

INDICADORES DE QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS E A APLICAÇÃO DE PENALIDADES

Adm. Eleonora da Silva Martins
Gerência de Energia Elétrica - Agergs - RS
eleonora@agergs.rs.gov.br

Eng. Luciano Schumacher Santa Maria
Gerência de Energia Elétrica - Agergs - RS
luciano@agergs.rs.gov.br

RESUMO

As Agências de Regulação dos Serviços Públicos têm por atribuição legal a tarefa de acompanhar a qualidade dos serviços prestados pelas empresas concessionárias à população, estabelecendo padrões mínimos de qualidade e buscando a melhoria contínua desses serviços. Dentro desse contexto, o presente estudo buscou avaliar a evolução dos indicadores de continuidade da energia elétrica no Brasil, bem como o processo de fiscalização do cumprimento das metas estabelecidas para estes indicadores. Foi efetuada uma análise dos valores apurados para o indicador DEC – Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora – pelas concessionárias de distribuição de energia elétrica do Estado do Rio Grande do Sul e da imposição de penalidades por descumprimento dos indicadores DEC ou FEC - Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora – neste Estado. Esta análise permitiu apontar aspectos positivos e negativos sobre os procedimentos a serem adotados em relação à regulação de indicadores de qualidade dos serviços públicos no país.

Palavras-Chave: Indicadores de qualidade. Penalidades. Energia Elétrica.

QUALITY INDEXES OF PUBLIC UTILITIES AND IMPOSITION OF PENALTIES

ABSTRACT

The Regulatory Agencies have the legal assignment to control the quality of the public services provided by the concessionary companies, establishing minimum standard of quality and seeking for the continuous improvement of these services. Within this context, this study tried to evaluate the process of goals setting for the continuity indexes of electricity distribution in Brazil. Besides, it looked into the process of inspection of those indexes. An analysis of the reached values for DEC (Customer Average Interruption Duration Index) by electric distribution companies in Rio Grande do Sul State was carried out. Additionally, the penalties imposed by the Regulatory Agencies for non-compliance of goals concerning DEC or FEC (Customer Average Interruption Frequency Index) were analyzed. This analysis allowed denoting positive and negative aspects of the regulation process for public utilities.

Key words: Quality indexes. Penalties. Electric Power.

Área Temática: Qualidade da Regulação

1. INTRODUÇÃO

Uma grande preocupação das Agências de Regulação dos Serviços Públicos é sobre como atuar de forma a garantir que as empresas concessionárias reguladas prestem serviços de qualidade a todos seus usuários. Mais que uma simples preocupação, é uma obrigação legal das Agências garantirem a qualidade desses serviços.

Uma das formas utilizadas hoje em dia para medir a qualidade dos serviços é a definição de indicadores e o estabelecimento de metas a serem observadas pelas empresas.

Tendo em vista que o processo de definição e acompanhamento dos indicadores exige uma metodologia especializada, principalmente para que os resultados obtidos reflitam realmente a qualidade dos serviços prestados, surge o interesse de estudar a atuação das Agências e a sua influência na evolução desses indicadores, bem como sua validade.

A atribuição das Agências, de definir metas, e controlar os valores efetivamente realizados, muitas vezes é uma tarefa difícil, pois além de demandar grande esforço, está sujeita às diversas críticas dos agentes regulados e ao não reconhecimento da sociedade em geral. Esse processo, quando não for bem conduzido, tende a frustrar os atores envolvidos e, principalmente, às próprias Agências.

As obrigações e metas de qualidade exigidas dos agentes regulados, além de buscar benefícios para o setor e vantagem para os usuários, devem observar também o nível tarifário necessário para o seu cumprimento, de forma que não haja um descompasso entre o que se requer legalmente e os recursos socialmente disponíveis, ou o custo que a sociedade está disposta a pagar.

Deve-se considerar, também, que na regulação da qualidade dos serviços as Agências lidam com três protagonistas principais: as empresas concessionárias, o governo/poder concedente e os consumidores dos serviços públicos. Em diversas vezes os interesses desses três agentes se contrapõem, cabendo à Agência Reguladora buscar o equilíbrio necessário, preferentemente buscando a excelência técnica em sua atuação, de forma a consolidar o seu papel de agente independente.

