

## ESTRATÉGIA DE FISCALIZAÇÃO E GESTÃO DA CONFORMIDADE REGULATÓRIA NO SETOR ELÉTRICO

HASHIMOTO, Kleber<sup>1</sup>; ANTONELLI, Denis<sup>2</sup>.

*doi: <https://doi.org/10.17648/1678-0795.momentum-v20n20-363>*

### RESUMO

Este trabalho apresenta contribuições ao processo de gestão da conformidade regulatória e da prática fiscalizatória do setor elétrico no Brasil à luz da legislação setorial. O trabalho apresenta um plano estruturado para o diagnóstico da conformidade regulatória que tem sido aplicada em concessionárias de distribuição de energia elétrica. Os processos foram avaliados – de forma inovadora – por meio de simulações de fiscalização, com destaque aos seguintes temas: qualidade do serviço, tratamento das reclamações, acesso e faturamento da geração distribuída e Plano de Resultados. Com base nessa experiência, foram indicados alguns pontos de aperfeiçoamento na regulação setorial, assim como na estratégia da gestão da conformidade e na prática da fiscalização.

**Palavras-chave:** Conformidade Regulatória. Fiscalização.

### ABSTRACT

This paper presents contributions to regulatory compliance management and enforcement practices according to Brazilian legislation. A structured plan has been developed and is being applied in electrical energy distribution utilities aiming at diagnosing its regulatory compliance. Novel methods of enforcement procedures have been applied in processes such as service quality, complaints treatment, distributed energy access and billing and Improvements Plans. Based on recent practices, important regulation and enforcement procedures improvements were identified.

**Keywords:** Regulatory Compliance. Enforcement.

---

<sup>1</sup> Professor do Centro Universitário UNIFAAT. Consultor da Daimon Engenharia e Sistemas. Doutor em Engenharia Elétrica pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (2004).

<sup>2</sup> Consultor da Daimon Engenharia e Sistemas. Mestre em Engenharia Elétrica pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (2014).

## INTRODUÇÃO E BASE LEGAL

O tema de conformidade regulatória, em especial dos aspectos que se referem à qualidade do serviço, é clássico nos anais sobre o modelo de concessão de serviços públicos. No Brasil, como consequência do processo de reforma do Estado por meio da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o Poder Público foi incumbido, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, da prestação de serviços públicos, dentre os quais, o de distribuição de energia elétrica. Conforme previsto em seu art. 175, foi sancionada a Lei 8.987/1995 (BRASIL, 1995), a Lei das Concessões, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, que criou os principais elementos legais sobre o processo de controle do administrado, em especial, da atividade de **fiscalização** do serviço concedido, a seguir indicados e comentados:

- i. Os concessionários devem se sujeitar à fiscalização do poder concedente responsável pela delegação, com cooperação dos usuários (art. 3º): a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) representa o poder concedente para fins de regulação e fiscalização do serviço concedido, que é uma atividade de sujeição compulsória do concessionário, com previsão legal de cooperação dos usuários (esta última ainda não muito explorada);
- ii. Os contratos de concessão devem prever a forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como indicação dos órgãos competentes para exercê-la (art. 23): a forma de fiscalização se baseia no acesso amplo e irrestrito às informações e atendimento às suas determinações; os contratos explicitam o poder concedente, pessoa por ele credenciada (BRASIL/ANEEL/DNAEE, 1995) ou a ANEEL (BRASIL/ANEEL, 2019) como responsável pela atividade de fiscalização;
- iii. Os contratos de concessão também devem estabelecer as penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação (art. 23): as sanções administrativas pecuniárias (multas) serão aplicadas por inobservância de qualquer condição legal e regulamentar, independentemente de interpelação judicial ou extrajudicial;
- iv. A fiscalização deverá ter acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária (art. 30): inclui não somente o envio de qualquer informação requisitada, mas também acesso de qualquer dado ou informação pelos fiscais; os contratos mais recentes (BRASIL/ANEEL, 2019) explicitam o acesso remoto aos sistemas da distribuidora;

- v. A fiscalização será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários (art. 30): a ANEEL foi criada por meio da Lei 9.427/1996 (BRASIL, 1996), vinculada ao Ministério de Minas e Energia, segundo a qual tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal; as atividades da ANEEL podem ser descentralizadas pela União aos Estados ou Distrito Federal mediante convênio de cooperação com agência estadual ou distrital; atualmente<sup>3</sup>, a ANEEL conta com 10 agências estaduais conveniadas, apenas para atividades de fiscalização (a ANEEL já contou com a descentralização das atividades de apoio à regulação junto à agência do estado de São Paulo, na ocasião, a Comissão de Serviços Públicos de Energia – CSPE); não foram encontrados registros históricos sobre fiscalizações realizadas mediante comissão;
- vi. A concessionária deverá permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis (art. 31): em princípio, a lei não estabelece restrições de nenhuma natureza quanto ao direito de acesso às instalações, inclusive sobre a (des)necessidade de agendamento prévio.

