregularidades.*

(Processo Administrativo Punitivo nº: 48500.004507/2021-61)

---

### **Contrarrazões da ANEEL:**

*A Concessionária afirma que a ação fiscalizadora deve visar primordialmente à educação e orientação dos agentes do setor, nos termos do art. 16 do Anexo I do Decreto n. 2.335/1997. Ainda, com base na metodologia de fiscalização responsiva e diante do ineditismo da fiscalização, deveria ser dada oportunidade para que a Concessionária melhorasse a prestação de serviço.*

*Sobre esses pontos, é preciso destacar que a previsão constante no Decreto supracitado sobre “caráter educativo” e “orientador da ação fiscalizadora” não pode ser utilizado como salvo conduto para a Concessionária. Conforme já citado, a prestação do serviço com relação ao tema abordado apresenta histórico evolução anual de diminuição da qualidade do fornecimento que se reverberam no aumento da quantidade de reclamações e insatisfação dos consumidores.*

*Conforme esclarecido na Exposição de Motivos ao Auto de Infração, deixar de apenar a Concessionária pela prestação de serviço inadequado seria um sinal regulatório negativo frente aos*

---

<sup>32</sup> Conforme Diagnóstico anexo ao Ofício N° 269/2017-DR/ANEEL (Documento Sicnet nº 48510.000928/2017-00).



demais agentes do Setor Elétrico. Além disso, embora a ANEEL tenha em regulamento a previsão de acordar plano de resultado com fins de buscar melhoria contínua da prestação de serviço, não há previsão normativa para que esta Superintendência vincule ação fiscalizatória somente após plano de resultado como também, consoante ao previsto no parágrafo 2º do artigo 4º da REN nº 846, de 2019, o fato de ter plano de resultado não constitui regime excepcional de sanções administrativas.

(Processo Administrativo Punitivo N.º: 48500.001777/2021-10)

---

**Contrarrazões da ANEEL:**

Deve-se ponderar que a ótica de educação dos agentes do setor é considerada no plano de ação desta Superintendência, haja vista o processo de monitoramento realizado continuamente e a assinatura de planos para melhoria da qualidade do serviço. Contudo, tal dinâmica não impede a realização de ações de fiscalização específicas, uma vez que a fiscalização responsiva prevê a necessidade de fiscalização, quando falham os instrumentos de monitoramento e análise que não cumprem o objetivo esperado.

Sendo assim, entende-se que o processo administrativo punitivo em tela não apresenta conflitos com o planejamento estratégico da SFE.

(Processo Administrativo Punitivo N.º: 48500.001776/2021-75)

---

**3. Alegação da concessionária:**

Multa desproporcional à gravidade da não conformidade.

---

**Contrarrazões da ANEEL:**

Quanto ao tema, destaca-se que a fiscalização indicou um problema sistêmico da empresa no tratamento de suas interrupções, tanto de maneira absoluta, uma vez que mais de 10% das suas interrupções se estendiam por mais de 24h, quanto de maneira relativa, dado que o seu desempenho foi o pior do país no ano analisado.

Além disso, o cálculo da penalização deve ser dimensionado de maneira a coibir as falhas identificadas, desde que o valor da multa se mantenha dentro dos limites regulamentares para cada grupo de penalidade.

Dessa forma, a penalidade de multa estabelecida é coerente com as falhas identificadas.

(Processo Administrativo Punitivo N.º: 48500.001776/2021-75)

---

**Contrarrazões da ANEEL:**

A concessionária requer que a metodologia de cálculo da multa seja desconsiderada, reduzindo-se o valor da penalidade, por entender ser a aplicação absolutamente desproporcional, nos termos do art. 22, §6º da REN 846/2019. A SFE considera a penalidade adequada, coerente e razoável, sendo o quantum aplicado proporcional ao potencial lesivo da infração. O fornecimento de energia é a função precípua da concessionária, a falta de energia significa um dos piores cenários para o consumidor. Nesse sentido, cabe ao regulador promover a regularização da prestação dos serviços por meio de ações fiscalizatórias e aplicar sanções, se necessário, nos termos da REN nº 846, de 2019.

No caso, a aplicação de penalidade justifica-se frente à evolução da degradação da qualidade da prestação de serviço com relação ao restabelecimento do fornecimento decorrente de interrupções acima de 24 horas.

(Processo Administrativo Punitivo N.º: 48500.001777/2021-10)

---

#### **4. Alegação da concessionária:**

A SFE adota comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*), já que volta atrás no posicionamento que havia firmado quando da edição da REN. 177/2005, no sentido de extinguir as penalidades por violação de índice de continuidade por conjunto.

---

#### **Contrarrazões da ANEEL:**

Esta Superintendência entende que não se trata de conduta contraditória o fato de a ANEEL criar mecanismos estratégicos de fiscalização e atualizar as Resoluções Normativas com fins de que as Concessionárias apresentem melhoria na prestação de serviço. Trata-se de um processo natural aderente às constantes mudanças ocorridas na forma de prestação de serviços com fins de tornar a fiscalização mais efetiva e atingir demandas de maior sensibilidade social.

Vale lembrar que, conforme citado na Exposição de Motivos, a REN nº 177/2005 utilizada para contestar a penalidade aplicada encontra-se revogada.

Quanto ao trecho trazido pela Nota Técnica nº 173/2016-SRD, trata-se de citação de um processo histórico na qual retrata a extinção de aplicação de multa por violação dos indicadores de continuidade, desde 2010, até aquele momento (2016). Já o trecho trazido pela Nota Técnica nº 69/2018-SRD, decorrente de Audiência Pública nº 46/2018, traz a mesma observação da Nota Técnica nº 173/2016-SRD sobre a extinção de multa por violação dos indicadores de continuidades coletivos nos conjuntos elétricos.

Diante dessas alegações, é importante deixar claro que não se trata do simples enquadramento de irregularidade frente à violação dos indicadores de continuidade. Constatou-se que situação da Concessionária em 2020 apresentou evolução do quadro crítico de deterioração em relação ao ano de 2019. Situação que enseja a atuação coercitiva desta Agência frente à reclamação dos consumidores diante da má prestação de serviço.

Trata-se penalização pela prestação de serviço inadequado no que refere à degradação da qualidade de fornecimento na área de concessão, tendo por base os níveis críticos dos indicadores de continuidade nos conjuntos elétricos, que apesar de haver Plano de Resultado em curso, a prestação dos serviços continua em níveis críticos por 2 anos consecutivos (2019/2020), razão pela qual motiva o presente processo punitivo administrativo em 2020.

(Processo Administrativo Punitivo N.º: 48500.001160/2021-02)

---

#### **5. Alegação da concessionária:**

Não há regra que tipifique como irregularidade passível de punição o descumprimento dos limites de DEC e/ou FEC após o ano de 2009.

---

**Contrarrazões da ANEEL:**

*A SFE monitora as diversas distribuidoras do País sem que haja aplicação recorrente de multas para todo descumprimento de indicadores de continuidade, como a Concessionária pôde observar ao longo dos últimos anos.*

*A Concessionária apresentou indícios de má prestação do serviço em diversos aspectos, que motivaram a assinatura de um Plano voltado ao resgate da qualidade ao invés da realização de fiscalização para apuração de falhas à época.*

*Este contexto é fundamental e foi bem detalhado ao longo do Processo Administrativo Punitivo. Ou seja, a fiscalização realizada não é uma punição expressa e direta por descumprimento de DEC e/ou FEC, mas sim o resultado de um processo iniciado vários meses antes do Auto de Infração para avaliar a qualidade da prestação do serviço.*

*Ao final do período de vigência do Plano, a Concessionária não conseguiu cumprir com as condições e metas que havia acordado anteriormente, motivando, então, a realização da fiscalização em tela. Neste ponto, optou-se por utilizar os indicadores de continuidade com uma ferramenta de diagnóstico, pois eles consistem em parâmetros bastante representativos da qualidade do serviço em uma determinada concessão, uma vez que, para obter desempenho satisfatório quanto a duração e a frequência das interrupções, as concessionárias devem apresentar bom gerenciamento de suas equipes e de seus equipamentos de rede.*

(Processo Administrativo Punitivo nº: 48500.004507/2021-61)

**6. Alegação da concessionária:**

*Tipos administrativos vagos e genéricos, descumprimento do princípio de legalidade.*

**Contrarrazões da ANEEL:**

*A presente ação fiscalizadora foi decorrente da conduta da Concessionária diante do Plano de Resultados, tendo em vista o seu descumprimento sistemático. Em conformidade com a metodologia de regulação responsiva, o Relatório de Fiscalização RF nº 0003/2019-AGR-SFE apontou as irregularidades encontradas pela Fiscalização e a decisão de punir foi consequência da confirmação das irregularidades apontadas nas não conformidades do Relatório de Fiscalização, as quais foram tipificadas nas resoluções da ANEEL e/ou normas do setor elétrico e devidamente enquadradas na REN nº 63/2004, em vigor na época.*

(Processo Administrativo Punitivo nº: 48500.003231/2021-01)

**7. Alegação da concessionária:**

*Ocorrência de fiscalização dentro da vigência do plano de resultado.*

**Contrarrazões da ANEEL:**

*A Concessionária alega que o mês de conclusão do Plano de Resultado estava previsto para setembro/2021 e que a fiscalização ocorreu em abril/2021 ainda durante o acompanhamento do Plano. Sobre essa citação, não se trata de fiscalização de descumprimento de Plano de Resultado, que em*

tese, se procederia ao fim do prazo de conclusão. Trata-se, portanto, de fiscalização dissociada do Plano de Resultados, que foi motivada pela degradação da qualidade de fornecimento em 2020, monitorada por esta Superintendência.

Em que pese a vigência do Plano de Resultados durante esse período, não há impedimento para que esta Agência proceda instaurar processo punitivo durante a vigência do Plano de Resultados, ainda que envolva o mesmo tema. No presente caso, postergar a atuação da ANEEL seria um sinal regulatório negativo aos demais agentes regulados de que a Concessionária poderia continuar com a evolução do quadro de degradação da qualidade de fornecimento.

Alega que não houve sinalização à Concessionária de forma suficientemente clara de que havia possibilidade de fazer fiscalização durante a vigência do Plano, o que fere o princípio da legalidade e da segurança jurídica. Contra essa afirmação, há sim previsão normativa para que se tenha fiscalização ainda durante a vigência do Plano, pois este “não se constitui regime excepcional regulatório ou de sanções administrativas”, conforme disciplina o artigo 4º, §2º da REN nº 846, de 2019. Ademais, não há prejuízo para legalidade nem mesmo para segurança jurídica por se tratar de disposição normativa vigente ao tempo da ação fiscalizatória.

(Processo Administrativo Punitivo Nº 48500.001160/2021-02)

---

#### **Contrarrazões da ANEEL:**

A SFE entende que não há nenhuma incoerência em iniciar um processo punitivo neste momento do Plano de Resultados visto que a distribuidora não apresentou melhora em nenhum momento na continuidade do serviço. O objetivo do Plano de Resultados é acompanhar o nível do serviço prestado pela distribuidora sem, contudo, isentá-la de possíveis punições por desempenho insatisfatório.

Ainda, ressalta-se que as metas dos planos acordados com a Agência Estadual desde 2017 não foram cumpridas pela Concessionária, o que já ensejou em uma ação fiscalizadora em 2019, oportunidade na qual foi avaliada toda a área de concessão.

(...)

Portanto, com base no histórico dos fatos e nos indicadores apresentados em 2020, resta claro que a Concessionária, ao descumprir reiteradamente com os níveis de qualidade considerados, ainda que tenha plano de resultados vigente, não a exime de ser apenada por isso. Pelo contrário, deixar de penalizar a Concessionária neste momento seria um sinal inadequado ao mercado de que, caso os compromissos assumidos nos Plano de Resultados e no próprio Contrato de Concessão não sejam honrados com vistas à regularização da prestação do serviço, não haveria consequências adversas.

Além disso, conforme previsto no parágrafo 2º do artigo 4º da REN nº 846, de 2019, o fato de ter Plano de Resultado não constitui regime excepcional de sanções administrativas.

(Processo Administrativo Punitivo nº: 48500.001160/2021-02)

---

#### **8. Alegação da concessionária:**

*Tempo insuficiente para ações e obras apresentarem resultados.*

---

**Contrarrazões da ANEEL:**

*É oportuno pontuar que os planos para melhoria de desempenho não representam um regime especial de sanções em que as distribuidoras são isentas de penalidades. Tais instrumentos partem de um monitoramento prévio que aponta para indícios de má prestação do serviço e oferecem uma oportunidade para que os agentes respondam à sinalização do regulador antes da realização de uma fiscalização.*

*Ocorre que, durante a vigência do Plano, a Concessionária não foi capaz de apresentar uma melhora consistente dos seus dados de continuidade. Destaca-se que o DEC apresenta boa resposta a medidas de gerenciamento adequado das equipes direcionadas ao restabelecimento das interrupções, medidas essas que não demandam tanto tempo como argumentado pela Concessionária.*

*É possível observar que há uma deterioração na prestação do serviço quando se compara 2020 ao ano de 2019, comprovando que a Distribuidora não só falhou em melhorar os níveis do serviço como acabou por piorar os indicadores. Portanto, entende-se que não procedem os argumentos apresentados pela Concessionária.*

(Processo Administrativo Punitivo nº: 48500.004507/2021-61)

---

**9. Alegação da concessionária:**

*Finalização antecipada de plano de resultados, especificamente referente ao tema continuidade, não aguardando o prazo previsto para a finalização do plano frustrando as expectativas da concessionária.*

---

**Contrarrazões da ANEEL:**

*Considerando as informações acima expostas, é possível concluir que a decisão de antecipar o encerramento do Plano de Resultados (ciclo 2020/2021) foi acertada e alinhada ao princípio da Regulação Responsiva que, no caso em tela, buscou através do citado plano incentivar a distribuidora se aproximar da conformidade regulatória. Todavia, durante os acompanhamentos das metas do Plano não se observou colaboração efetiva que se traduzisse nos resultados almejados.*

*Por outro lado, entende-se que o TN lavrado não contraria os princípios da razoabilidade e da presunção de inocência, pois o Plano de Resultados em comento é um instrumento que foi utilizado por esta Superintendência visando incentivar a distribuidora a estabelecer níveis de serviços adequados, no que concerne aos indicadores de continuidade do fornecimento.*

*Assim, a decisão desta Superintendência de encerrar o Plano de Resultados busca livrar o processo administrativo punitivo de condutas protelatórias da Distribuidora e de dar satisfação aos consumidores, diante do elevado número de reclamações, que sem sofrendo pela má prestação do fornecimento de energia no Estado.*

(Processo Administrativo Punitivo nº: 48500.004430/2021-29)

#### 4.0 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Metodologia de Fiscalização Estratégica e o Novo Modelo de Negócios, disciplinados pelas Notas Técnicas nº 217/215- SFE/ANEEL e nº 001/2016 – SFG/ANEEL, respectivamente, introduzem elementos da Teoria de Regulação Responsiva que foram, ao longo do tempo, colocados em prática e hoje fazem parte da cultura fiscalizatória na ANEEL.

As Superintendências de fiscalização (SFE e SFG), embora apresentem modelos distintos, seguiram recomendações da OCDE (2014b) para fiscalização e inspeção que estão apoiadas em regulação responsiva. Quanto à SFF, o projeto de fiscalização estratégica se encontra em fase de iniciativa estratégica, razão pela não foi abordado neste trabalho.

Dessa forma, passados seis anos, a abordagem de regulação responsiva na ANEEL não se deu de forma uniforme nem abrangeu todas as superintendências de fiscalização tampouco houve o amadurecimento normativo para endossar a teoria.

No âmbito da SFE, a estrutura organizacional foi remodelada (Figura 12) em Coordenações de Monitoramento, Análise, Ação Fiscalizatória e Instrução do Processo Punitivo, e a estratégia regulatória redesenhada (Figura 13), dando maior ênfase ao monitoramento e ao planejamento. A realimentação do processo de fiscalização, que permitisse o aprendizado contínuo, foi possível com a introdução do ciclo PDCA (Figura 15), onde cada coordenação trabalha para fornecer subsídios para a próxima etapa do ciclo.

Nesse novo fluxo de trabalho, observa-se a utilização das pirâmides de perfis de regulados (Figura 14) e a de constrangimento (Figura 16), instrumentos que sintetizam a aplicação de regulação responsiva na Superintendência.

De todos os elementos que caracterizam a Teoria de Regulação Responsiva na ANEEL, o processo administrativo que formaliza o plano de resultados é sem dúvidas aquele que apresenta os principais elementos configuradores dessa teoria. Conforme já explicitado, entra em cena a Coordenação de Monitoramento que, por meio de evidências, seleciona falhas relevantes na prestação de serviços públicos para, posteriormente, serem analisadas pela Coordenação de Análise. Esta, por sua vez, prepara, a partir do contexto regulatório, o diagnóstico sobre a qualidade da

prestação de serviços. Esse diagnóstico é utilizado para negociar metas de conformidade com o agente regulado.

O cerne do plano de resultado é o binômio persuasão/punição, ou seja, a ANEEL e o agente regulado passam a negociar a regularização dos serviços prestados, oportunizando ao agente, durante um determinado período, a chance de melhoria da prestação do serviço por meio de um plano de ações, sendo acompanhado de perto pela Agência. Em contrapartida, o processo administrativo punitivo somente será aberto caso o agente não cumpra as metas acordadas, sendo este, portanto, duramente reprimido, conforme a pirâmide de constrangimento (Figura 16).

O processo de formulação de planos de resultados está alinhado as heurísticas da regulação responsiva e as necessidades apontadas pela ANEEL em rever as estratégias de atuação anterior (comando e controle), que implicou em elevados custos de fiscalização com baixo reflexo na melhoria dos serviços prestados pelos agentes regulados.

No âmbito da SFG, a aplicação de regulação responsiva pode ser identificada pela utilização da pirâmide de conformidade regulatória (Figura 19) que sintetiza o comportamento de agentes regulados e os associa às práticas adequadas a serem adotadas pela fiscalização a fim de garantir a conduta pretendida. Trata-se de uma remodelação da pirâmide de perfis de regulados associada à pirâmide de constrangimento, destacando-se a elevação dos custos regulatórios conforme se escala os níveis da pirâmide.

Importante inovação trazida pela Superintendência é a associação da pirâmide de conformidade regulatória com o conceito de diferenciação de risco regulatório (*Regulatory Risk Differentiation*) aplicado à fiscalização de empreendimentos de geração de energia. Essa estratégia considera os custos de atuação do regulador e segmenta a fiscalização em 3 níveis, com ênfase no monitoramento, na ação remota e na ação presencial, conforme o grau de risco associado.