Assim sendo, buscamos avaliar as dificuldades e os benefícios do controle de indicadores de qualidade, identificando sua função na regulação dos serviços públicos. Para isto, utilizamos como referenciais os indicadores de continuidade no fornecimento de energia

elétrica, adotados pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, dentre outros, para o controle da qualidade do serviço prestado à população.

2. METODOLOGIA

Foi efetuado levantamento dos dados relativos ao indicador coletivo de continuidade DEC – Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora - relacionado à duração, das concessionárias de distribuição de energia elétrica do RS. Esses dados são apurados mensalmente pelas concessionárias e enviados eletronicamente à ANEEL através de um sistema disponibilizado pela Agência. A partir das informações mensais, são calculados os indicadores trimestrais e anuais, para cada conjunto de unidades consumidoras da distribuidora.

Também foi efetuado um levantamento sobre os processos de fiscalização dos indicadores de continuidade DEC e FEC - Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora - efetuados pela Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do RS – AGERGS - e que resultaram em aplicação de penalidades.

A partir dos dados coletados foram feitas diversas análises, procurando reunir as informações obtidas e relacionar a atuação da Agência com a evolução dos indicadores.

3. REGULAÇÃO DOS INDICADORES DE QUALIDADE DE ENERGIA ELÉTRICA

4.1 HISTÓRICO

Em 17 de abril de 1978, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE – publicou a Portaria nº 046, que estabeleceu os primeiros mecanismos para a verificação da qualidade dos serviços de energia elétrica no Brasil, buscando definir o conceito de “serviço adequado”. Foram então criados os índices de continuidade por conjunto de consumidores, denominados DEC e FEC.

Os conjuntos de consumidores eram definidos pelas concessionárias, e a Portaria estabeleceu metas máximas para esses índices, que deveriam ser apurados trimestral e anualmente. Além disso, definiu também um valor máximo, em número de horas, a ser

observado para as interrupções individuais. Os valores apurados para estes índices poderiam ser solicitados pelo DNAEE ou pelos consumidores, para verificação.

Em 27 de janeiro de 2000, a ANEEL publicou a Resolução nº 024, que estabelece novas disposições relativas à continuidade da distribuição às unidades consumidoras de energia elétrica. A nova legislação aprimora a apuração dos indicadores já existentes, nos aspectos de duração e frequência das interrupções, prevendo penalidades a serem aplicadas quando do descumprimento das metas estabelecidas.

Também foram definidos, quando da publicação dessa resolução, mais três indicadores destinados a aferir a qualidade prestada diretamente ao consumidor, quais sejam: DIC - Duração de Interrupção Individual por Unidade Consumidora, FIC - Frequência de Interrupção Individual por Unidade Consumidora e DMIC - Duração Máxima de Interrupção Contínua por Unidade Consumidora.

São considerados, então, indicadores coletivos (por conjunto) e individuais. Foram estabelecidos critérios para a formação dos conjuntos e fixadas metas para cada conjunto. As concessionárias passaram a enviar os valores apurados mensalmente à ANEEL e têm a obrigação de disponibilizar as informações na fatura mensal dos consumidores.

A partir de 2001 a AGERGS, mediante convênio firmado com a ANEEL, passa a fiscalizar os indicadores DEC e FEC das concessionárias do Rio Grande do Sul.

4.2 INDICADORES DE CONTINUIDADE DA DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA

4.2.1 Definições

Apresentamos, a seguir, as definições sobre os indicadores de continuidade da distribuição de energia elétrica, constantes na Resolução ANEEL nº 024/2000.

DEC - Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora:

Intervalo de tempo em que, em média, no período de observação, em cada unidade consumidora do conjunto considerado, ocorreu descontinuidade na distribuição de energia elétrica;

FEC - Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora:

Número de interrupções ocorridas, em média, no período de observação, em cada

unidade consumidora do conjunto considerado;

DIC - Duração de Interrupção Individual por Unidade Consumidora ou por Ponto de Conexão:

Intervalo de tempo em que, no período de observação, em uma unidade consumidora ou ponto de conexão, ocorreu descontinuidade na distribuição de energia elétrica;

FIC - Frequência de Interrupção Individual por Unidade Consumidora ou por Ponto de Conexão:

Número de interrupções ocorridas, no período de observação, em cada unidade consumidora ou ponto de conexão;

DMIC - Duração Máxima de Interrupção Contínua por Unidade Consumidora ou por Ponto de Conexão:

Tempo máximo de interrupção contínua da energia elétrica em uma unidade consumidora ou ponto de conexão.