Com relação à orientação estratégica e objetivos finalísticos para execução da fiscalização, cabe a citação do Decreto 2.335/1997 (BRASIL, 1997), que aprovou a Estrutura Regimental da ANEEL:

Art. 16. A ação fiscalizadora da ANEEL visará, 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:

I – instruir os agentes e consumidores quanto ao cumprimento de suas obrigações contratuais e regulamentares;

II – fazer cumprir os contratos, as normas e os regulamentos da exploração dos serviços e instalações de energia elétrica;

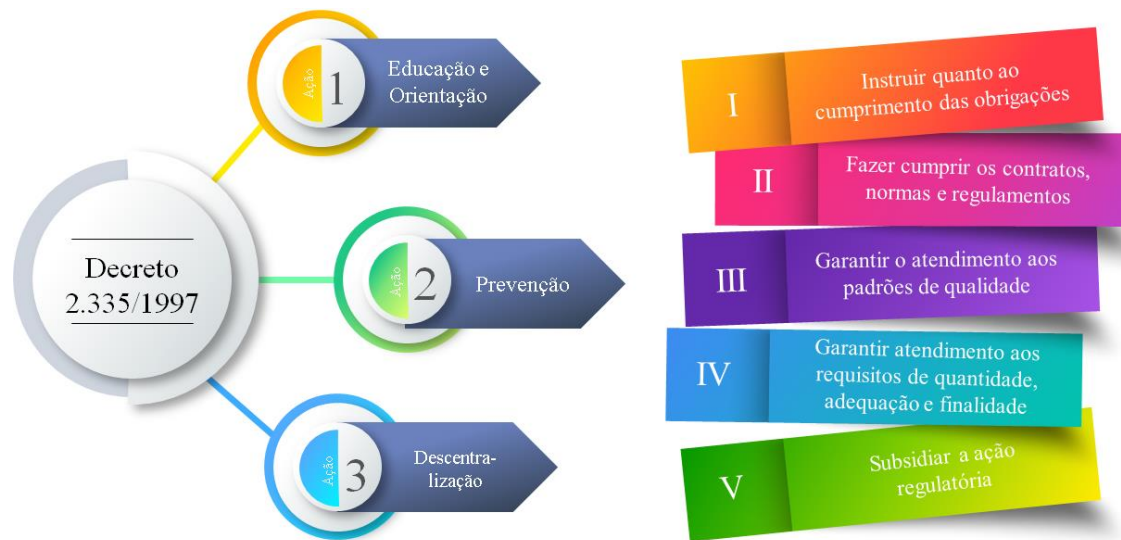
III – garantir o atendimento aos padrões de qualidade, custo, prazo e segurança compatíveis com as necessidades regionais e específicas de cada categoria de agente envolvido;

IV – garantir o atendimento aos requisitos de quantidade, adequação e finalidade dos serviços e instalações de energia elétrica;

V – subsidiar, com informações e dados necessários, a ação regulatória, visando à modernização do ambiente institucional de atuação da ANEEL (grifo nosso).

<sup>3</sup>Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/descentralizacao-de-atividades>. Acesso em: 24 jan.2020.

De maneira ilustrativa, a Figura 1 enfatiza os principais parâmetros estratégicos e os objetivos da fiscalização da ANEEL, conforme definido no Decreto 2.335/1997.



**Figura 1** – Estratégia e objetivos da fiscalização segundo o Decreto 2.335/1997

Fonte: Elaborado a partir de BRASIL (1997)

Observando o marco legal do setor elétrico, fica evidente que a estrutura de controle dos concessionários se baseia na atribuição de poder de polícia ao regulador setorial, atenuada pela orientação pedagógica dada pelo seu Regimento Interno.

Mais recentemente, observa-se um aumento da incursão de um novo poder denominado Controle Externo na Regulação (BRASIL, 2008), exercido pelo Tribunal de Contas da União – TCU, que atua na fiscalização e auditoria das agências reguladoras, tanto em suas competências de regulação quanto de fiscalização (BRASIL, 2016) (“fiscal do fiscal”). A atuação do TCU traz novos elementos na lógica do controle do desempenho das distribuidoras, implicando ajustes nos processos e metodologia de fiscalização da ANEEL, descritos a seguir.