Com isso, a SFG entra em sintonia com as recomendações da OCDE (2014b), que aborda o princípio da proporcionalidade e responsividade de risco, materializa esses princípios no Modelo Quantum, correlacionando a conduta fiscalizatória do regulador em níveis conforme a análise de risco.

Com relação à Resolução Normativa nº 846/2019, que disciplina o processo administrativo punitivo e dispõe sobre diretrizes gerais de fiscalização, apesar de não tratar de regras gerais de regulação responsiva, trouxe importantes inovações que podem ser relacionadas a essa abordagem regulatória e que subjaz às metodologias de fiscalização estratégica.

A primeira inovação foi enfatizar a finalidade regulatória das fiscalizações, “que visará primordialmente à educação e orientação dos agentes do setor de energia elétrica, à prevenção de condutas violadoras da lei, dos regulamentos e dos contratos” (art. 2º), afastando-se do modelo tradicional de comando e controle, que propugnava a ideia de sancionar para corrigir.

A segunda inovação foi a adoção de “procedimento de monitoramento e controle” que deverá ser efetuado “a partir de dados ou informações requisitados ou acessados remotamente” (art. 3º). O monitoramento e controle são ferramentas recomendadas pela OCDE (2014b) que auxiliam a regulação responsiva a encontrar um melhor desenho regulatório através da seletividade e identificação de pontos críticos que servirão de base para escolha da estratégia regulatória e tomada de decisão. Além disso, o monitoramento é uma ferramenta de baixo custo comparado às fiscalizações realizadas em campo, já que aquela dispensa o deslocamento de equipe de trabalho.

A terceira inovação foi a possibilidade da ANEEL de formular “plano de resultados” (art. 4º) com os agentes regulados. Embora a resolução não retrate a abordagem de regulação responsiva nas metodologias que dão origem aos planos de resultados, a Nota Técnica nº 217/215- SFE/ANEEL disciplina essa abordagem sendo de longa data absorvida pela prática fiscalizatória.

A quarta inovação, que pode ser identificada como ferramenta de suporte à regulação responsiva, é o escalonamento de sanções prevista no artigo 5º da resolução, que vai da advertência, passando por sanções intermediárias, até a caducidade da concessão ou permissão.

A pirâmide de constrangimento (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 35) prescreve o escalonamento de sanções, da menor - na base da pirâmide, para maior - no topo da pirâmide. A regulação responsiva apregoa que quanto maior e mais variadas são as varas (sanções), maior será o sucesso que os reguladores alcançarão falando baixinho. (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 19).



Com relação à prática administrativa, analisando a instrução de processos administrativos punitivos, é possível observar referências à regulação responsiva, à finalidade regulatória das fiscalizações (caráter educativo e orientativo) e ao uso de ferramentas responsivas (monitoramento e controle) bem como à aplicação da pirâmide de constrangimento aos agentes regulados pelo descumprimento de metas do plano de resultados.

Além disso, é possível observar o comportamento dos agentes regulados, que nem sempre atuam como virtuosos e passam a atuar como atores racionais no segundo nível da pirâmide de perfis dos regulados (Figura 1), que buscam estratégia de retardar a abertura do processo punitivo e obter punição menor do que o ganho obtido pela manutenção de não conformidades. No entanto, a Resolução Normativa nº 846/2019 vai ao encontro da teoria, ao dispor que a formulação de plano de resultados não configura regime excepcional de sanções administrativas (parágrafo 2º do artigo 4º).

Contudo, a abordagem de regulação responsiva pela Agência carece de positivação, sendo necessário estabelecer princípios gerais e regras específicas aplicáveis a todos processos administrativos punitivos de modo a fortalecer o princípio da legalidade e de garantir segurança jurídica às partes interessadas.

Por fim, a regulação responsiva, se bem implementada, pode ser a resposta certa aos desafios da ANEEL para otimizar os recursos de fiscalização a fim de trazer melhores níveis de conformidades na prestação de serviço público de eletricidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Nota Técnica nº 217/2015 – SFE/ANEEL, de 15 de dezembro de 2015**. Metodologia para o monitoramento contínuo e diagnóstico técnico preventivo das Distribuidoras e das Transmissoras de Energia Elétrica.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica **Nota Técnica nº 001/2016 – SFG/ANEEL, de 8 de janeiro de 2016**. Novo modelo de negócio e estrutura organizacional da Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração - SFG

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Outorgas**. Disponível em: <<https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/distribuicao/outorgas>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Relatório de Gestão do Exercício de 2019. Brasília, 2020**.

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. **Resolução Normativa ANEEL nº 846, de 11 de junho de 2019**. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-normativa-n-846-de-11-de-junho-de-2019-164060539>>. Acesso em: 20 mar. 2022.

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. **Resolução Normativa ANEEL nº 417, de 23 de novembro de 2010**. Disponível em: < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=112866>>. Acesso em: 20 mar. 2022.

ARANHA, M. I. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório**. 6ª. ed., Londres: Laccademia Publishing, 2021.

BRAITHWAITE, J. **Responsive Regulation and Developing Economies**. World Development, Camberra, v. 34, n. 5, p. 884-898, mai. 2006.

BRAITHWAITE, John. **Enforced Self-Regulation: A New Strategy for Corporate Crime Control**. Michigan Law Review, v. 80, n. 7, p. 1466-1507, Jun. 1982.

BRAITHWAITE, John. **The essence of responsive regulation**. UBCL Rev., v. 44, p. 475, 2011.

BRAITHWAITE, John. **Restorative Justice and De-Professionalization. The Goof Society – The Pennsylvania State University**, n. 13, p. 28-31, 2004.

BRAITHWAITE, John. **To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety**. Albany: State University of New York Press, 1985.

BRAITHWAITE, J.; AYRES, I. **Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate**. New York: Oxford University Press, 1992. 216 p.

BRASIL. **Acordos de Cooperação internacional em vigor**. Ministério das Relações Exteriores. 2022. Disponível em:

<<http://www.institutorio Branco.itamaraty.gov.br/acordos-de-cooperacao-internacional>>. Acesso em 17 mar. 2022.

BRASIL. **Brasil na OCDE**. Casa Civil. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/ocde/brasil-na-ocde-1/brasil-na-ocde>. Acesso em 17 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto Nº 2.335, de 6 de outubro de 1997**. Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica -ANEEL, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2335.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2335.HTM)> Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996**. Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica -ANEEL, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9427cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9427cons.htm)> Acesso em: 20 mar. 2022.

CAMPOS, Humberto Alves de. **Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica**. Braz. J. Int'l L., 2008, 5: 281.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 31ª. ed. ed. São Paulo: Gen Forense, 2018.

DINIZ, Eli. Desenvolvimento e o Estado Desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. IN: **Revista de Sociologia e Política** v. 21, nº 47, setembro, 2013, p.13.

FERNANDES, Camilla de Andrade Gonçalves. **A reforma do modelo de fiscalização do setor elétrico brasileiro**. Escola Nacional de Administração Pública. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro** – 25. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito Regulatório**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

OCDE (organização). *In*: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o\\_para\\_a\\_Cooper%C3%A7%C3%A3o\\_e\\_Desenvolvimento\\_Econ%C3%B4mico](https://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o_para_a_Cooper%C3%A7%C3%A3o_e_Desenvolvimento_Econ%C3%B4mico). Acesso em 17 mar. 2022.

OECD. (2012). **Recommendation of the Council on Regulatory and Policy Governance**. OEDC Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>. Acesso em 17 mar. 2022.

OECD (2014a), **The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy**, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264209015-en>. Acesso em 17 mar. 2022.

OECD (2014b). **Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy**. OECD Publishing. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264208117-en>. Acesso em 17 mar. 2022.

OECD. (2021). **The Governance of Regulators – Driving Performance at Brazil's Electricity Regulatory Agency**. OECD Publishing. Acesso em 17 mar. 2022.

SPINOZA, Roberto Moreno. **Accountability**. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antonio Eduardo de Noronha. (Orgs.) **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: Ed. UEMG, 2012.

VIEIRA FILHO, G. (2010). **Gestão da Qualidade Total: Uma abordagem prática**. 3. ed. Campinas: Alínea.

ONS – OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO. **Mapa do Sistema de Transmissão: horizonte 2024**. Disponível em < <http://ons.org.br/paginas/sobre-oi-sin/mapas>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

## ANEXOS

### ANEXO A – Nota Técnica nº 217/2015- SFE/ANEEL

- Detalha a metodologia para o monitoramento contínuo e diagnóstico técnico preventivo das distribuidoras e das transmissoras de energia elétrica.



### ANEXO B – Nota Técnica nº 001/2016- SFG/ANEEL

- Detalha a metodologia de fiscalização e recomendação de alteração de estrutura organizacional para fazer frente à nova proposta.



Nota Técnica nº 217/2015-SFE/ANEEL

Em 15 de dezembro de 2015.

Processo: 48500.000610/2015-93

**Assunto: Metodologia para o monitoramento contínuo e diagnóstico técnico preventivo das Distribuidoras e das Transmissoras de Energia Elétrica.**

## I - DO OBJETIVO

1. Esta Nota Técnica documenta a metodologia para o monitoramento contínuo e diagnóstico técnico preventivo das distribuidoras e das transmissoras de energia elétrica. Este trabalho é parte da Iniciativa Estratégica “11.2.1 – Desenvolver e implantar metodologia para realizar acompanhamento contínuo e diagnóstico preventivo”, alinhada ao Objetivo Estratégico “11. Modernizar e aperfeiçoar os processos de fiscalização”.
2. A metodologia é parte do Projeto Fiscalização Estratégica, cuja primeira etapa consistiu no desenvolvimento de procedimentos de monitoramento contínuo e de diagnóstico técnico preventivo do Desempenho das Transmissoras e das Distribuidoras de Energia Elétrica na prestação dos serviços públicos delegados.
3. O Projeto é uma mudança estratégica na atuação da Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade (SFE), visando à otimização dos recursos de fiscalização, a avaliação contínua da prestação dos serviços e o alinhamento dos agentes fiscalizados com os compromissos firmados em relação à qualidade, para a prevenção de possíveis falhas, para a efetiva correção de irregularidades identificadas e para a melhoria do desempenho regulatório.
4. O Projeto busca focalizar as atividades de fiscalização em ações preventivas e aumentar a efetividade da área, por meio da utilização de técnicas de inteligência analítica e do aperfeiçoamento do planejamento das atividades, em alinhamento às melhores práticas regulatórias internacionais.

## II - DOS FATOS

5. Consoante com as diretrizes da Diretoria Colegiada da ANEEL, em outubro de 2014, a SFE consolidou uma proposta de reestruturação completa das atividades desenvolvidas pela fiscalização, no sentido de adotar ações preventivas em busca de um maior alinhamento dos agentes fiscalizados com os compromissos firmados em relação à qualidade do serviço prestado.



\* A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE.

Consulte a autenticidade deste documento em <http://sicnet2.aneel.gov.br/sicnetweb/v.aspx>, informando o código de verificação F66279660034188A

Fl. 2 da Nota Técnica nº 217/2015-SFE/ANEEL, de 15/12/2015.

6. A proposta resultou no Projeto Fiscalização Estratégica que consiste em uma mudança de paradigma, a partir da adoção de novas técnicas de fiscalização embasadas em referências mundiais, como os relatórios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2014)<sup>1</sup>. A nova estratégia é fortemente calcada na utilização de inteligência analítica e de técnicas de fiscalização baseada em evidências, num contexto de regulação responsiva (*Responsive Regulation*).

7. Nos termos dos relatórios da OCDE, a abordagem da regulação responsiva sugere que as atividades de fiscalização devem ser moduladas de acordo com o perfil e o comportamento de cada agente regulado. Nesse sentido, as agências reguladoras devem adotar estratégias de incentivo e fiscalização diferenciadas baseadas no comportamento e no histórico dos agentes. Dessa forma, a regulação responsiva promove a melhoria do desempenho dos agentes ao reduzir os custos daqueles que apresentam melhor performance regulatória.

8. O projeto foi encaminhado à Diretoria da Aneel, por meio de mensagem eletrônica, no dia 7 de outubro de 2014, e apresentado aos Diretores na Reunião Técnica do dia 23 de outubro de 2014. Com a aprovação do projeto pela Diretoria, foi constituído um grupo de trabalho na SFE para desenvolver o Projeto Fiscalização Estratégica. O grupo teve sua primeira reunião em 16 de janeiro de 2015, passando a partir deste momento a reunir-se duas vezes por semana para definir e implantar o projeto.

9. Em 16 de março de 2015, foi apresentada para a equipe da SFE a proposta da nova estrutura de trabalho da área alinhada ao Projeto Fiscalização Estratégica.

10. Em 14 de maio de 2015, a SFE recebeu a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP) para o intercâmbio de experiências sobre a utilização de dados e indicadores no monitoramento e na fiscalização. Na ocasião, a SFE apresentou o Projeto e foi apresentado pela ARSESP o Sistema de Apoio à Fiscalização (SAFI), resultado do trabalho de aprimoramento do processo de fiscalização da Agência Estadual, baseado no monitoramento e diagnóstico das distribuidoras de São Paulo.

11. Por meio do Ofício nº 318/2015-SFE/ANEEL, em 30 de junho de 2015, a SFE solicitou ao Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) dados e indicadores do Sistema Interligado Nacional (SIN) e o agendamento de uma reunião para o intercâmbio de conhecimentos com a equipe da Gerência de Estudos Especiais, Proteção e Controle sobre a utilização da inteligência analítica. O objetivo da reunião também seria tratar sobre a formulação de indicadores, em especial aqueles relacionados a perturbações, desligamentos forçados e atuação de proteção.

12. Nos dias 8 e 9 de julho de 2015, a SFE esteve na sede do ONS, no Rio de Janeiro, para conhecer os trabalhos da equipe de estatística e inteligência analítica do ONS no tratamento dos dados de perturbações, desligamentos forçados e proteção.

13. Entre os dias 24 de julho e 31 de agosto de 2015, foram realizadas reuniões com a Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição (SRD) e com Superintendência de Mediação Administrativa Setorial (SMA) para apresentar o Projeto Fiscalização Estratégica e integrar essas áreas no trabalho de composição das matrizes de desempenho das distribuidoras e das matrizes de percepção do consumidor. Nesse contexto, as áreas envolvidas se comprometeram a fornecer informações e dados consolidados para utilização na elaboração das campanhas de fiscalização, da agenda de trabalho, bem como para a realização de monitoramento contínuo e confecção dos relatórios.

<sup>1</sup> OECD. (2014). *Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. OECD Publishing.



Fl. 3 da Nota Técnica nº 217/2015-SFE/ANEEL, de 15/12/2015.

14. Entre os dias 1º e 9 de setembro de 2015, o Projeto Fiscalização Estratégica foi apresentado para as superintendências de Concessões, Permissões e Autorizações de Transmissão e Distribuição (SCT), de Regulação Econômica e Estudos de Mercado (SEM), de Gestão Tarifária (SGT), de Gestão da Informação (SGI) e de Regulação dos Serviços de Transmissão (SRT).

15. Em 14 de setembro de 2015, por meio do Ofício nº 453/2015-SFE/ANEEL, a SFE solicitou dados e indicadores ao ONS e o agendamento de uma reunião com os gestores de indicadores dos Procedimentos de Rede. A reunião foi realizada no dia 30 de setembro de 2015, na sede do ONS, no Rio de Janeiro.

16. Em 18 de setembro de 2015, como resultado do primeiro ciclo de monitoramento, foi apresentada para a equipe da SFE a Agenda de Trabalho para o biênio 2016/2017. Em 7 de outubro de 2015, a Agenda de Trabalho da SFE para o biênio 2016/2017 foi apresentada para a Diretoria da ANEEL.

17. Em 8 de outubro de 2015, foi realizada reunião com a Superintendência de Comunicação e Relações Institucionais (SCR) para discutir as estratégias de divulgação das campanhas de fiscalização e dos novos produtos resultantes do Projeto Fiscalização Estratégica.

18. Em 6 de novembro de 2015, em reunião de gestão, a SFE apresentou os primeiros resultados de monitoramento e a Agenda de Trabalho 2016/2017 para as demais Superintendências bem como para a Diretoria da ANEEL.

19. Além da Agenda de Trabalho do biênio 2016/2017, foram consolidadas as metodologias para o monitoramento contínuo e diagnóstico técnico preventivo dos serviços de distribuição e transmissão e para o monitoramento da execução das obras de expansão do sistema de transmissão de energia elétrica.

20. A metodologia para o monitoramento da execução das obras de expansão do sistema de transmissão de energia elétrica, bem como a Agenda de Trabalho do biênio 2016/2017, estão detalhadas em documentos específicos. Assim, esta Nota Técnica apresenta a metodologia para o monitoramento contínuo e diagnóstico técnico preventivo dos serviços de distribuição e transmissão de energia elétrica.

### III - DA ANÁLISE

21. As mudanças no setor elétrico brasileiro elevaram a complexidade da atividade fiscalizatória na busca de incentivar os agentes regulados a atender os padrões de desempenho esperados. Entre as mudanças ocorridas estão:

- a) O aumento da complexidade da regulamentação;
- b) A exigência da sociedade por modicidade tarifária;
- c) O aumento expressivo do número de empresas;
- d) A exigência da sociedade por melhores níveis de qualidade do serviço.

22. A evolução do marco legal do setor elétrico levou a um grande número de normas e a um denso conjunto de regras e obrigações a serem observadas pelos agentes setoriais, em particular no segmento de distribuição, tornando mais difícil o cumprimento e a fiscalização de todo o arcabouço regulatório. Adicionalmente, o aumento expressivo do número de empresas atuando no setor elétrico, notadamente no segmento de transmissão, demandam mais esforços de fiscalização.

A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE.

Consulte a autenticidade deste documento em <http://sicnet2.aneel.gov.br/sicnetweb/v.aspx>, informando o código de verificação F66279660034188A





Fl. 4 da Nota Técnica nº 217/2015-SFE/ANEEL, de 15/12/2015.

23. A busca pela modicidade tarifária e a recente redução de receitas das empresas tende a diminuir a disposição em investir na qualidade do serviço. Além disso, algumas empresas apresentam problemas graves de gestão ou dificuldades financeiras, dificultando a resposta adequada à regulação.

24. Por outro lado, o aumento do poder aquisitivo da população e a universalização do serviço de energia elétrica fez crescer a exigência da sociedade em relação aos níveis de qualidade do serviço, o que requer evolução no desempenho dos agentes regulados e melhores ações do regulador.

25. Neste contexto, surgiu o Projeto Fiscalização Estratégica. A primeira fase do trabalho consistiu na definição de nova estratégia da SFE, no intuito de melhorar a atuação da fiscalização, bem como os resultados obtidos pelas atividades planejadas.