4.2.2 Função dos Indicadores de Continuidade

Os indicadores de continuidade são uma representação quantificável do desempenho de um sistema elétrico. Os indicadores coletivos são utilizados para uma análise comparativa do desempenho das diversas concessionárias, enquanto os indicadores individuais representam os padrões de desempenho efetivamente percebidos pelos consumidores.

Esses indicadores quantificam a continuidade nos seus aspectos de duração (DEC) e frequência (FEC). Conforme TANURE (2000), a duração das interrupções está intimamente ligada aos meios humanos e materiais disponíveis nas empresas distribuidoras, bem como as facilidades existentes para se recuperar um sistema após cada interrupção (veículos, comunicação, qualificação do pessoal, etc.), enquanto que a frequência das interrupções caracteriza a fragilidade do sistema frente ao meio ambiente, degradação do sistema por envelhecimento e/ou falta de manutenção adequada, geralmente causas vinculadas ao nível de investimento no sistema elétrico da empresa.

4.2.3 Critério de Formação dos Conjuntos de Consumidores

A Resolução ANEEL nº 024/2000 estabelece que, além dos indicadores individuais, deverá ser feito o controle da continuidade dos serviços de energia elétrica por meio de indicadores coletivos vinculados a conjuntos de unidades consumidoras, e define Conjunto de

Unidades Consumidoras: “Qualquer agrupamento de unidades consumidoras, global ou parcial, de uma mesma área de concessão de distribuição, definido pela concessionária ou permissionária e aprovado pela ANEEL”.

Art.2º. A continuidade dos serviços públicos de energia elétrica deverá ser supervisionada, avaliada e controlada por meio de indicadores coletivos que expressem os valores vinculados a conjuntos de unidades consumidoras, bem como indicadores individuais associados a cada unidade consumidora e ponto de conexão.

(Resolução nº 024,2000)

Assim sendo, cada concessionária propõe à ANEEL uma relação de conjuntos, agrupando as unidades consumidoras de sua área de concessão, observando os atributos físico-elétricos estabelecidos no art. 8º da mesma Resolução, para que sejam estabelecidos os padrões dos indicadores de continuidade de cada conjunto. Não foram definidos critérios ou limites para a formação destes conjuntos, apenas estabelecidos os atributos a serem relacionados.

Esses atributos, utilizados para a formação de *clusters* a serem estudados, foram definidos após diversas interações ocorridas entre a ANEEL e empresas distribuidoras. Ao longo do processo de definição, foi elencada uma série de atributos considerados relevantes, mas, no entanto, constatou-se que boa parte das empresas apresentavam dificuldades na obtenção dos mesmos. Assim sendo, definiu-se os atributos elencados no art. 8º como satisfatórios para a implantação da metodologia a ser adotada para análise dos conjuntos.

Desta forma, cada concessionária adotou o seu próprio critério para a formação dos conjuntos. A maioria delas criou dois conjuntos para cada município: um urbano e um rural.

Definidos os conjuntos de consumidores das concessionárias distribuidoras, a ANEEL passou a utilizar seus atributos para a formação de *clusters* a serem estudados, a fim de definir as metas dos indicadores de continuidade.

A partir de 2003, foi permitido às concessionárias reagruparem os conjuntos definidos, observando algumas condições estabelecidas, sempre mediante autorização da ANEEL:

Art. 11. A partir de janeiro de 2003 a concessionária poderá propor à ANEEL novos critérios para o agrupamento das unidades consumidoras, observando as seguintes condições:

I - qualquer critério de agrupamento proposto deverá permitir ao consumidor a identificação por meio de vinculação geográfica, do conjunto no qual está

localizada a sua unidade consumidora;

II - deverá existir, para avaliação, um histórico de, no mínimo, 3 (três) anos de utilização de critério de agrupamento diferente do estabelecido nesta Resolução; e

III - deverão ser evidenciadas as vantagens técnicas, econômicas e sociais da nova proposta em relação ao critério vigente de agrupamento.

(Resolução nº 024,2000)

O setor elétrico brasileiro possui aproximadamente 47 milhões de unidades consumidoras¹, atendidas por 63 concessionárias de distribuição, divididas em 4.224 conjuntos.

4.2.4 Cálculo dos Indicadores de Continuidade

Segundo a Resolução ANEEL nº 024/2000, devem ser considerados para o cálculo dos indicadores de continuidade as interrupções no fornecimento de energia iguais ou superiores a 3 (três) minutos.