## 1 DESENVOLVIMENTO METODOLÓGICO

### 1.1 Modelo Regulatório da Conformidade

Considerando que a exploração do serviço de distribuição de energia elétrica constitui uma atividade de monopólio natural, o regulador brasileiro optou por incentivar a eficiência das empresas por meio de mecanismos de regulação por comparação como forma de emular uma competição e induzir à melhoria contínua do desempenho. Por oportuno, para que as concessionárias fossem comparáveis (mesmo considerando a grande diversidade das áreas de

concessões no país), foi estabelecida uma série de indicadores de desempenho padronizados. Os principais indicadores que passaram a ser monitorados pela fiscalização são os seguintes:

- Teleatendimento: Indicador de Nível de Serviço – INS, Indicador de Chamadas Ocupadas – ICO e Indicador de Abandono – IAb;
- Continuidade: Duração Equivalente de Interrupção – DEC e Frequência Equivalente de Interrupção – FEC;
- Nível de Tensão: porcentagem de Unidades Consumidoras atendidas em níveis de tensão adequados;
- Atendimento às ocorrências emergenciais: Tempo Médio de Atendimento – TMA;
- Reclamações: quantidade de reclamações e parcela de reclamações procedentes;
- Serviços Comerciais: parcela de pedidos atendidos no prazo regulatório, por tipo de serviço.

A ANEEL disponibilizou uma página em seu sítio eletrônico<sup>4</sup> contendo a evolução dos principais indicadores das concessionárias, tais como das reclamações dos consumidores, reproduzida na Figura 2 a seguir:



**Figura 2** – Extrato de tela de monitoramento da ANEEL referente à evolução da densidade de reclamações da distribuidora Energisa MT com relação à média brasileira no período de junho/2019 a maio/2022.

Fonte: ANEEL (2022)

<sup>4</sup> Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieGEwMTIwMTMtMmY2ZC00N2Q5LWExMjEtNDU0NWMyMTVlYjQ1IiwidCI6IjQwZDZmOWI4LWVjYTctNDZhMi05MmQ0LWVhNGU5YzAxNzBiMSIsImMiOiR9>. Acesso em: 28 jul. 2022.

A estrutura de regulação por desempenho (*Performance-Based Regulation* – PBR) estabelecida no Brasil possibilita a prática de gestão por indicadores (*Key Performance Indicators* – KPIs). Com relação a essa estrutura, cabe comentar que:

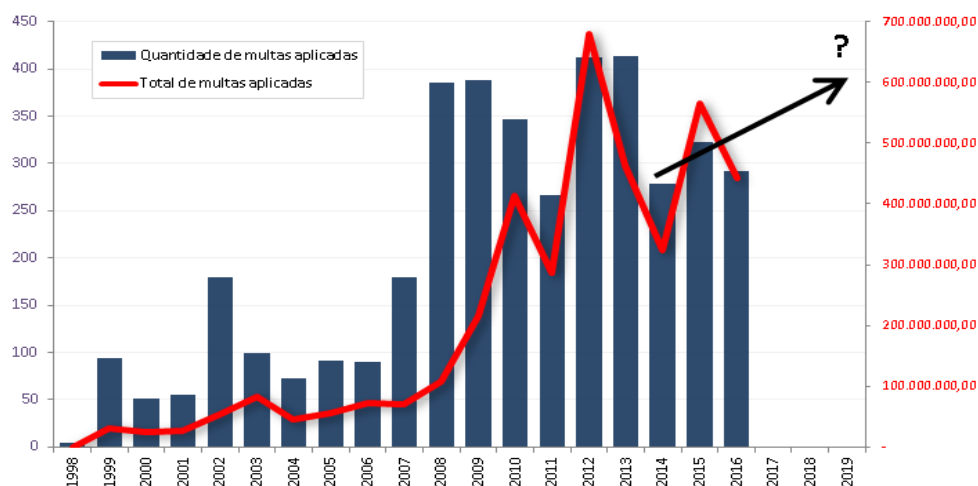
- O controle por meio de indicadores pré-definidos tem a vantagem de permitir a comparação entre empresas e sua evolução histórica, mas não indica a diferença natural entre as áreas de concessão;
- O gerenciamento por meio de indicadores possibilita o controle do desempenho no primeiro nível, ou seja, a avaliação não invasiva, porém não garante a qualidade da informação, podendo incorrer em conclusões inverídicas;
- O controle pelo resultado é possível se os indicadores forem definidos adequadamente, caracterizando-se em um monitoramento não invasivo, contudo indicadores “meio” podem cercear a criatividade e a inovação (por exemplo, tempo de atendimento) e, conseqüentemente, limitar o aumento da eficiência;
- O regulador deve definir adequadamente os indicadores e seus padrões de modo a caracterizar adequadamente o desempenho da empresa e não levar a um patamar de custo injustificável devido à sua complexidade e/ou quantidade de processos de controle a serem implantados;
- O monitoramento dos KPIs relacionados à qualidade do serviço ganha importância no regime de regulação *price cap*, uma vez que o sinal econômico advindo desse regime tende a desviar do ótimo socioeconômico (GIANNAKIS; JAMASB; POLLITT, 2005);
- A gestão por indicadores permite o atendimento ao objetivo III – atendimento aos padrões de qualidade do Decreto 2.335/1997 (Figura 1) –, mas não supre em sua plenitude os demais itens, em especial o quesito IV – atendimento aos quesitos de quantidade, adequação e finalidade –.