26. Na etapa de levantamento das ações praticadas, verificou-se que a resposta da SFE para os desafios da atividade de fiscalização estava fundamentada nos seguintes elementos:

- a) Fiscalizar mais – inspecionar o maior número possível de agentes e instalações;
- b) Fiscalizar melhor – melhorar os procedimentos e as técnicas de fiscalização;
- c) Fiscalizar tudo – aumentar o número de assuntos fiscalizados; e
- d) Punir muitas vezes – utilizar as sanções administrativas como instrumento preferencial para persuadir os agentes a cumprirem as regras.

27. Nesse contexto, o desempenho da área de fiscalização era medido pelo número de fiscalizações realizadas, de Termos de Notificação emitidos e de Autos de Infração ou Termos de Arquivamento lavrados. A Figura 1 mostra os resultados da SFE, incluindo as Agências Estaduais conveniadas, que, entre 2009 e 2014, realizou **2.002** ações de fiscalização e lavrou **1.164** Autos de Infração, totalizando mais de **1,8 bilhões** de Reais em multas aplicadas.

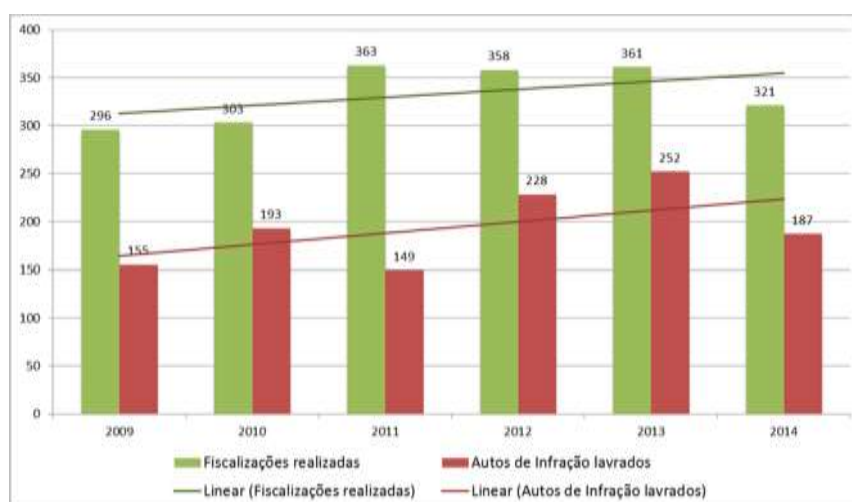


Figura 1 - Números da SFE entre os anos 2009 e 2014

28. Em busca de “fiscalizar tudo” e “fiscalizar melhor”, muitos foram os esforços da SFE. Especialmente nos dois últimos anos, a Superintendência reformulou os procedimentos de fiscalização, elaborou novos manuais e desenvolveu metodologias de monitoramento e de fiscalização remota.



A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE.

Consulte a autenticidade deste documento em <http://sicnet2.aneel.gov.br/sicnetweb/v.aspx>, informando o código de verificação F66279660034188A

Fl. 5 da Nota Técnica nº 217/2015-SFE/ANEEL, de 15/12/2015.

29. A despeito da quantidade de ações, da variedade de assuntos fiscalizados e da atualidade dos procedimentos, nem sempre a execução de ações fiscalizadoras e a aplicação de sanções resultaram na mudança de comportamento esperada ou na melhoria da qualidade do serviço prestado pelos agentes fiscalizados.

30. Desse modo, após a padronização e a modernização de vários procedimentos de fiscalização, fez-se necessário rever a estratégia de atuação, adequando-a às novas necessidades do setor elétrico e da sociedade, isto porque:

- a) Fiscalizar mais implica na necessidade de mais recursos materiais e humanos, indisponíveis na quantidade necessária para atingir o índice esperado de cobertura de fiscalizações periódicas;
- b) Fiscalizar tudo dispersa os esforços tanto da ANEEL quanto do agente fiscalizado, resultando em um sinal difuso sem destaque às prioridades e às expectativas em termos de mudança de comportamento.
- c) A dispersão de foco enfraquece a capacidade da fiscalização de fornecer às áreas de regulação um *feedback* claro sobre as necessidades de evolução das normas;
- d) Punir, muitas vezes, impõe aos agentes e à ANEEL um custo processual muito elevado sem, no entanto, induzir a mudança de comportamento esperada, uma vez que, embora em elevada quantidade, as sanções que vêm sendo impostas são em sua maioria de pequena monta em relação ao faturamento dos agentes;
- e) Como a sanção é a fase final do processo de fiscalização, resta ao agente pouco ou nenhum incentivo para mudar seu comportamento, uma vez que, por um lado, o impacto da sanção não pode ser recuperado e, por outro, persiste a expectativa de que a fiscalização não se repita em curto espaço de tempo.

31. Assim, o Projeto busca focalizar as atividades de fiscalização em ações preventivas e aumentar a efetividade da SFE por meio da utilização de inteligência analítica e do aperfeiçoamento das técnicas de planejamento das atividades de fiscalização.

32. A implantação requer uma mudança de paradigma e a adoção de uma nova cultura que valorize soluções processualmente menos custosas, maior seletividade nas ações fiscalizadoras e a utilização de elementos voltados à orientação dos agentes e à prevenção de infrações. Ou seja, aumento das ações de monitoramento, aprimoramento das atividades de planejamento e redução do número de autuações, como ilustrado na Figura 2.



Figura 2 - Mudança na estratégia de atuação da SFE.



\* A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE.

Consulte a autenticidade deste documento em <http://sicnet2.aneel.gov.br/sicnetweb/v.aspx>, informando o código de verificação F66279660034188A

Fl. 6 da Nota Técnica nº 217/2015-SFE/ANEEL, de 15/12/2015.

33. A redução do número de inspeções e de autuações será compensada pela maior eficácia dessas ações, as quais serão planejadas de modo a atingir objetivos mais claros. A principal mudança consistirá na utilização de boas práticas de fiscalização regulatória, por exemplo, a adoção de técnicas de fiscalização baseada em evidências. Com a fiscalização baseada em evidências, o ponto de partida das fiscalizações deixa de ser o complexo arcabouço regulatório e passa a ser as evidências de falhas na prestação do serviço.

34. Assim, as ações de fiscalização terão início na análise de dados e informações relevantes, como reclamações de consumidores, perturbações do sistema, indicadores e demandas de órgãos externos. A análise dos dados será voltada à busca por evidências de possíveis falhas que, uma vez identificadas, serão caracterizadas por critérios de importância, prioridade e risco. O resultado da análise definirá “onde”, “como” e “com que recursos” atuar, priorizando as atuações preventivas junto ao agente fiscalizado, como ilustrado na Figura 3.

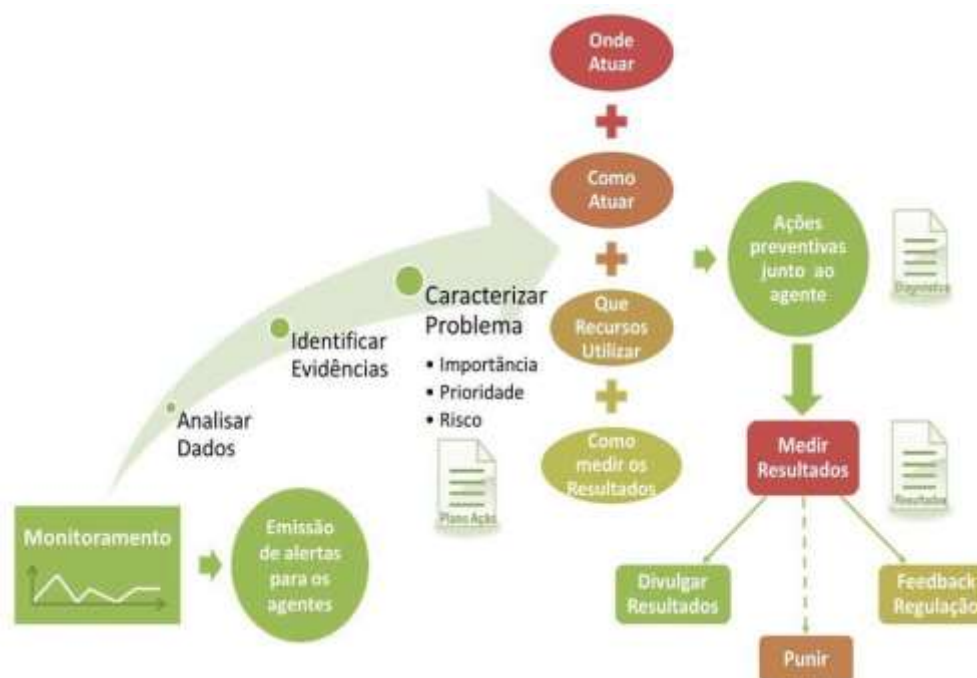


Figura 3 - Mapa das ações preventivas

35. A análise de dados, a utilização de técnicas de inteligência analítica e o monitoramento da atuação dos agentes permitirão a avaliação cautelosa do setor elétrico, propiciando a identificação de problemas a serem resolvidos pelos agentes setoriais e o levantamento das mudanças necessárias na regulamentação. Além disso, será possível realizar o planejamento e a preparação de grandes campanhas de fiscalização organizadas, por exemplo, por temas, por região ou por concessionária.

36. Importante destacar que neste tipo de abordagem será possível definir como medir os resultados de cada fiscalização, uma vez que o objetivo da ação será estabelecido a partir das evidências de falhas a serem sanadas. As evidências, os objetivos e a forma de medir os resultados serão divulgados, permitindo que o agente fiscalizado corrija os problemas apontados e que a sociedade acompanhe os resultados da atividade fiscalizatória.

37. Quanto às autuações, o elevado número de sanções de pouca significância financeira será substituído por sanções de maior impacto, aplicadas somente nos casos em que as ações preventivas não resultarem na mudança de comportamento esperada, reduzindo significativamente o custo processual resultante da atividade de fiscalização.



Fl. 7 da Nota Técnica nº 217/2015-SFE/ANEEL, de 15/12/2015.

38. Neste contexto, as ações adotadas serão proporcionais à resposta dos agentes à regulação e à fiscalização, conforme a teoria de *Responsive Regulation* e seguindo uma filosofia baseada na Pirâmide de Conformidade, como ilustrado na Figura 4.

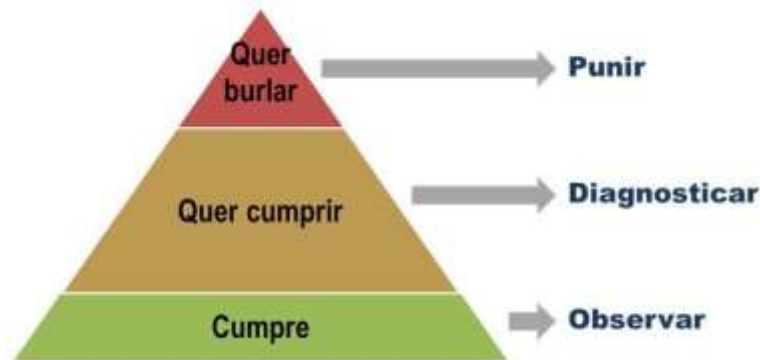


Figura 4 - Ações conforme a resposta dos agentes, seguindo a Pirâmide de Conformidade.

39. Para aqueles agentes que cumprem com suas obrigações contratuais e regulamentares, caberá apenas a verificação deste comportamento. De outro modo, aos que querem cumprir, mas por algum motivo não estão atendendo às expectativas do regulador e da sociedade, caberá à fiscalização diagnosticar os problemas e incentivar sua correção. Por fim, as sanções se destinarão especificamente aos agentes que insistem em permanecer no descumprimento da legislação ou não são capazes de responder satisfatoriamente às ações preventivas.

40. Esta forma de atuação mostra-se adequada, pois a aplicação de sanções nem sempre é o melhor instrumento para resolver todos os problemas setoriais. A organização do setor, a regulamentação coerente e a publicidade de informações têm sido apontadas como melhores práticas de fiscalização regulatória, restando para as ações fiscalizadoras os problemas mais graves ou sem resposta dos agentes.

41. Uma vez delineado o Projeto Fiscalização Estratégica, teve início a sua implantação, com a definição de um novo fluxo de atividades de fiscalização, dividido em quatro etapas, conforme a Figura 5.



Figura 5 - Ciclo de Atividades

\* A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE.

Consulte a autenticidade deste documento em <http://sicnet2.aneel.gov.br/sicnetweb/v.aspx>, informando o código de verificação F66279660034188A

Fl. 8 da Nota Técnica nº 217/2015-SFE/ANEEL, de 15/12/2015.

42. A primeira etapa consiste no monitoramento dos serviços de distribuição e transmissão. O monitoramento tem como objetivos (i) a garantia do recebimento dos dados de fluxo contínuo, como indicadores, reclamações, informações de ocorrências, (ii) a verificação da qualidade dos dados recebidos e (iii) o tratamento dos dados recebidos, com a geração de gráficos, rankings, linhas de tendências, os quais servirão de base para a elaboração da Agenda de Trabalho, que apontará empresas ou temas para as fases de análise, acompanhamento ou ação de fiscalização.

43. A partir dos resultados de monitoramento, serão definidas campanhas anuais de fiscalização com divulgação dos principais assuntos a serem fiscalizados pela SFE e que deverão ser objeto de ações de melhorias pelos agentes. Do modo semelhante, na etapa de monitoramento, serão emitidos aos agentes alertas preventivos para correção imediata, ou em caráter de urgência, de falhas graves ou de evolução acelerada.

44. Com base na Agenda de Trabalho, serão realizadas análises aprofundadas dos temas ou empresas consideradas prioritárias na fase de monitoramento. A fase de análise terá como principal objetivo a elaboração e divulgação dos Relatórios Analíticos. Os Relatórios serão apresentados aos agentes setoriais para que adotem as providências necessárias para a correção das falhas apontadas. Poderão ser solicitados dados adicionais visando à complementação de informações ou realizadas inspeções documentais ou de campo para subsidiar as atividades de análise.

45. Em seguida serão tomadas algumas ações preventivas para a correção das falhas diagnosticadas. Os agentes fiscalizados deverão apresentar planos de regularização com escopo e prazos bem definidos, levando em consideração a importância, a gravidade, o risco, e a prioridade dos temas analisados. As providências adotadas para a correção dos problemas serão acompanhadas e os resultados serão consolidados em relatórios de acompanhamento, permitindo que a sociedade conheça as ações de fiscalização e seus resultados.

46. Quando as falhas apontadas nas etapas de monitoramento e análise não forem corrigidas no período de acompanhamento de providências ou quando implicarem em alto risco à adequada prestação do serviço ou à execução das atividades de fiscalização (ex.: informações incorretas ou prazos inadequados), o processo segue para as fases de notificação e, eventualmente, de punição, conforme detalhado no fluxo apresentado na Figura 6.

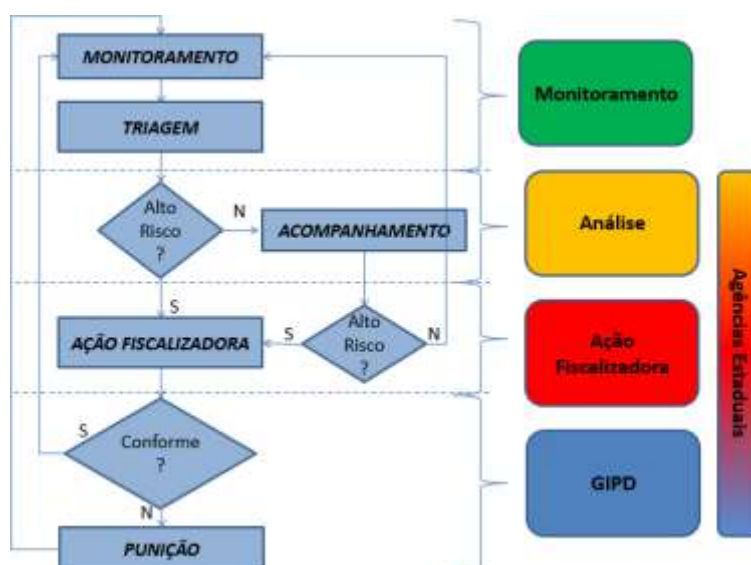


Figura 6 - Estrutura de trabalho – determinação de possíveis falhas e suas correções

A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE.

Consulte a autenticidade deste documento em <http://sicnet2.aneel.gov.br/sicnetweb/v.aspx>, informando o código de verificação F66279660034188A

Fl. 9 da Nota Técnica nº 217/2015-SFE/ANEEL, de 15/12/2015.

47. Assim, o monitoramento contínuo e o diagnóstico técnico têm papel relevante na nova estratégia de atuação da SFE. Deste modo, na sequência desta Nota Técnica são detalhas as metodologias adotadas para o monitoramento contínuo e diagnóstico técnico preventivo das distribuidoras e das transmissoras de energia elétrica.

48. As demais etapas do ciclo de atividades – Análise, Acompanhamento e Ação Fiscalizadora – são citadas nesse documento a fim de contextualizar o papel do monitoramento na atividade de fiscalização. Entretanto, as metodologias adotadas nessas etapas serão tratadas em documentos específicos.

## 1. Monitoramento

49. A atividade de monitoramento consiste no acompanhamento contínuo de dados e indicadores relativos aos serviços de distribuição e transmissão de energia elétrica. O monitoramento objetiva identificar tendências de degradação da qualidade do serviço, antecipando ações para corrigir os problemas e prevenir consequências de impacto negativo na prestação do serviço.

50. Como resultado do monitoramento contínuo, periodicamente, são definidas Campanhas de Fiscalização, planejadas as atividades que comporão as Agendas de Trabalho e emitidos Relatórios de Desempenho das distribuidoras e transmissoras monitoradas. Além disso, a partir do monitoramento são emitidos alertas para os agentes a fim de que sejam adotadas providências imediatas para a solução de problemas relevantes.

### 1.1. Monitoramento do serviço de distribuição

51. O monitoramento da qualidade do serviço das distribuidoras consiste fundamentalmente em duas atividades: a observação da percepção do consumidor sobre o serviço prestado e avaliação do desempenho das empresas por meio dos indicadores técnicos e comerciais.

#### 1.1.1. Monitoramento da percepção do consumidor

52. Para examinar a percepção do consumidor consideram-se a quantidade de reclamações por tipologia registrada na Central de Teleatendimento (CTA) e na Ouvidoria das empresas distribuidoras de energia elétrica, assim como a quantidade das reclamações registradas no Sistema de Gestão da Ouvidoria da ANEEL (SGO).

53. As tipologias de reclamações estão estabelecidas no Anexo I da REN 414/2010 e encontram-se detalhadas no Quadro 1 a seguir. No caso das reclamações registradas no SGO, uma vez que a classificação difere daquela estabelecida na REN 414/2010 foi estabelecida pela SMA uma correspondência entre os tipos de reclamação.