Para a apuração desses indicadores são utilizadas as seguintes fórmulas:

$$DEC = \frac{\sum_{i=1}^k Ca(i)xt(i)}{Cc} \qquad FEC = \frac{\sum_{i=1}^k Ca(i)}{Cc}$$

Onde :

DEC = Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora, expressa em horas e centésimos de hora;

FEC = Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora, expressa em número de interrupções e centésimos do número de interrupções;

Ca(i) = Número de unidades consumidoras interrompidas em um evento (i), no período de apuração;

t(i) = Duração de cada evento (i), no período de apuração;

i = Índice de eventos ocorridos no sistema que provocam interrupções em uma ou mais unidades consumidoras;

k = Número máximo de eventos no período considerado; e

Cc = Número total de unidades consumidoras, do conjunto considerado, no final do período de apuração.

¹ das quais 85% são consumidores residenciais. Dados referentes à dez/2006.

4.2.5 Regulação por Desempenho

Podemos citar dois métodos básicos a serem adotados para definir metas de desempenho por comparação: *Yardstick Competition* e *Benchmark*.

Yardstick Competition é um método a ser utilizado quando os elementos a serem comparados apresentam desempenhos muito distantes entre si, evidenciando significativos espaços para a obtenção de melhorias.

Benchmark é um método indicado para quando os elementos analisados encontram-se próximos do ponto ótimo, e as melhorias a serem obtidas encontram-se muito próximas do limite tecnológico.

A metodologia adotada pela ANEEL incorpora esses dois conceitos para a definição das metas de continuidade das distribuidoras de energia elétrica.

Após a definição dos *clusters* com os conjuntos de unidades consumidoras, verifica-se a dispersão do padrão de desempenho entre os conjuntos de cada *cluster*. Se a dispersão encontrada apresentar valores reduzidos, adota-se a técnica de *Benchmark* para a determinação das metas a serem propostas para esses conjuntos. Caso contrário, o indicado é adotar a técnica de *Yardstick Competition*, a fim de estimular as empresas a evoluírem seus padrões mais rapidamente.

Estabelecidas as metas a serem atingidas para cada conjunto, foi definido o período de oito anos, o equivalente a duas revisões tarifárias, para a transição do estágio inicial de desempenho analisado até o nível desejado.

A partir das metas anuais, são definidas as metas mensais e trimestrais a serem observadas para os indicadores em cada conjunto. Nas Resoluções que estabelecem as metas para cada concessionária, fica definido que o valor das metas mensais de cada conjunto é 30% do valor da meta anual, enquanto que as metas trimestrais ficam em 60% do valor da meta anual.

As metas para os indicadores individuais (DIC, FIC e DMIC) são estabelecidas no Art. 17 da Resolução ANEEL nº 024/2000, vinculando-as às metas dos indicadores coletivos, de acordo com o nível de tensão nominal de fornecimento e o conjunto ao qual pertencem as unidades consumidoras. A tabela abaixo apresenta um exemplo:

“Tabela 4”

Faixa de Variação das Metas Anuais de Indicadores de Continuidade dos Conjuntos (DEC ou FEC)	Padrão de Continuidade por Unidade Consumidora					
	Unidades Consumidoras com Tensão Nominal \leq 1kV situadas em áreas urbanas					
	DIC (horas)			FIC (interrupções)		
	Anual	Trim.	Mensal	Anual	Trim.	Mensal
0 – 10	40	20	13	25	13	8
> 10 – 20	50	25	17	30	15	10
> 20 – 30	55	28	19	35	18	12
> 30 – 45	65	32	22	40	20	13
> 45	72	36	24	58	29	20

Ilustração 1 – Padrões de DIC e FIC

Fonte: Resolução ANEEL nº 024/2000

Foi estabelecido ainda o DMIC, um indicador que limita o tempo máximo de cada interrupção, buscando diminuir o tempo de indisponibilidade de energia elétrica ao qual cada consumidor possa ser submetido. Este indicador passa a ser controlado a partir de 2003. E a partir de 2005, o padrão mensal passa a ser o correspondente a 50% (cinquenta por cento) do padrão mensal do DIC.

4.2.6 Definição das Metas para os Indicadores de Continuidade

A Resolução ANEEL nº 024/2000 dispõe, também, sobre a definição das metas de continuidade de distribuição de energia elétrica para cada conjunto. Estabelece que no ano da revisão tarifária periódica de cada concessionária, que ocorre a cada quatro anos, será emitida uma resolução específica definindo as metas dos indicadores da empresa para os próximos quatro anos.