Portanto, de acordo com a regulação setorial vigente, os indicadores de desempenho no Brasil cumprem duas funções:

- i) viabilizam a regulação por desempenho segundo mecanismos de prêmio x “penalidade” (por exemplo, o componente Xq do desempenho da qualidade do fornecimento no Fator X – mecanismo de compartilhamento da eficiência operacional com o consumidor –, via redução tarifária); e
- ii) caracterizam o modelo de conformidade estratégica regulatória ao estabelecer limites e metas de desempenho operacional (por exemplo, indicadores do teleatendimento).

## 1.2 Prática e Estratégia Fiscalizatória

As primeiras fiscalizações realizadas pela ANEEL ocorreram em 1998 (Escelsa, Light e CERJ) e adotaram a sistemática de auditoria da *International Organization for Standardization* (ISO), indicando basicamente a constatação, a não conformidade, determinação para regularização e eventuais recomendações. A estrutura é utilizada até hoje nos relatórios de fiscalização. A existência de não conformidade e/ou não cumprimento das determinações ensejava a aplicação de penalidades, na grande maioria, de multas pecuniárias. Grosso modo, fiscalização era sinônimo de realização de análises e vistorias, com respectiva produção de um Termo de Notificação – TN consubstanciado por meio de um Relatório de Fiscalização que, a depender das contrarrazões da concessionária, resultava na emissão do Auto de Infração – AI. A Figura 3 ilustra a quantidade de Autos de Infração emitidos e o valor anual total de multas aplicadas pela ANEEL de 1998 a 2016.



**Figura 3** – Modelo de fiscalização sancionatório resultou em um histórico crescente de multas aplicadas pela ANEEL<sup>5</sup>.

Fonte: ANEEL

Observando o comportamento dos números apresentados na figura acima, é evidente o expressivo aumento das multas aplicadas no período de 1998 a 2016, caracterizando a prática fiscalizatória sobretudo como um poder de polícia (em desconformidade com o disposto no Decreto 2.335/1997).

Como medida alternativa de aplicação de multa, a ANEEL até passou a fazer uso do Termo de Ajuste de Conduta – TAC, instrumento com força de título executivo extrajudicial, contudo passou a restringir e praticamente descontinuar a sua utilização.

<sup>5</sup> Disponível em: <http://dados.gov.br/organization/agencia-nacional-de-energia-eletrica>

Em fevereiro de 2015, a Diretoria da ANEEL convocou 16 distribuidoras que demonstraram níveis de qualidade do serviço preocupantes (teleatendimento, continuidade e IASC). As concessionárias desenvolveram e se comprometeram a cumprir um **Plano de Resultados** de modo a reverter a situação demonstrada pelo regulador.

Ao final de 2015, a ANEEL lançou um novo modelo de fiscalização (FERNANDES et al., 2015), denominado **Fiscalização Estratégica**, que passou a ser utilizado a partir de 2016 (campanhas de fiscalização denominadas Plano de Melhorias/Resultados), mas ainda mantendo o procedimento fiscalizatório anterior. O novo modelo de fiscalização, segundo a ANEEL, passou a enfatizar o monitoramento, análise e acompanhamento do desempenho das concessionárias. Segundo a ANEEL, a Fiscalização Estratégica “consiste na melhoria contínua na qualidade dos serviços e no desempenho dos agentes a partir de uma abordagem mais preventiva – e menos punitiva –, com foco nos conceitos de regulação responsiva (*responsive regulation*) e de fiscalização baseada em evidências” (ANEEL, 2017, p. 13). O novo procedimento foi ilustrado tal como reproduzido na Figura 4.