54. Cabe ressaltar que foi identificada a necessidade de compatibilização das tabelas de classificação das tipologias de reclamações do Anexo I da REN 414/2010 e do SGO, para que se tenha uma única tabela de classificação, preferencialmente, nem tão resumida quanto a da REN 414/2010, nem tão abrangente quanto a do SGO.



Fl. 10 da Nota Técnica nº 217/2015-SFE/ANEEL, de 15/12/2015.

Quadro 1 – Tipologias de reclamações estabelecidas na REN 414/2010

<b>COD</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO COMERCIAL</b>
<b>20</b>	<b>RECLAMAÇÃO</b>
20.1	Tarifas
20.2	Faturas
20.3	Suspensão indevida
20.4	Atendimento
20.5	Prazos
20.6	Tensão do fornecimento
20.7	Problemas de instalação interna na unidade consumidora
20.8	Danos Elétricos
20.9	Indisponibilidade de Agência / Posto de Atendimento/ Atendimento Telefônico / Canais de Atendimento / Serviço de Arrecadação
20.10	Cadastro / Alteração Cadastral
20.11	Variação de Consumo
20.12	Erro de Leitura
20.13	Apresentação / Entrega de Fatura
20.14	Custo de Disponibilidade
20.15	Cobrança por Irregularidade
20.16	Cobrança Indevida de Atividade Acessória
20.17	Outros
<b>200</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO URGÊNCIA/EMERGÊNCIA</b>
200.1	Reclamação de Interrupção do Fornecimento
200.2	Fio partido
200.3	Postes
200.4	Transformador
200.5	Outros

55. Adicionalmente, na etapa de Monitoramento, são classificadas e contabilizadas as demandas internas e externas encaminhadas principalmente pela Procuradoria-Geral da ANEEL, pela SMA e demais unidades organizacionais da ANEEL, além de diretamente por órgãos externos como ministérios públicos, prefeituras e associações de classe.

56. Anualmente, também é verificada a evolução dos itens de avaliação do Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor (IASC) relacionados com a Qualidade Percebida pelo consumidor, os quais têm a maior influência sobre a satisfação do consumidor com os serviços prestados pelas distribuidoras.

57. A Figura 7 ilustra todos os aspectos observados no monitoramento e relacionados com a percepção do consumidor.

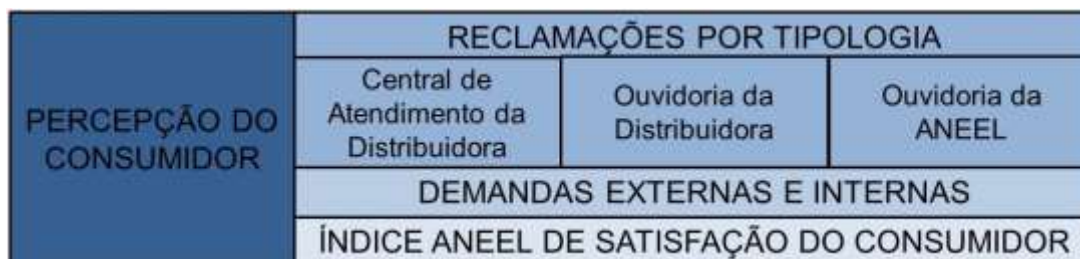


Figura 7 – Monitoramento da percepção do consumidor



A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE.

Consulte a autenticidade deste documento em <http://sicnet2.aneel.gov.br/sicnetweb/v.aspx>, informando o código de verificação F66279660034188A

Fl. 11 da Nota Técnica nº 217/2015-SFE/ANEEL, de 15/12/2015.

### 1.1.2. Monitoramento do desempenho das distribuidoras

58. Sobre a atividade de monitoramento do desempenho dos indicadores de qualidade do serviço, conforme demonstrado na Figura 8, são avaliadas diversas dimensões da qualidade, tendo sido escolhidos os indicadores listados no Quadro 2.

DESEMPENHO DA DISTRIBUIDORA	INDICADORES TÉCNICOS			
	Segurança do Trabalho e das Instalações	Continuidade do Serviço	Conformidade de Tensão	Tempo das ocorrências emergenciais
	INDICADORES COMERCIAIS			
	Atendimento aos Prazos dos Serviços Comerciais	Atendimento telefônico	Tratamento das Reclamações	

Figura 8 – Monitoramento do desempenho da distribuidora

Quadro 2 – Indicadores escolhidos para Monitoramento

Dimensão	Aspecto	Indicadores selecionados
Qualidade Técnica	Segurança do Trabalho e das Instalações	Número de acidentes com terceiros envolvendo a rede elétrica e demais instalações da distribuidora
		Número de mortes decorrentes de acidentes com terceiros envolvendo a rede elétrica e demais instalações da distribuidora
	Continuidade	Duração equivalente de interrupção por unidade consumidora (DEC)
		Frequência equivalente de interrupção por unidade consumidora (FEC)
		DEC/Limite
		FEC/Limite
		DEC Interno Não Programado (cheio, considerando expurgos)
		FEC Interno Não Programado (cheio, considerando expurgos)
		% DEC expurgado
		% FEC expurgado
		Quantidade de consumidores compensados pela violação do DIC, FIC ou DMIC
		Quantidade de consumidores compensados pela violação do DICRI
	Soma das compensações pela violação do DIC, FIC ou DMIC	
	Soma das compensações pela violação do DICRI	
Tempo das ocorrências emergenciais	Tempo Médio de Atendimento (TMAE)	
	Número de ocorrências emergenciais verificadas no conjunto de unidades consumidoras (n)	
Conformidade de Tensão	Duração relativa de transgressão de tensão crítica equivalente – DRCE	
	Duração relativa de transgressão de tensão precária equivalente – DRPE	
	Índice de Unidades Consumidoras com Tensão Crítica – ICC	
Qualidade Comercial	Atendimento telefônico	Indicador de Nível de Serviço – INS
		Indicador de Abandono – Iab
		Indicador de Chamadas Ocupadas – ICO
	Atendimento aos Prazos dos Serviços Comerciais por assunto regulado	Pedidos de Ligação Nova
		Pedidos de Ligação Nova com Obra
		Religação
		Reclamações
Ressarcimento de Danos em Equipamentos Elétrico		

59. Considerando os indicadores da qualidade do serviço das distribuidoras, serão disponibilizados mensalmente na página da ANEEL Relatórios de Desempenho que apresentarão uma síntese do comportamento das distribuidoras.



A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE.

consulte a autenticidade deste documento em <http://sicnet2.aneel.gov.br/sicnetweb/v.aspx>, informando o código de verificação F66279660034188A



Fl. 12 da Nota Técnica nº 217/2015-SFE/ANEEL, de 15/12/2015.

## **1.2. Monitoramento do serviço de transmissão**

60. O monitoramento do serviço de transmissão envolve a observação de dados de perturbações e desligamentos forçados e no monitoramento da manutenção (REN 669/2015), dos Esquemas Regionais de Alívio de Carga – ERAC e de indicadores de desempenho estabelecidos nos Procedimentos de Rede.

### **1.2.1. Monitoramento de perturbações e desligamentos forçados**

61. As perturbações e os desligamentos forçados são registrados e analisados pelos agentes de operação e pelo ONS, segundo rotinas estabelecidas nos Procedimentos de Rede. Os dados coletados são consistidos e armazenados no Sistema Integrado de Perturbações – SIPER, em um processo de apuração realizado de forma conjunta entre o ONS e os agentes de operação envolvidos.

62. O desligamento forçado é a retirada de serviço de um equipamento ou linha de transmissão em condições não programadas, resultante de falha, de desligamento de emergência ou de desligamento indevido, seja ele acidental ou incorreto. No monitoramento são considerados os desligamentos forçados automáticos ou manuais, com origem interna ou secundária, independentemente de serem desligamentos permanentes ou fugitivos.

63. A origem do desligamento é interna quando a causa se relaciona com as partes principais do componente desligado. A origem é secundária quando a causa se relaciona aos equipamentos secundários, complementares ou auxiliares do componente desligado.

64. No monitoramento não são considerados desligamentos com causa externa, ou seja, desligamentos resultantes de: (i) atuação correta da proteção do componente em virtude de falhas externas, (ii) desligamento por atuação correta da proteção de outro componente, (iii) desligamento por configuração ou (iv) desligamento por atuação de Sistema Especial de Proteção - SEP. Do mesmo modo, também não são monitorados os desligamentos com causa operacional, ou seja, cuja causa é de natureza elétrica sistêmica (oscilação, sobretensões, sobrefrequências, etc.).

65. O objetivo do monitoramento das perturbações e desligamentos forçados é identificar as principais causas das perturbações e desligamentos forçados de equipamentos e linhas de transmissão, permitindo a adoção das medidas necessárias para minimizar o risco de novas ocorrências. Além disso, o monitoramento possibilita a seleção das instalações com maior número de desligamentos para uma análise detalhada dos problemas, de forma a definir, em conjunto com os agentes, as medidas corretivas necessárias a fim de melhorar o desempenho da instalação.

### **1.2.2. Monitoramento da manutenção (REN 669/2015)**

66. A Resolução Normativa nº 669, de 14 de julho de 2015, regulamenta os Requisitos Mínimos de Manutenção e o monitoramento da manutenção de instalações de transmissão de Rede Básica. Esse instrumento normativo estabeleceu as bases necessárias para o desenvolvimento de uma metodologia de monitoramento da manutenção realizada pelas transmissoras.

67. Os Requisitos Mínimos de Manutenção estabelecem as atividades mínimas e suas periodicidades aceitáveis para os equipamentos e linhas de transmissão de Rede Básica e encontra-se detalhado no Anexo da REN 669/2015.

Fl. 13 da Nota Técnica nº 217/2015-SFE/ANEEL, de 15/12/2015.

68. O acompanhamento da manutenção ocorrerá por meio do sistema de acompanhamento da manutenção, em desenvolvimento pelo ONS, e dos planos de manutenção cadastrados pelas transmissoras, em conformidade com os Requisitos Mínimos de Manutenção, conforme ilustrado na Figura 9.

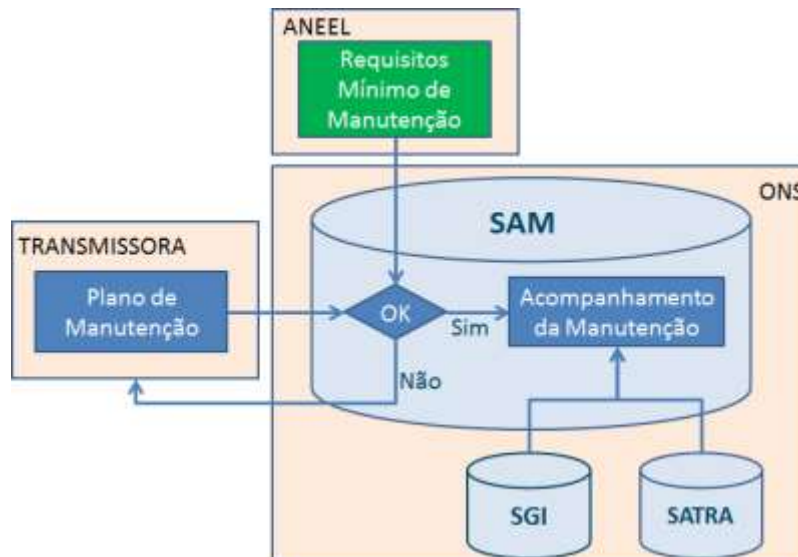


Figura 9 – Validação do plano de manutenção da transmissora com base nos Requisitos Mínimos de Manutenção.

69. A partir dos planos de manutenção cadastrados e validados com base nos Requisitos Mínimos de Manutenção, o ONS acompanhará a execução da manutenção, alertando às transmissoras e à ANEEL dos desvios durante a sua execução, como mostra a Figura 10.

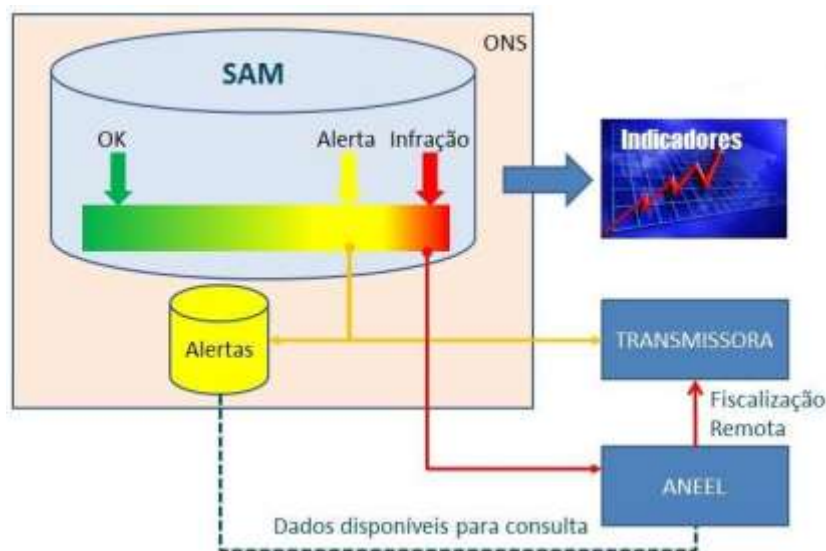


Figura 10 - Acompanhamento da execução dos planos de manutenção, com a emissão de alertas automáticos para as transmissoras e para a ANEEL.

70. No monitoramento da manutenção será feita a gestão dos alertas emitidos às transmissoras e a avaliação da evolução dos indicadores do desempenho das transmissoras sob o aspecto da manutenção. Isso permitirá a adoção de ações preventivas de incentivo à adequada manutenção das instalações de transmissão da Rede Básica do Sistema Interligado Nacional (SIN).



\* A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE.

Consulte a autenticidade deste documento em <http://sicnet2.aneel.gov.br/sicnetweb/v.aspx>, informando o código de verificação F66279660034188A

Fl. 14 da Nota Técnica nº 217/2015-SFE/ANEEL, de 15/12/2015.

### 1.2.3. Monitoramento dos Esquemas Regionais de Alívio de Carga - ERAC

71. O monitoramento dos esquemas regionais de alívio de carga visa verificar o cumprimento, por parte das distribuidoras e dos consumidores livres, das atribuições e responsabilidades referentes aos ERAC, previstas nos Procedimentos de Rede e nos Procedimentos de Distribuição de Energia Elétrica no Sistema Elétrico Nacional – PRODIST.

72. O monitoramento do ERAC tem por base a metodologia de monitoramento dos montantes de cargas disponibilizados para serem cortados pelo ERAC e a verificação do atendimento às recomendações elaboradas pelo ONS por parte das distribuidoras e dos consumidores livres.

73. A metodologia considera leituras reais dos montantes de cargas disponibilizados para serem cortados pelo ERAC, informadas pelos agentes envolvidos, e afere os percentuais de atendimento dos montantes previstos pelo ONS, com o intuito de melhorar a aderência dos valores de corte de carga projetados e efetivamente realizados quando da utilização dos ERAC.

### 1.2.4. Monitoramento de indicadores de desempenho

74. Estão previstos nos Procedimentos de Rede uma série de indicadores referentes ao desempenho dos agentes e das instalações da Rede Básica e Complementar do SIN. Para o monitoramento do desempenho do sistema de transmissão, foram selecionados os indicadores listados no Quadro 3.

Quadro 3 – Indicadores para o monitoramento do desempenho das transmissoras.

Tipo/Origem	Nome da Coluna	Descrição
Submódulo 25.9 Indicadores de desempenho dos sistemas de proteção	SPAC	Sistema de Proteção – Atuações Corretas
	SPAI	Sistema de Proteção – Atuações Incorretas
	SPRA	Sistema de Proteção – Recusas de Atuação
	SPAA	Sistemas de Proteção – Atuações Acidentais
Submódulo 25.10 Indicador de desempenho das programações de intervenções	Ica	Cancelamento de intervenções pelo agente
	Ico	Cancelamento de intervenções pelo ONS
	Iurg	Intervenção de Urgência
	Iemr	Intervenção de Emergência
	Ina	Intervenções não Aprovadas
Submódulo 25.10 Indicadores de desempenho das programações de manutenção	Iapm	Acerto dos Programas Mensais de Manutenção
	Icanc	Cancelamento de Manutenções
	Imurg	Manutenção de Urgência
	Imemr	Manutenção de Emergência
	ldtp	Desvio de Tempo Previsto para Desligamento para Execução de Manutenção
Submódulo 25.11 Indicadores de atendimento às recomendações	EARA	Evolução do Atendimento às Recomendações dos Relatórios de Análise
	PARA	Pontualidade do Atendimento às Recomendações dos Relatórios de Análise

75. A observação de desvios em relação ao histórico dos indicadores de desempenho ou distorções em relação ao padrão verificado no setor podem ensejar a análise dos problemas identificados ou ações fiscalizadoras, em casos de desvios injustificados ou considerados graves. Além disso, mensalmente, serão divulgados, na página da ANEEL, Relatórios de Desempenho com a síntese do comportamento das transmissoras.



\* A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE.

Consulte a autenticidade deste documento em <http://sicnet2.aneel.gov.br/sicnetweb/v.aspx>, informando o código de verificação F66279660034188A

Fl. 15 da Nota Técnica nº 217/2015-SFE/ANEEL, de 15/12/2015.

### 1.3. Emissão de Alertas

76. Os alertas são avisos imediatos de natureza preventiva sobre a necessidade de correção dos problemas verificados no monitoramento. A emissão de alertas para distribuidoras e transmissoras ocorrerá sempre que for detectada a necessidade de ações de curto prazo para a correção de condutas ou para a adequação da qualidade da prestação do serviço.

77. Considerando os indicadores de qualidade do serviço, de forma preventiva, serão gerados alertas quando a tendência ou a evolução do comportamento do indicador for de piora da qualidade em níveis relevantes. A melhoria do desempenho e a correção da tendência dos indicadores apontados nos alertas serão acompanhadas, podendo acarretar em ação fiscalizadora se não for revertida a situação de degradação observada.

78. No caso das demandas internas e externas, elas serão classificadas e tratadas, sendo emitidos alertas quando evidenciadas condutas indesejadas do agente. Importante destacar que dependendo da gravidade e do risco da situação evidenciada na demanda avaliada, também poderão ser designadas análises ou ações fiscalizadoras para correção dos problemas identificados.

79. No caso da distribuição, os alertas também considerarão a evolução das reclamações registradas no SGO, quando a quantidade relativa de reclamações procedentes sobre um determinado aspecto regulatório (tipologia) ultrapassar limites aceitáveis. Nesse caso, os alertas indicarão à distribuidora a necessidade da adoção de providências para regularização dos problemas e redução da quantidade de reclamações. De modo semelhante, serão emitidos alertas para transmissoras quando observado crescimento acentuado no número de desligamentos forçados nas instalações de transmissão ou desvios relacionados aos Requisitos Mínimos de Manutenção.

80. Os alertas emitidos serão acompanhados a fim de verificar se os problemas apontados foram corrigidos ou se existe a necessidade de atividades de análise ou de ações fiscalizadoras específicas. Além disso, serão elaborados mensalmente Relatórios de Monitoramento que consolidam a situação dos alertas emitidos, a evolução da percepção dos consumidores, o desempenho dos indicadores de qualidade dos serviços de distribuição e transmissão e o tratamento dados às demandas internas e externas.

### 1.4. Agenda de Trabalho

81. A Agenda de Trabalho constitui documento que consolida o detalhamento do ciclo de atividades da SFE: Monitoramento, Análise, Acompanhamento e realização de Ações Fiscalizadoras. A Agenda é elaborada anualmente com horizonte bianual, podendo sofrer revisões semestrais.

82. São itens que compõem a Agenda de Trabalho: definição dos assuntos para as Campanhas de Fiscalização, informação das empresas e assuntos que deverão ser analisados, estabelecimento dos acompanhamentos usuais, extraordinários ou para regularização das falhas verificadas nas análises realizadas e a determinação de quais ações fiscalizadoras deverão ser realizadas.

#### 1.4.1. Campanhas de Fiscalização

83. As Campanhas de Fiscalização consistem fundamentalmente em ações preventivas de incentivo à melhoria da qualidade do serviço. Os principais objetivos das Campanhas de Fiscalização são: orientar os agentes acerca dos assuntos relevantes relacionados com a qualidade do serviço, alertar os agentes a respeito dos assuntos que apresentam elevados indícios de problemas na prestação do serviço, promover a autorregularização dos agentes não conformes e aumentar a percepção do risco regulatório.



\* A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE.

Consulte a autenticidade deste documento em <http://sicnet2.aneel.gov.br/sicnetweb/v.aspx>, informando o código de verificação F66279660034188A

Fl. 16 da Nota Técnica nº 217/2015-SFE/ANEEL, de 15/12/2015.

84. As Campanhas de Fiscalização são definidas no âmbito das Agendas de Trabalho e divulgadas para o público externo e interno, por meio de iniciativas definidas em conjunto com a SCR. Entre as formas de divulgação das Campanhas estão reuniões de orientação às distribuidoras e transmissoras, para ressaltar os aspectos mais gerais das Campanhas de Fiscalização, enfatizando as questões de maior repercussão para o consumidor e de maior relevância para o sistema elétrico e buscando promover a autorregulização.

#### **a) Campanhas de Fiscalização da Distribuição**

85. No caso da Distribuição, a escolha dos assuntos que comporão as Campanhas de Fiscalização considera a percepção dos consumidores sobre a qualidade do serviço, observando, prioritariamente, o canal de comunicação com maior volume de reclamações.

86. São considerados para as campanhas de fiscalização os assuntos que apresentam distribuidoras com quantidade de reclamações superior ao estabelecido a seguir:

- CTA – maior que 100 reclamações a cada 10.000 consumidores ou 1% dos consumidores da distribuidora;
- Ouvidoria da Distribuidora – maior que 2 reclamações a cada 10.000 consumidores ou 0,02% dos consumidores da distribuidora;
- Ouvidoria da ANEEL (SGO) - maior que 5 reclamações a cada 10.000 consumidores ou 0,05% dos consumidores da distribuidora.

87. Os limites de quantidade de reclamações podem sofrer alterações, de acordo com os resultados obtidos em cada ciclo de trabalho.

#### **b) Campanhas de Fiscalização da Transmissão**

88. No caso da Transmissão, a escolha dos assuntos que compõem as Campanhas de Fiscalização considera a estratificação das causas dos desligamentos forçados de equipamentos e linhas de transmissão, priorizando as causas que levam a um maior número de desligamentos no sistema de transmissão.

89. Os dados de desligamentos forçados são coletados e consistidos pelo ONS no Sistema Integrado de Perturbações – SIPER, por meio de um processo de apuração das perturbações realizado de forma conjunta entre o ONS e os agentes de operação envolvidos.

90. Para a definição das Campanhas são considerados os desligamentos forçados, de origem interna ou secundária, em equipamentos e linhas de transmissão da Rede Básica e da Rede Complementar do Sistema Interligado Nacional – SIN, ocorridos em uma janela de apuração de doze meses.

91. Como temas de campanha, são selecionadas as causas de desligamentos forçados de maior relevância. Com isso, espera-se reduzir o número de desligamentos forçados do sistema de transmissão e evitar grandes perturbações no Sistema Interligado Nacional - SIN.

#### **1.4.2. Definição das empresas e assuntos para Análise**

92. Como resultado do monitoramento contínuo, podem ser identificados problemas de impacto relevante para o setor elétrico e para a sociedade, os quais são encaminhados para a etapa de análise. Os trabalhos dessa etapa envolvem o detalhamento das informações produzidas pelo monitoramento e norteiam as atividades seguintes da fiscalização.



A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE.

consulte a autenticidade deste documento em <http://sicnet2.aneel.gov.br/sicnetweb/v.aspx>, informando o código de verificação F66279660034188A

Fl. 17 da Nota Técnica nº 217/2015-SFE/ANEEL, de 15/12/2015.

### a) Análise da distribuição

93. A definição das empresas e assuntos que serão temas de análise do serviço de distribuição é realizada a partir da Matriz de Percepção do Consumidor e da Matriz de Desempenho das Distribuidoras, consolidadas em parceria com a SMA e SRD.

#### Matriz de Percepção do Consumidor

94. A Matriz de Percepção do Consumidor atribui para cada agente de distribuição de energia elétrica um valor de Quantidade Relativa de Reclamações (QR) por tipologia para cada 10.000 unidades consumidoras, conforme pode ser observado na Equação 1.

$$QR = \frac{\text{Quantidade\_Reclamações}}{\text{Quantidade\_Consumidores}} \times 10.000 \quad \text{Equação 1}$$

95. A Matriz de Percepção possui três dimensões, de acordo com os canais para registro das reclamações: CTA, Ouvidoria da Distribuidora e Ouvidoria da ANEEL.

96. A Figura 11 representa o esquema da Matriz de Percepção e suas dimensões

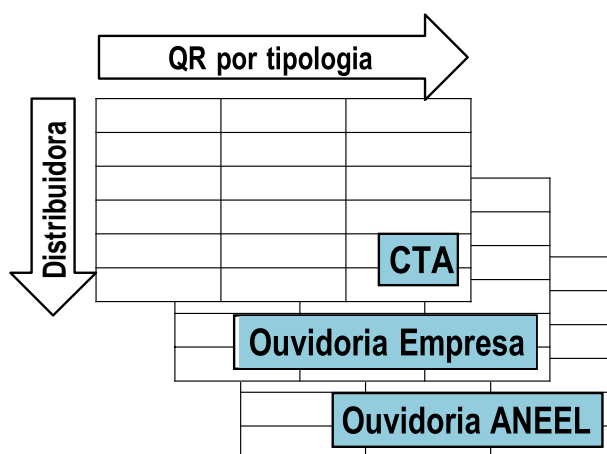


Figura 11 - Esquema da Matriz de Percepção

97. Na Matriz de Percepção são consideradas todas as reclamações registradas, ou seja, todas as reclamações recebidas em cada um dos canais de comunicação sejam procedentes, improcedentes ou ainda não tratadas. O período de observação da quantidade de reclamações considera os últimos doze meses disponíveis.

98. Essa premissa motivou-se pelo fato da análise de procedência ainda não ser um procedimento uniforme para todas as distribuidoras e pela noção de que o julgamento da procedência da reclamação pelos aspectos regulatórios pode encobrir uma insatisfação generalizada associada à qualidade dos serviços prestados, mesmo estando conforme quanto às especificações estabelecidas no regulamento.

99. A metodologia ainda deve ser estendida para as permissionárias, pois elas não têm obrigatoriedade de ter CTA e não tem o registro de reclamações na própria Ouvidoria ou registro de forma segregada na Ouvidoria da ANEEL.

Fl. 18 da Nota Técnica nº 217/2015-SFE/ANEEL, de 15/12/2015.

### Matriz de Desempenho das Distribuidoras

100. A Matriz de Desempenho foi desenvolvida para avaliar o comportamento das distribuidoras na prestação do serviço, sendo atribuída a cada distribuidora uma pontuação de 0 a 100 para cada um dos indicadores escolhidos, conforme destaques do Quadro 2.

101. A Equação 2 expressa a forma de cálculo da pontuação.

$$Pontuação = 100 \times \frac{X_N - X_{pior}}{X_{melhor} - X_{pior}} \quad \text{Equação 2}$$

Onde:

$X_N$  – Indicador observado no período;

$X_{melhor}$  – Melhor indicador dentre o verificado nos últimos 12 meses para concessionárias e permissionárias;

$X_{pior}$  – Pior indicador dentre o verificado nos últimos 12 meses para concessionárias e permissionárias.

102. Para o cálculo da pontuação considerou-se separadamente o conjunto de concessionárias e permissionárias. Também é importante destacar que, para a determinação do melhor e pior indicadores não estão sendo consideradas as empresas inadimplentes.

103. A Figura 12 representa o esquema da Matriz de Desempenho.

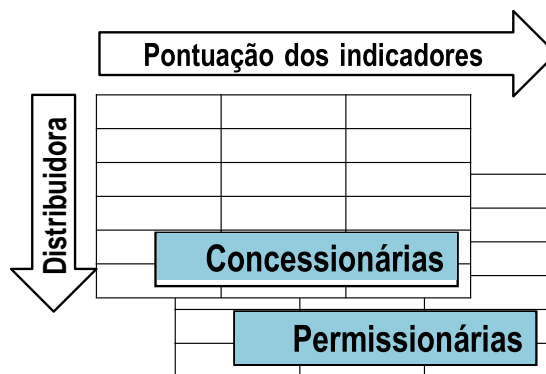


Figura 12 - Esquema da Matriz de Desempenho

104. O período de avaliação dos indicadores considera os últimos doze meses cujo prazo regulamentar para envio já se encontra vencido.

### Definição das Análises da Distribuição

105. Após a obtenção das Matrizes de Percepção do Consumidor e de Desempenho dos Agentes, são relacionados os tipos de reclamações com os indicadores da qualidade do serviço para determinar os assuntos a serem analisados para cada empresa avaliada.

106. Por exemplo, as reclamações sobre interrupção de fornecimento estão relacionadas com os indicadores de Continuidade e de Tempo das Ocorrências Emergenciais da Qualidade Técnica. Assim como a tipologia Prazos está associada aos indicadores de Atendimento aos Prazos dos Serviços Comerciais por assunto regulado da Qualidade Comercial.

\* A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.



Fl. 19 da Nota Técnica nº 217/2015-SFE/ANEEL, de 15/12/2015.

107. Na ausência de indicadores associados à tipologia de reclamação ou de demandas de assuntos correlatos, é avaliada somente a quantidade de reclamações relativa por assunto.

108. Para a definição das análises, primeiramente, são avaliadas as tipologias das Campanhas de Fiscalização devido à relevância da quantidade de reclamações. Depois são consideradas as demais tipologias para atribuição de análises mais específicas.

109. Considerando cada tipologia, é observada para cada empresa a existência de violação dos limites para a quantidade de reclamações, assim como adotado para o estabelecimento das Campanhas de Fiscalização:

- CTA – maior que 100 reclamações a cada 10.000 consumidores;
- Ouvidoria da Distribuidora – maior que 2 reclamações a cada 10.000 consumidores;
- Ouvidoria da ANEEL (SGO) - maior que 5 reclamações a cada 10.000 consumidores.

110. Em seguida, são verificadas as pontuações atribuídas aos indicadores associados à tipologia de reclamação, avaliando o desempenho como insatisfatório para pontuações inferiores a 70 pontos. Essa referência poderá sofrer alterações, de acordo com os resultados obtidos a cada ciclo de trabalho. Adicionalmente, são consideradas as demandas recebidas pela SFE para os assuntos relacionados ao tipo de reclamação.

111. Dessa forma, para as empresas que ultrapassam os limites de quantidades de reclamações por unidade consumidora com desempenho insatisfatório dos indicadores associados e apresentam quantidade significativa de demandas internas ou externas, são designadas análises para investigação dos indícios de má qualidade na prestação do serviço.

112. Outra verificação realizada considera os casos em que o QR está acima do limite e a pontuação dos indicadores da qualidade do serviço demonstra desempenho satisfatório, nessa situação, é proposta ação fiscalizadora de apuração do indicador de qualidade do serviço associado à tipologia avaliada.

113. Tendo em vista o monitoramento da qualidade do serviço, torna-se bastante importante a verificação da adimplência das distribuidoras quanto ao envio dos indicadores regulados. Nesse aspecto, é realizada avaliação das empresas inadimplentes de envio dos indicadores escolhidos para monitoramento no período de avaliação. Assim, para as empresas que não enviaram os indicadores da qualidade do serviço são estabelecidas análises sobre a inadimplência de indicadores ou informações.

114. No estabelecimento das análises a serem realizadas também são consideradas aquelas originadas diretamente das demandas internas e externas já tratadas pelo Monitoramento. Além disso, as Agências Estaduais também contribuem para a definição das análises, uma vez que são consultadas formalmente sobre as atividades da Agenda de Trabalho que comporão os Termos de Referência, podendo sugerir empresas e assuntos para serem analisados.

## **b) Análise do desempenho da operação de instalações de transmissão**

115. Para a análise do desempenho da operação de instalações de transmissão são selecionadas as subestações e linhas de transmissão nas quais tiveram origem o maior número de desligamentos forçados em um período de doze meses.



\* A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE.

Consulte a autenticidade deste documento em <http://sicnet2.aneel.gov.br/sicnetweb/v.aspx>, informando o código de verificação F66279660034188A



Fl. 20 da Nota Técnica nº 217/2015-SFE/ANEEL, de 15/12/2015.

116. A definição das instalações de transmissão para a análise do desempenho da operação baseia-se no número de desligamentos forçados no período avaliado e em eventuais cortes de cargas, conforme os critérios de seleção estabelecidos a seguir:

- Linhas de transmissão com dez ou mais desligamentos forçados no período avaliado;
- Linhas de transmissão com cinco ou mais desligamentos forçados e corte de carga resultante maior do que zero no período avaliado;
- Subestações com dez ou mais desligamentos forçados no período avaliado;
- Subestações com cinco ou mais desligamentos forçados e corte de carga resultante maior do que zero no período avaliado.

117. As instalações selecionadas para análise passarão por estudos específicos com objetivo de identificar os problemas que levaram ao grande número de desligamentos forçados e estabelecer as medidas para evitar a sua repetição. Para isso, serão analisados os relatórios estatísticos produzidos pelo ONS, os Relatórios de Análises de Perturbações – RAPs, os Relatórios Síntese de Ocorrências, etc. e consultados os agentes de operação.

### **c) Análise do desempenho das transmissoras**

118. O desempenho das transmissoras é acompanhado por meio da evolução histórica dos indicadores de desempenho dos sistemas de proteção, das programações de intervenções, das programações de manutenção e de atendimento às recomendações, detalhados no Quadro 3.

119. As transmissoras com pior desempenho serão selecionadas para análise, a partir da avaliação da tendência dos seus indicadores e da comparação do seu desempenho com as demais transmissoras monitoradas. Os temas de análise são escolhidos após a consolidação dos problemas apontados pelos indicadores com as informações obtidas no monitoramento dos desligamentos forçados e no monitoramento da manutenção.

## **2. Análise**

120. Como resultado do monitoramento contínuo, podem ser identificados problemas de impacto relevante para o setor elétrico e para a sociedade, os quais são encaminhados para a etapa de análise. As análises podem ser realizadas por empresa ou por tema, sendo atribuído um responsável para a elaboração do respectivo Relatório Analítico.

121. Ao longo da realização das análises, poderão ser solicitados dados ou informações adicionais ou agendadas reuniões com os representantes de distribuidoras e transmissoras para esclarecimentos de pontos específicos do diagnóstico. Além disso, pode ser necessária a realização de inspeções de campo ou verificações documentais.

122. Ao final do trabalho de análise, o Relatório Analítico é encaminhado para a empresa e podem ser agendadas reuniões com seus representantes para apresentação dos resultados, com vistas à elaboração do Plano de Regularização das falhas observadas.

123. O Plano de Regularização proposto pela empresa será validado pela SFE, que poderá propor as alterações necessárias para o atendimento aos aspectos relacionados com a correção das falhas dentro de um prazo adequado, objetivando sempre resultados relacionados com a melhoria do desempenho dos agentes na adequada prestação do serviço.



Fl. 21 da Nota Técnica nº 217/2015-SFE/ANEEL, de 15/12/2015.

124. Uma vez definido o Plano de Regularização, as ações da empresa são acompanhadas até a regularização dos problemas ou até o final dos prazos estabelecidos, conforme atividades descritas a seguir.

### **3. Acompanhamento**

125. O principal objetivo do acompanhamento é conferir a mudança de comportamento do agente em resposta às ações preventivas.

126. A partir da Análise, são estabelecidos, com a participação dos agentes, Planos de Regularização. Esses Planos devem conter ações que propiciem a correção das falhas detectadas e a melhoria da qualidade dos serviços prestados por meio da mensuração de resultados concretos. O Plano de Regularização deve conter o cronograma detalhado, com a definição de marcos intermediários, a fim de que seja acompanhado o andamento das ações propostas e, ao final, avaliados os resultados alcançados.

127. Considerando periodicidade previamente definida nos Planos de Regularização, serão elaborados Relatórios de Acompanhamento para avaliação do cumprimento das ações planejadas pelo agente.

128. Ao final do prazo para obtenção dos resultados, será confeccionado Relatório de Avaliação dos Resultados, que indicará se a empresa conseguiu atingir os objetivos propostos. Em caso de sucesso dos resultados finais, a empresa será informada da avaliação e será dada publicidade aos resultados obtidos. No caso de não atingimento dos resultados, totalmente ou parcialmente, será designada ação fiscalizadora específica para apuração de não conformidades associadas às evidências de falhas.

129. Em casos de recorrente descumprimento da regulamentação ou de grave degradação da qualidade do serviço, pode-se verificar a necessidade de emissão de Relatório de Falhas e Transgressões.

### **4. Ação fiscalizadora**

130. As ações fiscalizadoras correspondem à apuração de não conformidades, consubstanciada em relatório de fiscalização, do qual se fará Termo de Notificação (TN). As evidências de falhas na prestação do serviço que darão origem às não conformidades poderão ser detectadas pelo monitoramento, evidenciadas ao longo da análise e confirmadas durante o acompanhamento.