**Figura 4** – Novo modelo de fiscalização da ANEEL adotado em 2016 (Fiscalização Estratégica)<sup>6</sup>.

Fonte: SFE/ANEEL (2016)

O novo modelo, segundo a ANEEL, se baseou nas recomendações sobre as melhores práticas de fiscalização da OCDE (OECD, 2014) e dos procedimentos para a sua realização (OECD, 2018), baseadas no princípio da regulação responsiva, na qual a fiscalização deve

<sup>6</sup> Apresentação da SFE/ANEEL em 3 de março de 2016.



reagir como resultado da conduta do regulado passando a ser mais ou menos intervencionista (BRAITHWAITE, 2002) (estratégia sancionatória ou incentivada).

Talvez por esse motivo – a adoção de um novo modelo de regulação –, os relatórios gerenciais da agência passaram a não informar inclusive o valor total das multas, mas somente a quantidade de fiscalizações, constatações, não conformidades, determinações e recomendações, de modo que não foi possível conhecer eventual alteração do perfil de aplicação de multas a partir de 2017 e se, na prática, a ANEEL de fato passou a ser menos punitiva e mais orientativa.

Por outro lado, a partir de março de 2016, a ANEEL passou a disponibilizar o *ranking* das distribuidoras em relação à qualidade do serviço e, a partir de abril, as informações dos principais indicadores regulatórios das distribuidoras, o Painel de Desempenho das Distribuidoras de Energia Elétrica, permitindo que a sociedade pudesse acompanhar com mais agilidade o desempenho da conformidade regulatória das concessionárias.

A Fiscalização Estratégica fez uso dos principais indicadores regulatórios e, segundo uma métrica de avaliação locacional e comparada (BRASIL/ANEEL, 2019), selecionou as distribuidoras e municípios com piores desempenhos. Em 2016 foram selecionadas 14 concessionárias, que desenvolveram e se comprometeram a melhorar o desempenho das regiões mais deficitárias segundo um Plano de Resultados de 2 anos. Em 2017 foram escolhidas 16 concessionárias. O foco das iniciativas dos planos é o resultado; mesmo que a execução cumpra o planejamento, a cobrança seria na melhoria dos indicadores regulatórios. Observe que o conteúdo do plano é semelhante ao TAC, mas sem a formalidade e vínculo com uma penalidade pecuniária e, principalmente, não se caracteriza como um título executivo extrajudicial.

Salienta-se novamente que o procedimento fiscalizatório anterior foi mantido, de modo que, na prática, ainda vigoram os 2 modelos de fiscalização: o punitivo e o responsivo.

### **1.3 Gestão da Conformidade Regulatória**

O negócio de distribuição de energia elétrica é altamente regulado e se submete a um criterioso, contínuo e profundo processo de acompanhamento, monitoramento e fiscalização pelo regulador.

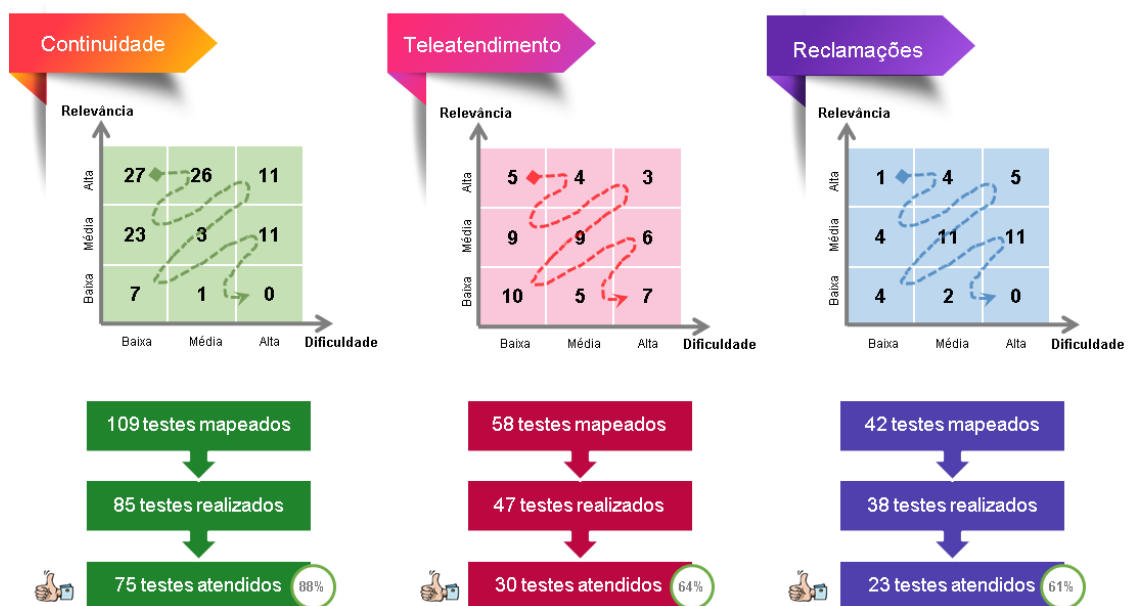
Dentre as iniciativas mais comuns que as concessionárias desenvolvem, cita-se a realização de Simulações de Fiscalização ou Pré-Fiscalização. Os temas mais comuns e identificados como estratégicos são: continuidade, reclamações, geração distribuída, prazos comerciais e plano de resultados. O procedimento se baseia na observação das recentes práticas da fiscalização. Neste aspecto, cabe indicar que há empresas que prestam o mesmo serviço tanto