131. De maneira geral, evidências verificadas no Monitoramento da existência de falhas na apuração dos indicadores de qualidade do serviço resultarão em ações fiscalizadoras. Assim como reincidências na inadimplência no envio de dados e indicadores. Assuntos mais críticos originados das demandas internas e externas tratadas pelo Monitoramento também podem resultar em ações fiscalizadoras.

132. Além disso, no caso da distribuição, as Agências Estaduais também contribuem para a definição das ações de fiscalização, uma vez que são consultadas formalmente sobre as atividades da Agenda de Trabalho que comporão os Termos de Referência.

133. O processo administrativo associado a cada ação fiscalizadora será instruído com todas as informações originadas nas demais etapas da fiscalização – monitoramento, análise e acompanhamento, buscando motivar adequadamente a notificação ao agente.



Fl. 22 da Nota Técnica nº 217/2015-SFE/ANEEL, de 15/12/2015.

#### IV - DO FUNDAMENTO LEGAL

134. A Nota Técnica está fundamentada nos seguintes instrumentos legais:

- Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;
- Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995;
- Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996;
- Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999;
- Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004;
- Decreto nº 41.019, de 26 de fevereiro de 1957;
- Decreto nº 1.717, de 24 de novembro de 1995;
- Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997;
- Decreto nº 2.655, de 2 de julho de 1998;
- Decreto nº 4.932, de 23 de dezembro de 2003;
- Resolução Normativa nº 63, de 12 de maio de 2004;
- Resolução Normativa nº 67, de 8 de junho de 2004;
- Resolução Normativa nº 68, de 8 de junho de 2004;
- Resolução Normativa nº 414, de 9 de setembro de 2010;
- Resolução Normativa nº 669, de 14 de julho de 2015.

#### V - DA CONCLUSÃO

135. Em resposta às diretrizes da Diretoria Colegiada da ANEEL, a SFE consolidou uma proposta de mudança na sua forma de atuação, no sentido de adotar ações preventivas na busca de um maior alinhamento dos agentes fiscalizados com os compromissos firmados em relação à qualidade do serviço prestado. A proposta resultou no Projeto Fiscalização Estratégica que consiste em uma mudança de paradigma, a partir da adoção de novas técnicas de fiscalização baseada em evidências e na utilização de inteligência analítica, aliada ao conceito de regulação responsiva (*Responsive Regulation*).

136. Essa Nota Técnica apresenta a nova estratégia de atuação da SFE, baseada no uso de inteligência analítica e no monitoramento das empresas e/ou temas, no diagnóstico de falhas e no acompanhamento de ações corretivas ou preventivas. A estratégia apresenta diversas inovações na forma de monitorar e fiscalizar as empresas do setor elétrico. Entre os benefícios esperados estão:

- a) Alinhamento da atuação da SFE às melhores práticas de fiscalização divulgadas por organismos institucionais e acadêmicos em nível internacional;
- b) Melhor utilização de recursos, adotando-se esforços proporcionais aos riscos identificados;
- c) Redução de custos processuais na ANEEL, reduzindo-se o número de processos por meio da fiscalização do que é importante e da punição apenas quando não houver a reação esperada;
- d) Possibilidade de medição e de avaliação dos resultados obtidos pela SFE no setor elétrico;
- e) Fiscalização dinâmica, voltada aos problemas atuais do setor e às demandas da sociedade.

137. A nova forma de atuação da SFE é fortemente baseada no monitoramento contínuo dos serviços de eletricidade. Isso motivou o estabelecimento da Iniciativa Estratégica “11.2.1 – Desenvolver e implantar metodologia para realizar acompanhamento contínuo e diagnóstico preventivo”, alinhada ao Objetivo Estratégico “11. Modernizar e aperfeiçoar os processos de fiscalização”.



\* A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE.

Consulte a autenticidade deste documento em <http://sicnet2.aneel.gov.br/sicnetweb/v.aspx>, informando o código de verificação F66279660034188A

Fl. 23 da Nota Técnica nº 217/2015-SFE/ANEEL, de 15/12/2015.

138. Esta Nota Técnica detalha a metodologia para o monitoramento contínuo e diagnóstico técnico preventivo das distribuidoras e das transmissoras de energia elétrica, alinhado com a estrutura e diretrizes do Projeto Fiscalização Estratégica.

139. Busca-se, com a adoção do conjunto de ações aqui apresentadas, significativa contribuição para a melhoria dos serviços públicos de distribuição e transmissão de energia.

[Redacted]  
Especialista em Regulação

[Redacted]  
Especialista em Regulação

[Redacted]  
Especialista em Regulação

[Redacted]  
Especialista em Regulação

[Redacted]  
Especialista em Regulação

[Redacted]  
Especialista em Regulação

**De acordo:**

[Redacted]  
Superintendente de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade

\* A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

[Redacted]

[Redacted]

Consulte a autenticidade deste documento em <http://sicnet2.aneel.gov.br/sicnetweb/v.aspx>, informando o código de verificação F66279660034188A



Em 8 de janeiro de 2016.

**Assunto: Novo modelo de negócio e estrutura organizacional da Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração - SFG**

## I - DO OBJETIVO

1. Apresentar o novo modelo de negócio e nova estrutura organizacional da Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração com respectiva estrutura de cargos comissionados técnicos e indicação de servidores para ocupa-los.

## II - DOS FATOS

2. Regular e fiscalizar a produção de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal é uma das finalidades da ANEEL instituída por meio da Lei nº 9.427 de 1996. Em seguida, considerando a missão da ANEEL de *proporcionar condições favoráveis para que o desenvolvimento do mercado de energia elétrica ocorra com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade*, o Decreto nº 2.335 de 1997 detalhou em diretrizes como a ANEEL deve orientar suas atividades a fim de cumprir a missão estabelecida. Dentre elas destacam-se:

- prevenção de potenciais conflitos entre agentes do setor de energia elétrica e demais agentes da sociedade;
- regulação e fiscalização realizadas com o caráter de simplicidade;
- criação de condições para a modicidade das tarifas, sem prejuízo da oferta e com ênfase na qualidade do serviço de energia elétrica;
- criação de ambiente para o setor de energia elétrica que incentive o investimento, de forma que os agentes tenham asseguradas a viabilidade econômica e financeira, nos termos do respectivo contrato;
- educação e informação dos agentes e demais envolvidos sobre as políticas, diretrizes e regulamentos do setor de energia elétrica;
- transparência e efetividade nas relações com a sociedade.

3. Continuou o Decreto indicando que a ação fiscalizadora da ANEEL visa primordialmente à educação e orientação dos agentes do setor de energia elétrica; à prevenção de condutas violadoras da lei e dos contratos; e, à descentralização de atividades complementares aos Estados, com os propósitos de:

- instruir os agentes e consumidores quanto ao cumprimento de suas obrigações;
- fazer cumprir os contratos, as normas e os regulamentos da exploração dos serviços e instalações de energia elétrica;

48532.000152/2016-00

\* A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.



(Fl.2 da Nota Técnica nº 001/2016-SFG/ANEEL, de 08/1/2016).

- garantir o atendimento aos padrões de quantidade, adequação, finalidade, qualidade, custo, prazo e segurança dos serviços e instalações de energia elétrica;
- subsidiar, com informações e dados necessários, a ação regulatória, visando à modernização do ambiente institucional.

4. O regimento interno da ANEEL<sup>1</sup> estabeleceu como atribuições básicas das superintendências, dentre outras:

- promover intercâmbio com entidades nacionais e estrangeiras, mantendo-se devidamente atualizada em processos organizacionais, estudos e investigações em sua área de competência;
- coordenar as atividades dos recursos humanos e o uso dos recursos técnicos e materiais disponíveis na área, buscando a efetividade e o controle da qualidade dos serviços executados.

5. Especificamente para a SFG, o regimento interno atribui a competência de controlar e fiscalizar os serviços e instalações de geração de energia elétrica, desde a implantação ou ampliação até a sua operação; os agentes de operação de sistemas e de comercialização de energia no setor elétrico, em conjunto com as demais áreas de fiscalização da ANEEL; os encargos setoriais e programas de governo afetos aos agentes de geração; e o cumprimento das obrigações constantes dos contratos de concessão e de autorizações de geração.

6. Em 28 de maio de 2015 por meio de correio eletrônico e em 28 de agosto de 2015 por meio do Memorando nº 343<sup>2</sup> a SRH informou redefinição de quantidade, atribuições e tipos de cargos comissionados técnicos que a SFG teria a dispor considerando estudos conduzidos pela própria SRH e assessores da diretoria, conforme tabela a seguir.

SFG	CCT I	CCT II	CCT IV
	4	2	4

CCT I - substituição/adjunto

CCT II - projetos especiais, apoio administrativo ou atividades relevantes

CCT IV - coordenação de processos e/ou equipes

### III - DA ANÁLISE

7. Historicamente, a SFG realizou as atividades de sua competência valendo-se de estrutura organizacional, definição de equipes e de cargos comissionados técnicos com base nos elementos dispostos na Lei nº 9.427/1996, no Decreto nº 2.335/1997, no Regimento Interno da ANEEL e nas orientações subsidiárias da Diretoria e Superintendência de Recursos Humanos – SRH.

8. Diversos ciclos de gestão, lideranças, cenários internos e externos à SFG e à ANEEL impuseram alterações ou mostraram-se como oportunidades para mudanças no desenho organizacional, definição de equipes, coordenadores e respectiva estrutura de cargos comissionados técnicos.

<sup>1</sup> Anexo à Portaria MME nº 349, de 28/11/97 com redação dada pela Resolução ANEEL nº 503 de 07/08/2012

<sup>2</sup> 48546.004431/2015-00

\* A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

(Fl.3 da Nota Técnica nº 001/2016-SFG/ANEEL, de 08/1/2016).

9. Em novembro de 2009 por ocasião da construção de um novo ciclo de gestão, a SFG redefiniu as diretrizes organizacionais da área e estrutura de cargos comissionados técnicos. Tais informações foram prestadas à SRH<sup>3</sup> acompanhadas da indicação de servidores a serem nomeados no comissionamento. Em dezembro de 2011, a SFG informou à SRH ajustes organizacionais e apresentou nova estrutura de cargos comissionados técnicos e servidores a serem nomeados<sup>4</sup>. Tal estrutura foi modificada<sup>5</sup> após manifestação da SRH quanto a restrição do valor de disponibilidade financeira.

10. Em maio de 2012, iniciando mais um novo ciclo de gestão, a equipe SFG exercitou a reflexão sobre seus desafios de curto, médio e longo prazo para atendimento de suas responsabilidades institucionais no papel de fiscalização da prestação dos serviços de geração de energia elétrica, dando início à formulação do planejamento estratégico da área. A partir deste trabalho, um novo desenho organizacional e estrutura de cargos comissionados foi definido em fevereiro de 2013. Tal desenho teve como elementos norteadores o reconhecimento da necessidade de maior eficiência e eficácia para as rotinas de trabalho; a visão de que era preciso praticar conceitos e ferramentas modernas de gestão; e, necessidade de atingir-se maior alinhamento entre as atividades a serem desenvolvidas e os objetivos e expectativas acerca do papel das ações de fiscalização.

11. Tais pilares foram objetivados no dia-a-dia com auxílio de um desenho organizacional com ajustes e novidades. Na categoria dos ajustes, obtivemos uma estrutura mais enxuta, com redução da verticalidade e quantidade de estruturas de coordenação de atividades dentro dos processos. Como novidade, foi estruturada a equipe de Gestão e criado o Escritório de Projetos. A equipe de Gestão teve como principal desafio transformar o “planejado” em “resultados” balanceando os esforços e recursos alocados. Já a nova estrutura de Escritório de Projetos visou criar novos conceitos, procedimentos e rotinas que, com alcance abrangente e transversal nos processos, tivesse capacidade de não apenas melhorar marginalmente os processos e resultados da SFG, mas de elevar significativamente o patamar de desempenho e qualidade do que a SFG entrega para a sociedade. O detalhamento dos conceitos, organograma, estrutura de cargos comissionados associados e servidores indicados para comissionamento foram apresentados à SRH em fevereiro de 2013<sup>6</sup>.

12. A recente intensificação da expectativa e cobrança da sociedade quanto aos resultados das instituições que prestam serviço público, o contexto setorial atual complexo e instável, o amadurecimento da equipe e dos resultados alcançados a partir dos esforços de gestão acumulados nos anos de existência da SFG apresentam-se neste momento como uma oportunidade de recomeço dos trabalhos com transformação do modelo de negócio, da organização, da forma de execução das atividades, da medição dos resultados a da forma e instrumentos de prestação de contas dos resultados para a sociedade.

13. Seguindo a atribuição de manter-se devidamente atualizada em processos organizacionais, estudos e investigações em sua área de competência, a SFG buscou e estudou nos últimos meses referências bibliográficas que indicassem o estado da arte sobre a atividade de fiscalização regulatória<sup>7</sup> e conheceu boas práticas e resultados exitosos de outras instituições brasileiras que exercem atividade de

<sup>3</sup> Nota Técnica nº 093/2009-SFG/ANEEL - 48532.013192/2009-00

<sup>4</sup> Memorando nº 1.025/2011-SFG/ANEEL - 48532.011106/2011-00

<sup>5</sup> Memorando nº 002/2012-SFG/ANEEL, de 05 de janeiro de 2012 - 48532.000085/2012

<sup>6</sup> Nota técnica nº 13/2013-SFG/ANEEL, de 21/02/2013 - 48532.001062/2013

<sup>7</sup> Materiais elaborados por: Banco Mundial; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico-OCDE; Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG; Confederação Nacional da Indústria - CNI; Universidades de Oxford, Cambridge e Leiden

\* A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

(Fl.4 da Nota Técnica nº 001/2016-SFG/ANEEL, de 08/1/2016).

fiscalização<sup>8</sup>. Também foram feitas incursões a outras UORGs da ANEEL<sup>9</sup> para busca de boas práticas que visassem ao atingimento da boa implementação da regulação e à indução/incentivo/garantia da conformidade regulatória.

14. Associando os conhecimentos adquiridos com reflexões e exercícios internos, avaliamos que era preciso atribuir significância ao momento de revalidação e mudança da cultura e do modelo de negócio da SFG. A estratégia seguiu para buscar este significado em paralelo na história. Encontramos então relação entre o momento atual da SFG com o Renascimento, “*período histórico entre fim do século XIV e início do século XVII marcado por **transformações** em muitas áreas da vida humana. E apesar destas transformações serem bem evidentes na cultura, sociedade, economia, política e religião, caracterizando a transição do feudalismo para o capitalismo e significando uma **ruptura** com as estruturas medievais, o termo é mais comumente empregado para descrever seus efeitos nas artes, na filosofia e nas **ciências**<sup>10</sup>” (grifo nosso).*

15. Avaliamos que “transformação”, “ruptura” e “ciências” são elementos que conectam a oportunidade e as necessidades atuais da SFG com conceitos abordados nas referências bibliográficas estudadas, conforme a seguir.

16. Em 2013, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - OCDE apontou que é necessário *desenvolver e aplicar estratégias fiscalizatórias que alcancem os melhores resultados possíveis*<sup>11</sup>. Praticar este conceito implica em transformar em grande medida os processos e atividades atuais da SFG. Não que a equipe não estivesse comprometida em alcançar bons resultados antes, nem que não estivéssemos de fato alcançando resultados satisfatórios. Mas a transformação necessária se justifica porque os cenários internos e externos mudaram, porque nos apropriamos de conhecimentos que até então não tínhamos e temos visto possibilidades e oportunidades para que os resultados possíveis de hoje e de amanhã sejam bem melhores que os de ontem.

17. Ademais, em 2014, a mesma OCDE apontou a importância de se *alocar recursos de forma proporcional ao risco e adotar ações de acordo com a gravidade dos fatos observados*<sup>12</sup>. Para praticarmos este conceito nas rotinas de trabalho, será necessária uma ruptura da cultura do que fazer e como fazer. E, por fim, a Confederação Nacional da Indústria - CNI em 2014, indicou que *inspeções e fiscalizações só conseguem ser eficazes se os fiscais forem competentes e hábeis*<sup>13</sup>. Para adquirirmos ou aperfeiçoarmos competências e habilidades, precisaremos literalmente de ciência a partir da assimilação de conhecimentos novos e de práticas sistemáticas inovadoras.

18. Avançando e transportando-nos do mundo das reflexões importantes, mas abstratas para o trabalho concreto, ordinário e rotineiro, o que a ANEEL e a SFG efetivamente precisam atender é o que entendemos por interesse público a partir do equilíbrio entre a tríplice demanda dos atores: Governo, Consumidores e Agentes Regulados (Figura 1).

<sup>8</sup> Banco Central do Brasil, Receita Federal do Brasil, Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL

<sup>9</sup> SRD, SRC, SFE e SFF

<sup>10</sup> <https://pt.wikipedia.org/wiki/Renascimento>

<sup>11</sup> *Reform of regulatory enforcement and inspections in OECD countries*

<sup>12</sup> *Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*

<sup>13</sup> Modernização da fiscalização: as lições internacionais para o Brasil

\* A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.



(Fl.5 da Nota Técnica nº 001/2016-SFG/ANEEL, de 08/1/2016).



Figura 1 – Definição de interesse público a partir da tríplice demanda dos Consumidores, Governo e Agentes Regulados.

19. A partir deste desenho, o desafio é depurar qual a participação da SFG, considerando suas competências, para garantir o desejado interesse público. Partimos então para encontrar qual é o elemento de intersecção entre: os anseios do Consumidor de modicidade tarifária, qualidade do serviço e garantia dos direitos; com os anseios do Governo de ter seus interesses estratégicos e políticas setoriais atendidas; com os anseios dos Agentes Regulados de obterem remuneração adequada aos investimentos, contratos honrados e regras claras no mercado. Como jogar esse jogo para entregar o resultado requerido de forma simultânea e equilibrada para as três partes?

20. Chegamos à conclusão que a SFG deve atuar com foco em garantir ao Consumidor que a **energia** seja a ele entregue conforme foi contratada em termos de **prazo e qualidade**. Para a perspectiva do Governo, devemos ser capazes de garantir **energia** em **quantidade e prazo** necessários para atender à demanda. E finalmente para os Agentes Regulados, precisamos garantir condições de **padrão e ambiente** estáveis para que entreguem **energia** ao mercado.



Figura 2 – Focos da SFG para atender à tríplice demanda do interesse público

(Fl.6 da Nota Técnica nº 001/2016-SFG/ANEEL, de 08/1/2016).

21. Para garantir o atingimento destes resultados, julgamos que a solução deve passar necessariamente pela transformação de como nos organizamos, de como executamos nossas ações, de como medimos nossos resultados e também de como prestamos contas desses resultados.



Figura 3 – Estratégia definida para atender à tríplice demanda do interesse público

22. A estrutura organizacional e o modelo de negócio precisam estar adequados ao desafio de produzimos os resultados que atendam à tríplice demanda. Ademais, precisamos de procedimentos elaborados a partir de conhecimento e ciência que possibilitem aos fiscais uma atuação com alto desempenho e os habilitem para obterem resultados sempre acima do mínimo padrão de qualidade requerido. As decisões de planejamento e alocação de recursos devem ter foco nos objetivos estabelecidos e os resultados precisam ser constantemente medidos a partir de indicadores simples e comparados com metas arrojadas e atingíveis. Por fim, precisamos prestar contas do alcance dos resultados e oferecer, com transparência, informações que permitam aos demais atores tomarem decisões melhores e que também estejam alinhadas com o interesse público.

23. Todos estes elementos são conceitos difundidos de planejamento estratégico, de gestão de pessoas, processos e projetos. Não há, no aspecto das ferramentas, portanto qualquer novidade. A ruptura e transformação pretendidas deverão se dar então na cultura das pessoas, no significado atribuído a cada atividade e por consequência, no valor a ser entregue à sociedade como resultado do trabalho que executamos.

### III.1 – Organização

#### III.1.a – Nova Estrutura Organizacional

24. A estrutura organizacional será modificada do antigo desenho (Figura 4) que foi bastante útil e adequado aos desafios do passado para uma proposta moderna e compatível com as necessidades atuais do novo modelo de negócio que busca uma atuação focada em produzir resultados e valores para Governo, Consumidores e Agentes Regulados (Figura 5).

25. A proposta pretende um avanço dos conceitos e práticas do modelo de Gestão Gerencial para o modelo de Gestão para Governança, por meio do qual se busca não só eficiência ou fazer mais com

\* A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

(Fl.7 da Nota Técnica nº 001/2016-SFG/ANEEL, de 08/1/2016).

menos, mas assertividade e capacidade de entregar resultados e valores aos *stakeholders* ou fazer o que deve ser feito.

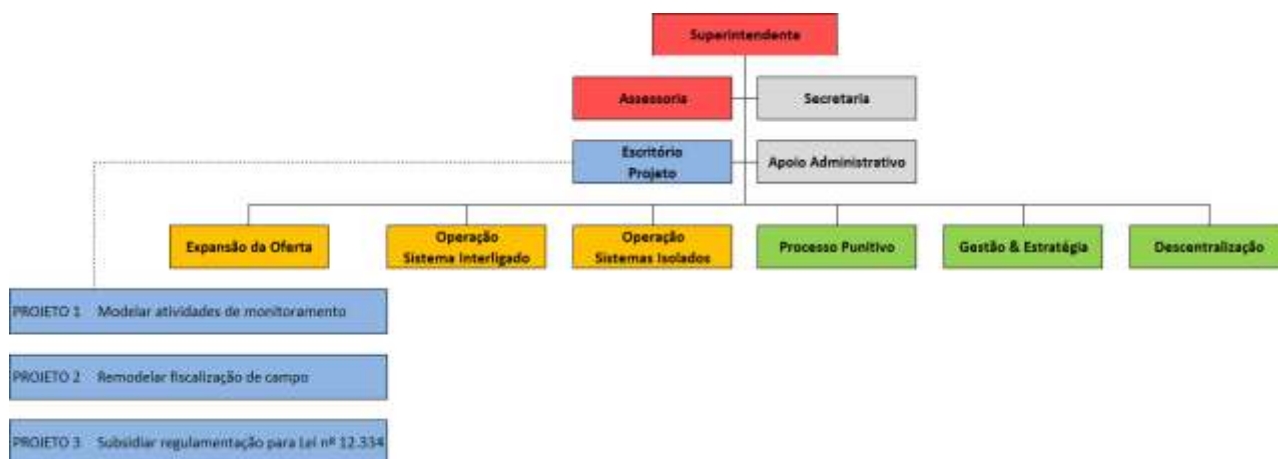


Figura 4 – Organograma antigo: desenho útil e adequado aos desafios do passado

26. A nova organização está conformada em 5 camadas que representam os processos e atividades da superintendência de forma que todas as pessoas que compõem a equipe SFG: servidores efetivos, terceirizados e estagiários tem seu trabalho associado a alguma dessas camadas, sem exceção. Todos fazem parte e podem localizar sua atuação, sua contribuição, nesse arranjo. As interfaces e contatos entre as equipes internas da SFG e com as camadas/estruturas externas de outras UORGs da ANEEL e de outras instituições estão de forma mais intensa e explicitamente representadas neste novo desenho. Tal característica foi empregada deliberadamente.



Figura 5 – Novo desenho organizacional: compatível com as necessidades atuais do novo modelo de negócio da SFG que busca uma atuação focada em produzir resultados e valores para Governo, Consumidores e Agentes Regulados

\* A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

(Fl.8 da Nota Técnica nº 001/2016-SFG/ANEEL, de 08/1/2016).

27. O novo desenho com suas características geométricas curvas aponta e incentiva um modo de trabalho dinâmico, flexível e orgânico. Estes são elementos importantes para dois valores primordiais ao novo ciclo de gestão que se inicia: autonomia e colaboração. Enquanto autonomia tem relação com uma dimensão importante da atuação individual pois significa capacidade de governar-se pelos próprios meios, colaboração aponta para um princípio da dimensão coletiva de atuação de cada pessoa da equipe e tem a ver com execução de atividades e perseguição de objetivos comuns a partir de uma rede de relacionamento.

28. De ordem prática, o novo arranjo:

- mantém a equipe "Obras" ou "Expansão da Oferta" alterando sua denominação para "Supervisão da Implantação" de novas usinas;
- agrega as equipes "Operação - Sistema Interligado" e "Operação - Sistemas Isolados" numa nova equipe denominada "Supervisão da Produção" de energia;
- extingue a equipe "Processo Administrativo Punitivo" e cria a equipe "Decisão";
- mantém a equipe "Gestão & Estratégia" que incorpora as atividades e pessoas responsáveis pela "Descentralização" e "Gestão Administrativa";
- dissolve a estrutura de "Escritório de Projetos".

29. A denominação "Obras" ou "Expansão da Oferta" é aprimorada, afinal as atividades dessa equipe são intensas também nas etapas que antecedem à instalação efetiva de obras das usinas. Além disso, os termos citados podem causar interpretações incoerentes face à responsabilidade pela expansão da capacidade de geração de energia para equilíbrio da oferta x demanda ser de competência do Ministério de Minas e Energia - MME e da Empresa de Pesquisa Energética - EPE. A nova denominação então adequa-se melhor às atividades e processos de competência da SFG.

30. A necessidade de agrupamento dos processos de supervisão da produção de energia elétrica no sistema interligado e nos sistemas isolados advém do avanço recente e significativo da interligação ao SIN de grande parte das cargas que antes estavam isoladas. Este agrupamento também é necessário para alinharmos a estrutura ao exercício intenso que o novo modelo de negócio nos impõe de alocar recursos de forma proporcional aos riscos e aos resultados requeridos. Ressalvamos que a fiscalização da gestão de encargos, tais como a Conta de Consumo de Combustíveis - CCC, além das atividades de planejamento, operação, coordenação e contabilização realizadas por agentes setoriais, continuará a ser uma atividade relevante no processo de supervisão da produção de energia.

31. A extinção da equipe de Processo Administrativo Punitivo significa na verdade seu renascimento com a denominação "Decisão" com expressiva ampliação de suas atividades e responsabilidades. Esta modificação tem como motivação principal o atendimento das exigências recentes de que a fiscalização regulatória feita pela ANEEL tenha uma atuação mais preventiva e orientativa, valendo-seu intensificando outras formas de garantia da qualidade do serviço que não exclusivamente a aplicação de penalidades. A equipe deverá cuidar então não só da instrução final do processo de fiscalização especificamente na elaboração de documentos relacionados a autos de infração, mas de participar e instruir ações desde o início dos processos administrativos, seguindo o novo modelo de negócio da SFG com foco não na punição, mas na garantia da conformidade regulatória por meio da promoção da mudança do comportamento dos agentes regulados.

(Fl.9 da Nota Técnica nº 001/2016-SFG/ANEEL, de 08/1/2016).

32. A equipe de Gestão & Estratégia mantém sua nomenclatura, mas também se transforma. Incorpora as pessoas e atividades relacionadas à gestão administrativa de documentos e processos hoje desempenhadas por técnicos terceirizados de apoio em arquivologia e trabalhos de secretariado e recepção. Também tem esta equipe suas atividades e responsabilidades ampliadas pois deverá ser capaz de bem gerir, medir e prestar contas da execução das atividades das demais equipes e de sua própria.

33. A equipe de Gestão & Estratégia também congregará atividades antes desenvolvidas pela equipe Descentralização. Tal ajuste busca maior alinhamento das definições de estratégias, das ações de gestão, bem como das próprias atividades das agências estaduais ao novo modelo de atuação da Superintendência, em especial em sua dimensão de maior ajustamento entre alocação de recursos e busca por resultados. Menciona-se ainda o amadurecimento quanto à necessidade de maior uniformidade entre critérios de planejamento e padrão de qualidade dos produtos das agências estaduais entre e a SFG. A gestão técnica dos trabalhos contratados junto às agências estaduais será de responsabilidade das equipes de Supervisão da Implantação e Supervisão da Produção, além da equipe Decisão quando necessário, e os trabalhos administrativos de gestão dos contratos será de responsabilidade da equipe Gestão & Estratégia.

34. As atividades programadas no âmbito do Escritório de Projetos deverão ser absorvidas e executadas pelas equipes de Supervisão da Implantação e Supervisão da Produção já que a estrutura do escritório foi extinta. Tal decisão decorre da avaliação de que o Escritório de Projetos cumpriu o papel para o qual foi criado. A materialização do resultado se deu objetivamente por meio da (i) construção de um novomodelo de negócio que aponta para um caminho adequado frente aos desafios futuros da SFG; (ii) da exitosa elaboração de procedimentos de fiscalização e execução de atividades testes ou piloto aplicando o modelo e os procedimentos criados; e (iii) da conclusão dos trabalhos de subsídio à regulamentação da Lei 12.334/2010 sobre segurança de barragens, inclusive tema este com recente publicação de regulamento.

35. A orientação é que, dando por encerrada a fase de projeto para construção de nova base conceitual para o *modus operandi* da SFG, a operacionalização e transformação das rotinas de fiscalização sejam executadas no contexto não mais de projeto, mas do processo de supervisão da implantação de usinas e da produção de energia.

### III.1.b - O novo modelo de negócio

36. Convém explicar a esta altura o que é na prática o tal novo modelo de negócio, batizado como Modelo Quantum e elaborado principalmente a partir do estudo e assimilação dos conceitos de *compliance* e *enforcement* aprendidos nos estudos acadêmicos e nas boas práticas de outras instituições. Não há tradução literal ou completa para estes termos em língua portuguesa e num exercício livre e com certo prejuízo de significado, os termos podem ser substituídos respectivamente por conformidade regulatória e fiscalização regulatória.

37. Tais conceitos são empregados no desenho da chamada "Pirâmide de Conformidade Regulatória" (Figura 6) que sistematiza os padrões usuais de comportamento de agentes regulados e os associa às práticas adequadas a serem adotadas pela fiscalização regulatória a fim de garantir a pretendida conduta.

\* A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

(Fl.10 da Nota Técnica nº 001/2016-SFG/ANEEL, de 08/1/2016).



Figura 6 – Pirâmide de Conformidade Regulatória

38. Utilizando a Pirâmide de Conformidade Regulatória e o conceito de Diferenciação de Risco Regulatório (Regulatory Risk Differentiation) aplicado à fiscalização de empreendimentos de geração de energia, chegamos ao novo modelo de negócio da SFG que pode ser representado de forma esquemática por um modelo de fiscalização em 3 níveis: Monitoramento, Ação Remota e Ação Presencial (Figura 7).

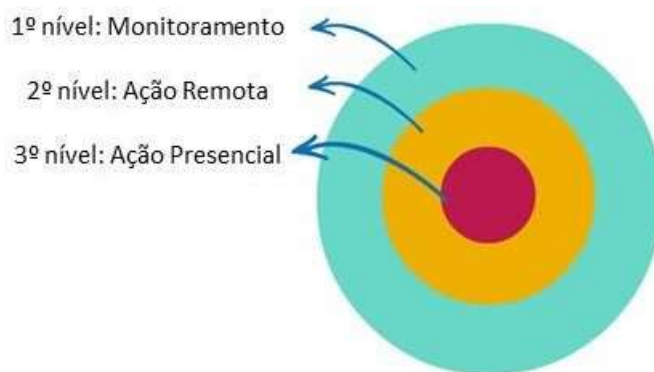


Figura 7 – Desenho esquemático do novo modelo de negócio da SFG: conceito de Diferenciação de Risco Regulatório e fiscalização em 3 níveis

39. O Primeiro Nível, ou Monitoramento, é o mais abrangente e envolve o universo de todos os agentes de geração de energia. Nesse nível, os agentes são monitorados por meio de indicadores de qualidade e desempenho gerados a partir de dados obtidos por meio de formulários de Auto Declaração dos próprios agentes e de bases de dados de outras instituições como Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS e Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE.

40. A fiscalização realiza uma análise de risco de forma a se filtrar os empreendimentos que apresentam um risco potencial para uma determinada avaliação. Por exemplo, para a avaliação de usinas em

\* A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

(Fl.11 da Nota Técnica nº 001/2016-SFG/ANEEL, de 08/1/2016).

implantação, o monitoramento poderá avaliar quais empreendimentos apresentam maior risco de atraso na conclusão das obras. Já para a avaliação de usinas hidrelétricas mais estratégicas para o equilíbrio entre oferta e demanda de energia no Sistema Interligado Nacional – SIN, o monitoramento poderá avaliar o desempenho operacional das instalações. Convém destacar que a análise de risco realizada nessa etapa, por abranger o universo total dos agentes, deve dispor de uma base de dados organizada e de indicadores quantitativos, de modo a viabilizar cruzamentos de informações automatizados e uma análise sistematizada.

41. Ressalta-se que o resultado do Monitoramento, além de permitir a seleção dos empreendimentos de maior risco, também visa permitir que seja feita uma análise geral do setor em relação a determinados padrões, como por exemplo: qual o tempo médio para construção de usina eólica? Qual a disponibilidade média das unidades geradoras hidráulicas?

42. O Segundo Nível, ou Ação Remota, envolve um conjunto menor de usinas, justamente aquelas selecionadas por meio da análise de risco realizada no Monitoramento. Este nível contempla uma análise mais minuciosa dos indicadores, análise documental e solicitação ao agente de informações complementares. Como a análise realizada nessa etapa é mais minuciosa e conta com informações qualitativas detalhadas, é possível que sejam observados eventuais casos de “falso positivo”, ou seja, casos em que a avaliação de risco realizada no nível de monitoramento não se confirme.

43. Caso a investigação de segundo nível seja suficiente para apuração da adequação ou inadequação regulatória e conclusão da ação de fiscalização, os procedimentos e ritos formais da fiscalização que devem visar à orientação aos agentes, à correção de condutas inadequadas e à prevenção de falhas ou tendência de falhas futuras podem ser realizados sem a necessidade de uma ação presencial.

44. Contudo, em diversos casos é necessária a realização de uma fiscalização presencial, seja pela necessidade de se coletar mais evidências, seja pela necessidade intrínseca da inspeção *in loco* de alguns tipos de fiscalização. Nesses casos, a fiscalização avança para o Terceiro Nível do Modelo que é a Ação Presencial. Observa-se que na maior parte dos casos, a fiscalização presencial só será realizada após a realização das etapas anteriores, o que traz foco e inteligência na inspeção de campo, além de otimização dos recursos do regulador e dos agentes regulados. Em outras palavras, a fiscalização de campo irá focar nos itens selecionados e estudados nas etapas anteriores, ou seja, nos que existem evidências de possíveis problemas e/ou necessidade de confirmação de vistoria em campo. Tendo em vista que empreendimentos de geração de energia elétrica normalmente se encontram em lugares de difícil acesso e que a presença física de representantes do regulador demanda recursos significativos, é fundamental que as fiscalizações de campo sejam objetivas e tenham foco específico.

45. Um detalhamento maior sobre conceitos e operacionalização do novo modelo de negócio pode ser conhecida a partir dos artigos: “Fiscalização em 3 níveis – aplicando o conceito de diferenciação de risco regulatório na fiscalização de empreendimentos de geração de energia” e “A nova metodologia de fiscalização dos serviços de geração de energia elétrica por meio de autodeclaração dos agentes regulados”<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Artigos disponíveis em: <http://www.aneel.gov.br/?SFG>

\* A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.



(Fl.12 da Nota Técnica nº 001/2016-SFG/ANEEL, de 08/1/2016).

### **III.2 - Execução**

#### **III.2.a - Investindo em Procedimentos**

46. Como já dito anteriormente, em um de seus aspectos da mudança gerencial, a Superintendência quer trazer a dimensão das “ciências” ao momento em curso. Buscar essa dimensão, não significa dizer ou inferir que as ações desenvolvidas de fiscalização até o presente momento pela área estavam desprovidas de conhecimento técnico ou científico. Quer sim trazer aprimoramento às competências da equipe no desenvolvimento de suas atividades. Nessa linha, em especial nas dimensões do desenvolvimento de competências, a saber o conhecimento e a habilidade necessária a execução de uma tarefa, espera-se ganho relevante com a elaboração de procedimentos específicos de fiscalização.

47. Tal estratégia, possibilitará um maior aproveitamento das peculiaridades da formação e experiência profissional dos integrantes da equipe, onde para determinadas ações de fiscalização, o conhecimento e habilidade de determinados servidores serão transpostos para lógicas de trabalho replicáveis, permitindo o próprio desenvolvimento deste servidor, tendo em vista a necessária intensificação de estudos e análise na elaboração dos procedimentos, e o desenvolvimento do restante da equipe.

48. Investir na produção de procedimentos também se mostrou a melhor estratégia para traduzir o Modelo Quantum de fiscalização em um modelo operacional. Viabilizar as ações de fiscalizações encadeadas em atividades de monitoramento, à distância e presencial, se torna mais palpável com a definição de rotinas de trabalho. Ficam delimitados escopo, ferramentas, informações e conhecimentos necessários, transições, tempos de realização, dentre outros aspectos.

49. Também se espera, com a produção de procedimentos, maior capacidade da área para se desenvolver na tarefa de orientar e educar os agentes, com futuras publicações de parte dos procedimentos, obviamente aquelas que não colocam em risco a segurança da informação e o pleno desenvolvimento das atividades intrínsecas da fiscalização. Ainda mais, busca-se também nessa esteira possibilitar maior conhecimento aos agentes fiscalizados de padrões esperados de comportamento, ensejando melhor prestação de serviço e maior clareza e estabilidade nas ações que serão tomadas pelo regulador para tanto.