para o fiscalizador (na condição de terceirizado) quanto ao fiscalizado (na condição de consultor), evidentemente, em períodos não coincidentes. Tal prática, ainda que comum e permitida no setor elétrico, pode ser considerada oportuna, porém, inadequada.

Ao contrário, o trabalho desenvolvido e já aplicado em mais de 10 concessionárias recentemente se baseia no mapeamento prévio de todos os quesitos regulatórios de cada processo, o que trouxe a novidade em indicar mais precisamente o nível de exposição do risco de conformidade regulatória. Cada aspecto foi classificado segundo sua importância, nível de dificuldade e nível de avaliação. Por meio desta classificação, foi possível otimizar o trabalho, indicando o *trade-off* entre o esforço da análise e risco envolvido.

Por exemplo, foram mapeados 109 testes para o tema de continuidade, 58 testes para o teleatendimento e 42 testes para reclamações, somando ao todo 209 testes possíveis. A quantidade de avaliações é substancialmente maior do que a ANEEL costuma realizar. Na avaliação de risco, foram executados 85, 47 e 38 testes respectivamente, o que representa um total de 170 verificações, ou seja, cerca de 81% de todos os quesitos regulatórios mapeados e uma média de atendimento de 71%.

A Figura 5 ilustra o procedimento de classificação de relevância e dificuldade, com indicação do caminho otimizado para a sua execução. A relevância indica o potencial de agravante de eventual não conformidade e a dificuldade indica o grau de investigação necessário para sua avaliação. Testes de alta relevância e baixa dificuldade, por exemplo, devem ser priorizados, em detrimento dos testes de baixa relevância e alta dificuldade.



**Figura 5** – Estruturação e resultados da avaliação da conformidade regulatória para duas concessionárias de distribuição.

O nível de avaliação é classificado em três (HIRATA *et al.*, 2015): indicativo (comparação dos indicadores informados com relação às metas regulatórias), exploratório (apuração dos indicadores com base no universo de casos) e em profundidade (análise amostral de cada processo). Como novidade procedimental, boa parte do trabalho interativo foi realizado remotamente, seja por meio de evidências disponibilizadas digitalmente em ambiente compartilhado ou por meio de videoconferências.

Como resultado, para cada processo é apurado o nível de atendimento, correspondente à porcentagem de testes que atendem ao regulamento. Os testes considerados não conformes são classificados em quatro situações:

- i) irregularidade evidente e comprovada: é o objetivo da fiscalização;
- ii) necessidade de revisão da extração da informação ou equívoco no entendimento da solicitação: decorrente da falta de tempo hábil, problemas de comunicação, deficiência dos sistemas corporativos e/ou imperícia;
- iii) ausência de comprovação de regularidade: casos de regularidade não comprovada, devido à incapacidade operacional e/ou conceitual do administrado;
- iv) novos aspectos avaliados para os quais não há precedente sobre o critério de avaliação ou de situações não esclarecidas na regulamentação: claro regulatório, onde os comandos vigentes não abrangem situações objetivas, demonstrando a necessidade de a fiscalização atender sua função pedagógica e não punitiva.

Com relação ao Plano de Resultados, o trabalho indicou os principais aspectos que requerem maior atenção das distribuidoras, observando a evolução dos indicadores setoriais em comparação com as demais concessionárias, utilizando a metodologia de classificação utilizada pela ANEEL para o referido plano. A avaliação em profundidade não foi realizada para os indicadores além dos 3 temas anteriores.

#### **1.4 Contribuições ao Processo de Gestão da Conformidade Regulatória**

Diversos aspectos identificados ao longo do desenvolvimento das simulações de fiscalização demonstram a necessidade de aprimoramentos tanto no processo regulatório quanto no de fiscalização. Também foram identificados diversos pontos de melhoria do processo de gestão interna da conformidade das distribuidoras, que já têm realizado uma série de trabalhos de investigação e de ajustes dos processos.

No que diz respeito ao modelo regulatório da conformidade adotado no Brasil, é necessário destacar o **risco** desproporcional a que as empresas de melhor gestão da conformidade se expõem pelo fato de não contarem com o mesmo esforço nas demais

distribuidoras, uma vez que os indicadores não são avaliados em profundidade (nível 2 e 3), todavia a regulação setorial é por comparação.

Outro aspecto observado na regulação é o alto nível de detalhamento dos indicadores, alguns inclusive não finalísticos (tais como o tempo de atendimento às ocorrências) e outros desatualizados (teleatendimento). Nesse último caso, cabem destaque os quesitos estabelecidos por meio do Decreto 6.523/2008, que foi publicado em um momento no qual a tecnologia da internet e utilização das mídias sociais não eram uma realidade neste país. Por exemplo, as detalhadas exigências da Unidade de Resposta Audível – URA não condizem com a preferência do consumidor em acessar canais de comunicação baseados em inteligência artificial e dinâmica online. O pleno atendimento ao decreto concorre contra a eficiência no atendimento ao consumidor. O trabalho registrado por Blind et al. (2017) indicou que nos mercados que são caracterizados por grande incerteza, que é o caso da tecnologia digital ou do uso da internet, a regulação "forte" leva a uma menor eficiência da **inovação** das empresas. Para esse assunto, por exemplo, do teleatendimento, o regulamento deveria ser revisto e ser menos invasivo, sendo controlado por meio de indicadores fins tais como a quantidade de reclamações resolvidas, qualidade percebida (tal como o IASC) ou a qualidade do serviço. Aspectos tais como estrutura obrigatória das opções do atendimento inicial limitam o espaço criativo das distribuidoras e produzem indicadores que podem não demonstrar a efetiva qualidade do atendimento da concessionária.

Com relação às opções de **autorregulação**, com aplicação de procedimentos de gestão de risco, por exemplo, observa-se que a intensa atividade regulatória e de fiscalização não resultaram no estabelecimento de novos processos formais de adesão voluntária segundo critérios estruturados previamente (tais como os modelos de autoavaliação de conformidade, gestão de riscos ou certificação de *compliance* institucional). Segundo o trabalho (BLIND et al., 2017), as opções de adesão voluntária à normatização de processos têm o efeito oposto ao da regulação invasiva para os casos de mercados incertos.

Apesar do grande avanço do modelo regulatório da conformidade e da prática fiscalizatória (tal como da autodeclaração de irregularidade), cabe destacar que ainda parece haver equívocos na **dosimetria** das multas calculadas pela ANEEL. Se o regulamento prevê a avaliação de ganho auferido pela concessionária e prejuízo financeiro ao consumidor, não deveria levar em conta os mesmos aspectos na avaliação do quesito de gravidade, o que ocorre com frequência. A gravidade, na prática fiscalizatória, deveria se ater a outros aspectos, tais como risco ao meio ambiente, à segurança das pessoas e das instalações ou dos bens de terceiros.

No que tange à prática fiscalizatória à luz da estratégia de conformidade estabelecida na legislação, acreditamos haver muito espaço para atuação nas **iniciativas educacionais e orientativas**. Muitas dúvidas de interpretação ou de aplicação, desentendimentos de conceitos (tais como procedência e indeferimento de uma reclamação) ainda precisam ser explorados. Finalmente, observando os mercados internacionais, destacamos a necessidade de evolução dos processos de conformidade voltados para a **segurança cibernética e digitalização dos processos**, que são as novas frentes sendo desenvolvidas, mas ainda praticamente inexistentes no Brasil.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho apresentou o contexto legal e regulatório sobre o modelo de conformidade regulatória e a prática fiscalizatória do setor de energia elétrica no Brasil, que enfatiza a estratégia de monitoramento por meio de indicadores de desempenho e de iniciativas de prevenção, mais do que de sanção. O histórico de atuação da ANEEL e de suas agências conveniadas demonstra forte atuação sancionatória que, apesar de alterações recentes, ainda indica espaço para explorar os aspectos educacionais e orientativos, previstos na legislação.

A estratégia e prática da fiscalização fomentou a estruturação de um modelo de Gestão da Conformidade Regulatória por alguns grupos controladores, que têm demonstrado ao mercado evolução dos seus principais indicadores operacionais, que foram obtidos segundo práticas de gestão corporativa voltadas à eficiência dos processos.

Neste contexto, o trabalho apresentou uma inovadora estruturação de simulações de fiscalização, baseada no mapeamento de todos os quesitos regulatórios e correspondente classificação (relevância, dificuldade e nível e avaliação), que trouxe uma nova dimensão da situação de suas empresas sobre os temas mais sensíveis, como qualidade, atendimento às reclamações, acesso e faturamento da geração distribuída.