50. A estratégia de construção de procedimentos pela SFG também pode ser entendida como a maneira de viabilizar a reformulação consagrada no Planejamento Estratégico da Agência em seu período de 2014-2017, especificamente em seu Objetivo 11, qual seja, Modernizar e Aperfeiçoar os Processos de Fiscalização. Diversos procedimentos compõe o rol de atividades desenhadas para atendimento desta demanda.

#### **III.2.b - Cultura da Gestão para Resultados**

51. As estratégias desenvolvidas e aqui descritas para uma nova forma de organização das pessoas/processos/atividades e para um novo modelo de negócio só tem razão de ser se alinhadas ao atingimento dos resultados pretendidos. Também a estratégia de investimento em elaboração de procedimentos para a execução das atividades só existe para que possamos de forma mais eficaz e eficiente alcançarmos os resultados pretendidos.

\* A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.



(Fl.13 da Nota Técnica nº 001/2016-SFG/ANEEL, de 08/1/2016).

52. A Gestão para Resultados apresenta-se então como um sistema administrativo natural a ser utilizado nesta nova fase da SFG. Sua aplicação requer a implantação de uma nova cultura que tenha como base conceitos já bastante praticados na SFG como colaboração, comprometimento e senso de trabalho em equipe e a perseguição de conceitos sensivelmente novos como necessidade de definição de prioridades, melhor alocação de recursos financeiros e humanos e capacidade de converter intenções estratégicas em resultados palpáveis, que são gerenciados, monitorados e avaliados sistematicamente.

### **III.3 - Medição**

#### **III.3.a - Definição de Objetivos, Indicadores, Metas, Iniciativas**

53. A partir de toda esta reflexão e seguindo a nova estrutura organizacional (Figura 5), a equipe se organizou ao longo do último trimestre de 2015 para definição dos objetivos, indicadores e metas que serão estabelecidas para o próximo ciclo de trabalhos na SFG.

54. A definição de indicadores e metas, associados a objetivos específicos para a Superintendência, surge como instrumento de gestão para viabilizar ferramentas gerenciais relevantes e vetor fundamental para concretizar os valores Autonomia e Colaboração na Superintendência para o ciclo de gestão. Os objetivos surgem de reflexões internas de cada equipe como proposta de agregar resultado significativo a cadeia de valor ao qual a SFG está associada, como se mostrou na reflexão acerca da Figura 1 explorada no início desta Nota Técnica.

55. Como exemplo, alinhar esforços para buscar resultados associados a menores defasagens no cumprimento de cronograma de usinas em implantação, adequadas disponibilidades operacionais para ativos de geração em operação e celeridade na instrução processual, surgem respectivamente em demandas do cotidiano das equipes de Supervisão da Implantação, Supervisão da Produção, Decisão, porém não se restringem a elas. A interconexão entre as ações desenvolvidas pelos diversos integrantes de variadas equipes é que possui capacidade de atuar na consecução dos resultados.

56. Deste modo, os indicadores e metas desenhados para cada objetivo são traduzidos em atividades dentro de cada equipe, não apenas em uma única equipe necessariamente, sendo distribuídas aos servidores cuja ação deve ser realizada para o alcance desse objetivo. Partindo desse pilar, pode-se desdobrar a construção de plano de trabalho contendo ações/iniciativas específicas com definição de prazos e responsáveis. Estas ferramentas direcionarão as atividades de cada pessoa da equipe e serão referência para os planos de capacitação e avaliação de desempenho.

### **III.4 – Prestação de Contas**

#### **III.4.a – Aprimorando mecanismos de controle internos e externos**

57. De forma a caracterizar seu compromisso com o intenso desejo da sociedade em obter melhores informações sobre a prestação de serviços públicos, pelo anseio dos agentes em possuir informação possível de qualificar suas tomadas de decisões e aos agentes de governo interessados em verificar a realização de suas estratégias de políticas públicas, a Superintendência buscará investir em maior publicidade de informações e conhecimentos.

\* A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

(Fl.14 da Nota Técnica nº 001/2016-SFG/ANEEL, de 08/1/2016).

58. Gerar conhecimento com bases em informações resultantes de dados recebidos dos agentes de geração e demais instituições setoriais é condição especial da ação de fiscalização. Assim, organizar esse conhecimento, com a devida prudência e técnica, em documentos especiais com demonstração do alcance do desempenho operacional regulatório esperado, o grau de cumprimento de obrigações contratuais, o nível de conformidade regulatória, são soluções que terão reflexões tanto na melhoria da publicidade e transparência, assim como como instrumentos regulatórios de incentivo a aprimoramento da conduta daqueles agentes suscetíveis em suas tomadas decisões ao fluxo de informação positivo.

59. Além desses, espera-se para avançar na otimização gerencial proposta neste novo ciclo de gestão a implantação de instrumentos de gerenciamento otimizados em relação aos utilizados atualmente. Com maior amplitude de dados, e servindo como efetiva ferramenta voltada para gestão de resultados, trabalhos serão desenvolvidos na elaboração de confrontação entre o planejado e executado, agregando apuração de indicadores de desempenho, com variáveis que demonstrem processos internos e externos à Superintendência, para agregar as dimensões de efetividade às ações da fiscalização.

### III.5 - Estrutura de cargos comissionados associada a Estrutura Organizacional e Modelo de Negócio

60. De forma a conduzir os desafios presentes e viabilizar a gestão da nova estrutura organizacional da Superintendência; haja visto realinhamento de funções e atribuições das pessoas, mostra-se necessário reavaliar a distribuição de cargos comissionados da área.

61. Também há que se registrar demanda da Superintendência de Recursos Humanos - SRH direcionada por mensagem eletrônica em maio de 2015 sobre nova distribuição de cargos comissionados da Agência face estudos conduzidos por aquela área e assessores da Diretoria.

62. Na mensagem da SRH foram apresentadas duas informações base: as atribuições associadas a cada cargo e o quantitativo que estaria disponível para utilização pela SFG. O próprio comunicado da SRH, no entanto, sinalizou que otimizações à distribuição de cargos baseadas em razão de identificação pela área técnica de um não alinhamento integral aderente às necessidades de trabalho, sendo para tanto fundamental apresentar os motivos do pedido de alteração.

63. Quanto às atribuições, destacamos as seguintes orientações repassadas:

- CCT IV (coordenação de processos e/ou equipes);
- CCT II (projetos especiais, apoio administrativo ou atividades relevantes); e
- CCT I (substituição/adjunto).

64. No que diz respeito à distribuição, foi apresentado o seguinte cenário:

SFG	CCT I	CCT II	CCT IV
	4	2	4

Quadro 1 – Proposta de distribuição de cargos apresentada pela SRH.

65. Nessa ocasião, esta Superintendência por meio de mensagem eletrônica, em 15/06/2015, sinalizou que por conta de atividades de reestruturação organizacional da área, no âmbito das discussões junto à Diretoria Colegiada para aprimoramento dos processos de fiscalização, não era possível atender ao pleito da SRH naquele momento.

\* A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

(Fl.15 da Nota Técnica nº 001/2016-SFG/ANEEL, de 08/1/2016).

66. Além disso, sinalizamos que na visão da Superintendência, não havia como definir uma reformulação da estrutura de cargos comissionados, sem antes reavaliar a composição da estrutura organizacional, e conseqüente rearranjo de processos e seus respectivos coordenadores. Por fim, registramos que tão logo o processo de redefinição da nova estrutura organizacional estivesse concluído informaríamos a essa SRH.

67. Em Memorando 343/2015-SRH/2015 de 28 de agosto de 2015 a SRH então sinalizou a SFG que manteria a estrutura atual de cargos comissionados, com a exceção de um CCT IV e um CCT III, além de solicitar a avaliação da proposta de distribuição apresentada por meio de mensagem eletrônica mencionada anteriormente, novamente sinalizando a proposta poderia ser otimizada, desde que devidamente fundamentada.

68. Pois bem, diante das informações dispostas no item III desta Nota Técnica torna-se viável a formulação de uma nova estruturação de cargos comissionados para a Superintendência, uma vez sedimentados a política de gestão da área, o novo modelo negócio da fiscalização dos serviços de geração e a respectiva estrutura organizacional.

69. De início, vamos procurar demonstrar qual a melhor organização de funções face a nova estrutura organizacional, de forma que tenhamos uma discussão baseada não apenas em distribuição numérica, mas seguindo a definição de alocação de cargos de modo a viabilizar modelo gerencial aos processos, atividades e projetos da área, inclusive como a própria SRH indica quando busca definir atribuições aos cargos em sua mensagem eletrônica de maio de 2015.

70. Como bem já explanado nesta Nota Técnica a estrutura organizacional da Superintendência foi redesenhada. Esse redesenho, formalizado nesse novo arranjo da organização interna da área, conforme Figura 5, precisa ser compreendido como um intenso exercício de remodelagem dos próprios processos de fiscalização dos serviços de geração. E dentro desse novo modelo organizacional quatro processos principais foram cristalizados, a saber: Supervisão da Implantação, Supervisão da Produção, Decisão e Gestão & Estratégia.

71. Portanto, temos para cada processo a necessidade gerencial de estabelecer atribuições de coordenação, de forma que os objetivos da Superintendência, as metas e indicadores, e suas respectivas iniciativas sejam devidamente concatenados e conduzidos, de forma a se obter os resultados esperados da organização, a SFG.

72. Deste modo, alinhado com as orientações da SRH, para cada coordenador dos quatro processos citados anteriormente, cuja atribuição será de “coordenação de processos e/ou equipes”, a Superintendência alocará um cargo CCT IV.

73. De toda sorte, já a atribuição “substituição/adjunto”, no presente momento, não guarda alinhamento com o fluxo de informações e estrutura de processos de trabalhos já amplamente ditos nesta Nota Técnica, como também não se adapta à cultura interna e histórica da área de gestão de pessoas, especialmente avaliando-se sobre a ótica dos valores de autonomia e colaboração já também registrados ao longo dessa análise.

(Fl.16 da Nota Técnica nº 001/2016-SFG/ANEEL, de 08/1/2016).

74. Todavia, diante dos desafios de reformulação das ações de fiscalização levadas às áreas técnicas responsáveis pela Diretoria, consagrada inclusive como um objetivo do Planejamento Estratégico, o de número 11, *Modernizar e Aperfeiçoar os Processos de Fiscalização*, mostram-se como premente para a SFG esforços concentrados em demandas específicas de remodelagem de processo, estruturação de novas atividades, construção de procedimentos. Tais ações se alinham muito às atribuições do CCT II segundo orientações, quais sejam “projetos especiais, apoio administrativo ou atividades relevantes”.

75. Face ao exposto, para os processos mencionados de Supervisão da Implantação, Supervisão da Produção, Decisão e Gestão & Estratégia, não se propõe o uso de CCT I para atribuições complementares ao do coordenador do processo, mas a aplicação do CCT II, motivado por um expressivo maior alinhamento dessas atribuições ao contexto de gestão de “projetos especiais, apoio administrativo ou atividades relevantes”.

76. Contudo, considerando a dimensão do conjunto de atividades inerentes a cada processo, a distribuição de quantitativo de cargos para cada processo não se dará de forma uniforme. Os processos de Supervisão de Implantação e Supervisão da Produção por maior intensidade de atividades contarão com 2 coordenações de “projetos especiais, apoio administrativo ou atividades relevantes” e os Processos de Decisão e Gestão & Estratégia terão 1 coordenação similar.

77. Temos, portanto, uma distribuição de cargos associada às atribuições correlacionadas aos processos internos da Superintendência, conforme estrutura organizacional remodelada, podendo ser vista a seguir:

<b>Equipe</b>	<b>Atribuição</b>	<b>Cargo</b>
Supervisão da Implantação	coordenação de pessoas/processos	CCT IV
	líder de projeto especial <sup>a</sup>	CCT II
	líder de projeto especial <sup>b</sup>	CCT II
Supervisão da Produção	coordenação de pessoas/processos	CCT IV
	líder de projeto especial <sup>c</sup>	CCT II
	líder de projeto especial <sup>d</sup>	CCT II
Decisão	coordenação de pessoas/processos	CCT IV
	líder de projeto especial <sup>e</sup>	CCT II
Gestão & Estratégia	coordenação de pessoas/processos	CCT IV
	apoio administrativo <sup>f</sup>	CCT II

<sup>a</sup> Implantação e operacionalização do novo modelo de negócio no 1º nível - Monitoramento

<sup>b</sup> Implantação e operacionalização do novo modelo de negócio no 2º e 3º nível – Ação Remota e Ação Presencial

<sup>c</sup> Implantação e operacionalização do novo modelo de negócio com enfoque no desempenho de usinas

<sup>d</sup> Implantação e operacionalização do novo modelo de negócio com enfoque no desempenho do sistema

<sup>e</sup> Grupo de Trabalho informal instituído a partir de demanda do Diretor Tiago para verificação do impacto da CCC na CDE

<sup>f</sup> Facilitação dos trabalhos de gestão de documentos, processos e recepção da SFG

Quadro 2 – Estrutura de cargos comissionados necessária face a estrutura organizacional da área.

78. Deste modo, identificamos a necessidade de uma estrutura de cargos comissionados ligeiramente diferente da indicada inicialmente pela SRH. O arranjo definido acata a proposta de 4 CCTs IV e 2 CCTs II inicialmente formulada e expressa uma pequena adaptação com substituição dos 4 CCTs I

\* A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

(Fl.17 da Nota Técnica nº 001/2016-SFG/ANEEL, de 08/1/2016).

oferecidos por 4 CCTs II. A quantidade total de cargos não foi alterada e a diferença entre a soma dos valores financeiros é insignificante. Adicionalmente, destacamos também no quadro a seguir o cenário atual da distribuição de cargos da unidade.

	CCT I	CCT II	CCT III	CCT IV	Quantidade total	R\$
Arranjo oferecido pela SRH	4	2	0	4	10	12.940,74
Arranjo solicitado pela SFG	0	6	0	4	10	13.350,10
Arranjo atual da SFG	1	0	6	3	10	12.864,10

Quadro 3 – Cenários de distribuição de cargos comissionados.

79. Pelo exposto, a distribuição de cargos comissionados deve partir de uma avaliação mais macro, inicialmente definindo a composição da estrutura organizacional e conseqüentemente seus processos e respectivos coordenadores. Na condição atual da Superintendência, fator primordial ainda está associado ao momento em curso, de intensa construção de novos processos e atividades correlacionadas, devido à demanda da Diretoria pela modernização e aperfeiçoamento das ações de fiscalização da Agência. Assim, julgamos estar devidamente fundamentada a estrutura gerencial da Superintendência, as atribuições dos coordenadores e facilitadores dos processos e atividades, com sua respectiva necessidade de estrutura de cargos comissionados, conforme Quadro 2.

80. Portanto, registra-se a seguinte indicação de servidores para as respectivas posições gerenciais, indicando atribuições e respectivos cargos.

Equipe	Atribuição	Cargo	Servidor
Supervisão da Implantação	coordenação de pessoas/processos	CCT IV	Rodrigo César Mendonça
	líder de projeto especial <sup>a</sup>	CCT II	Bruno Daniel Mazeto
	líder de projeto especial <sup>b</sup>	CCT II	Marcelo Pereira Mendes
Supervisão da Produção	coordenação de pessoas/processos	CCT IV	Lincoln Braga e Souza
	líder de projeto especial <sup>c</sup>	CCT II	Issao Hirata
	líder de projeto especial <sup>d</sup>	CCT II	Rafael Ervilha Caetano
Decisão	coordenação de pessoas/processos	CCT IV	Leonardo Ferreira de Oliveira
	líder de projeto especial <sup>e</sup>	CCT II	Breno de Souza França
Gestão & Estratégia	coordenação de pessoas/processos	CCT IV	Alessandro Henrique da Silva
	apoio administrativo <sup>f</sup>	CCT II	Wanderson de Oliveira Miranda

<sup>a</sup> Implantação e operacionalização do novo modelo de negócio no 1º nível - Monitoramento

<sup>b</sup> Implantação e operacionalização do novo modelo de negócio no 2º e 3º nível – Ação Remota e Ação Presencial

<sup>c</sup> Implantação e operacionalização do novo modelo de negócio com enfoque no desempenho de usinas

<sup>d</sup> Implantação e operacionalização do novo modelo de negócio com enfoque no desempenho do sistema

<sup>e</sup> Grupo de Trabalho informal instituído a partir de demanda do Diretor Tiago para verificação do impacto da CCC na CDE

<sup>f</sup> Facilitação dos trabalhos de gestão de documentos, processos e recepção da SFG

Quadro 4 – Estrutura de cargos comissionados e indicação de servidores.

81. Cabe um destaque especial à indicação do CCT II associado à equipe Decisão. Indicamos temporariamente a atribuição do cargo à coordenação das atividades em andamento do Grupo de Trabalho informal criado para atender à demanda específica da Diretoria de verificação do impacto da Conta de Consumo de Combustíveis – CCC na Conta de Desenvolvimento Energético – CDE. Esta tem sido uma

\* A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

(Fl.18 da Nota Técnica nº 001/2016-SFG/ANEEL, de 08/1/2016).

atividade intensa que demanda a aplicação de conhecimentos específicos com trabalhos envolvendo diversas superintendências da ANEEL (SFF, SRG, SRD, SGT), diversos agentes e instituições do setor elétrico. Como sendo uma atividade temporária, registramos que a utilização desse arranjo é também temporária, e tão logo a atividade seja concluída, a indicação deverá ser aletrada de forma a alinhar atribuição específica dentro da equipe Decisão e o servidor que a desempenhará.

#### **IV - DO FUNDAMENTO LEGAL**

82. A presente Nota Técnica teve análise baseada na Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996; no Decreto nº 2.335, de 06 de outubro de 1997; e, no Regimento Interno da ANEEL anexo à Portaria MME nº 349, de 28 de novembro de 1997 com redação dada pela Resolução ANEEL nº 503 de 7 de agosto de 2012.

#### **V - DA CONCLUSÃO**

83. Define-se para aplicação na organização da Superintendência a estrutura organizacional indicada neste documento, assim como deverá ser a gestão da área pautada pelos princípios expostos e registrados.

84. Adicionalmente, fundamenta-se e indica a estrutura de cargos comissionados da Superintendência em acordo com o Quadro 2, bem como a indicação de servidores para ocupar os respectivos cargos deve ser aquela registrada no Quadro 4.

#### **VI - DA RECOMENDAÇÃO**

85. Encaminhar este conteúdo aos diretores e à Superintendência de Recursos Humanos – SRH para conhecimento da estratégia de gestão da SFG referente ao próximo ciclo de trabalhos e da estrutura organizacional e política de gestão da área, além de subsidiariamente compor o processo sobre a distribuição e indicação para cargos comissionados da Superintendência.

[Redacted Signature]

Assessora SFG

[Redacted Signature]

Superintendente de Fiscalização dos Serviços de Geração