Finalmente, com base nessa experiência, plenamente replicável nos demais segmentos do setor elétrico (não somente de distribuição), foram indicados alguns pontos de aperfeiçoamento na regulação setorial e na estratégia/prática da fiscalização.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm). Acesso em: 24 jan. 2020.
- BRASIL. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9427cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9427cons.htm) . Acesso em: 24 jan. 2020.
- 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, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2335.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2335.htm). Acesso em: 14 ago. 2022.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Regulação de serviços públicos e controle externo / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Desestatização, 2008. 496 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0AE659452F03>. Acesso em: 14 ago 2022.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 651/2016 – Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Processo TC 013.046/2014-4. Ata 9/2016. Brasília, DF, Sessão Ordinária de 23 de março de 2016. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/67/85/45/D8/424C3510789E5B352A2818A8/013.046%20Qualidade%20servi\\_o%20ENERGIA.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/67/85/45/D8/424C3510789E5B352A2818A8/013.046%20Qualidade%20servi_o%20ENERGIA.pdf) . Acesso em: 14 ago. 2022.
- BRASIL/ANEEL. Contrato de Concessão de Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica nº 02/2019 - ANEEL - Companhia Energética de Alagoas – CEAL, 2019. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/documents/10184//15063013//Contrato+de+Concessão+002-2019>. Acesso em: 24 jan. 2020.
- BRASIL. ANEEL. Retrospectiva 2016 / Agência Nacional de Energia Elétrica. – Brasília: ANEEL, 2017. 77 p. : il.
- BRASIL/ANEEL. Nota Técnica nº 183/2019-SFE/ANEEL, de 28 de novembro de 2019. Brasília: Agência Nacional de Energia Elétrica, 2019.
- BRASIL/ANEEL/DNAEE. Contrato de Concessão nº 001/95 DNAEE - Espírito Santo Centrais Elétricas – ESCELSA, 1995. Disponível em: [http://www.aneel.gov.br/documents/10184//16598817//Contrato\\_Concessão\\_GTD\\_\\_001\\_1995\\_ESCELSA.pdf](http://www.aneel.gov.br/documents/10184//16598817//Contrato_Concessão_GTD__001_1995_ESCELSA.pdf). Acesso em: 24 jan. 2020.

BLIND, K., PETERSEN, S.S., RIILLO, C.A.F. The impact of standards and regulation on innovation in uncertain markets. **Research Policy**, 46, 249-264, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.respol.2016.11.003>. Acesso em: 14 ago, de 2022.

BRAITHWAITE, John. **Restorative justice & responsive regulation**. Oxford: Oxford University Press on demand, 2002.

FERNANDES, E. R.; SILVA, J. M. M.; VIEIRA, I. S.; PINHEIRO, THELMA M. M.; CASTRO, S. D. Nova Estratégia de Fiscalização da SFE/ANEEL para os Serviços de Transmissão e Distribuição de Energia Elétrica. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULACÃO, 9, 2015, Brasília. **Anais [...]**. Brasília, ABAR, 2015. p. 842-848. Disponível em: <https://abar.org.br/?mdocs-file=61996>. Acesso em: 14 ago. 2022.

GIANNAKIS, D.; JAMASB, T.; POLLITT, M. Benchmarking and incentive regulation of quality of service: An application to the UK electricity distribution networks. **Energy Policy**, v.33, n. 17, p. 2256-2271, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2004.04.021> . Acesso em: 14 ago. 2022.

HIRATA, I, LEITE, S.R., GOMES, L.R., FRANÇA, B.S., FERNANDES, C.A.G. Fiscalização em 3 níveis - Aplicando o conceito de "Diferenciação de risco regulatórios" na fiscalização de empreendimentos de geração de energia. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULACÃO, 9, 2015, Brasília. **Anais [...]**. Brasília, ABAR, 2015. p. 211-224. Disponível em: <<https://abar.org.br/?mdocs-file=61996>. Acesso em: 14 ago. 2022.

OECD/Organisation for Economic Co-operation and Development. **Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy**. Paris: OECD Publishing, 2014.

OECD/Organisation for Economic Co-operation and Development. **OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit**. Paris: OECD Publishing, 2018.

**Agradecimentos:** os autores deste trabalho agradecem as contribuições do Prof. Alcino José Biazon Filho, Coordenador do Curso de Engenharia Elétrica da UNIFAAT, e de Ana Júlia Santos Canedo e Fernando Fácio Bourganos, alunos da mesma instituição.