Para a definição das metas de continuidade a ANEEL utiliza o método de análise comparativa de desempenho das concessionárias de distribuição, tendo como referência os valores dos atributos físico-elétricos, as metas já estabelecidas anteriormente e os dados históricos do desempenho dos indicadores, buscando a melhoria das metas anuais globais da concessionária.

Para o tratamento estatístico dos conjuntos formados pelas empresas foi adotado o método de Análise de *Clusters*, que permite agrupar conjuntos com características semelhantes, de acordo com os atributos definidos. O conjunto que apresentar os menores indicadores será a referência do agrupamento e, conseqüentemente, seus padrões de continuidade representam as metas a serem perseguidas por todos os conjuntos daquele

agrupamento.

Para novos conjuntos, cujos valores de DEC e FEC sejam desconhecidos, adota-se o valor médio do agrupamento como sua meta inicial.

4. ANÁLISE DOS DADOS

4.3 EVOLUÇÃO DOS INDICADORES

O *site* da ANEEL (www.aneel.gov.br) informa que, quando a Agência foi criada, em 1996, cada consumidor brasileiro ficava sem energia elétrica, 21 (vinte e uma) vezes por ano e 26 (vinte e seis) horas, em média. Hoje esses números caíram para 11 (onze) interrupções, num total de 16 (dezesesseis) horas.

Apresentamos, a seguir, o gráfico com a evolução do indicador DEC no RS, desde 1996.

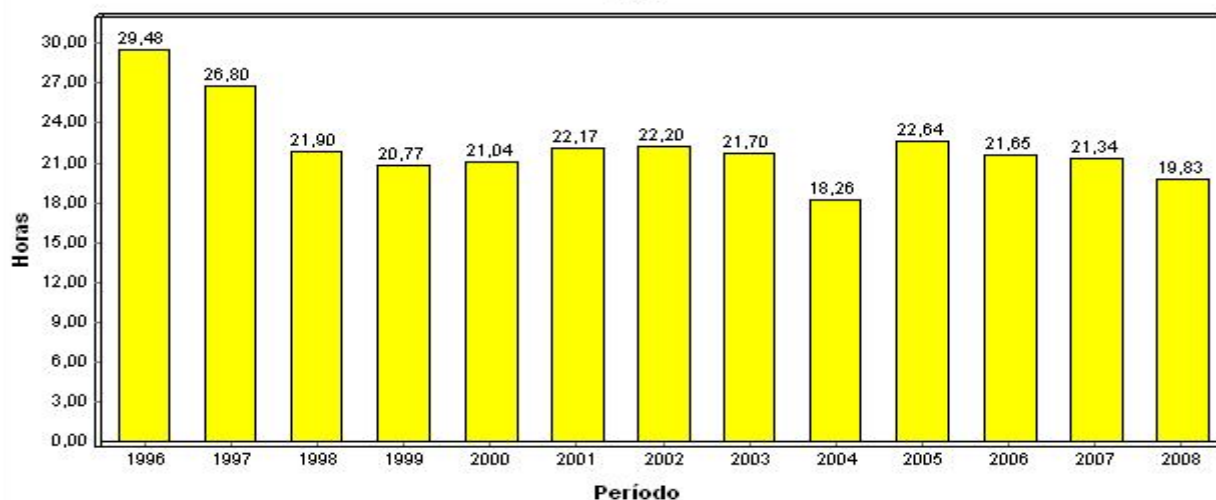


Gráfico 1 – Evolução do DEC no RS

Fonte: ANEEL

Ao analisar os dados do país, percebemos que a Região Sul e, em especial o Estado do Rio Grande do Sul, apresenta médias anuais de DEC um pouco maiores que a média brasileira o resto do Brasil.

Fazendo um comparativo com a informação anterior, quando a ANEEL foi criada, em 1996, cada consumidor gaúcho ficava sem energia elétrica 30 (trinta) vezes por ano e 29

(vinte e nove) horas, em média. Hoje esses números caíram para 13 (treze) interrupções e 19 (dezenove) horas.

Buscando aprofundar essa análise, levantamos os dados apurados para cada concessionária de distribuição de energia elétrica do Estado e verificamos que apresentam médias bastante distintas entre si.

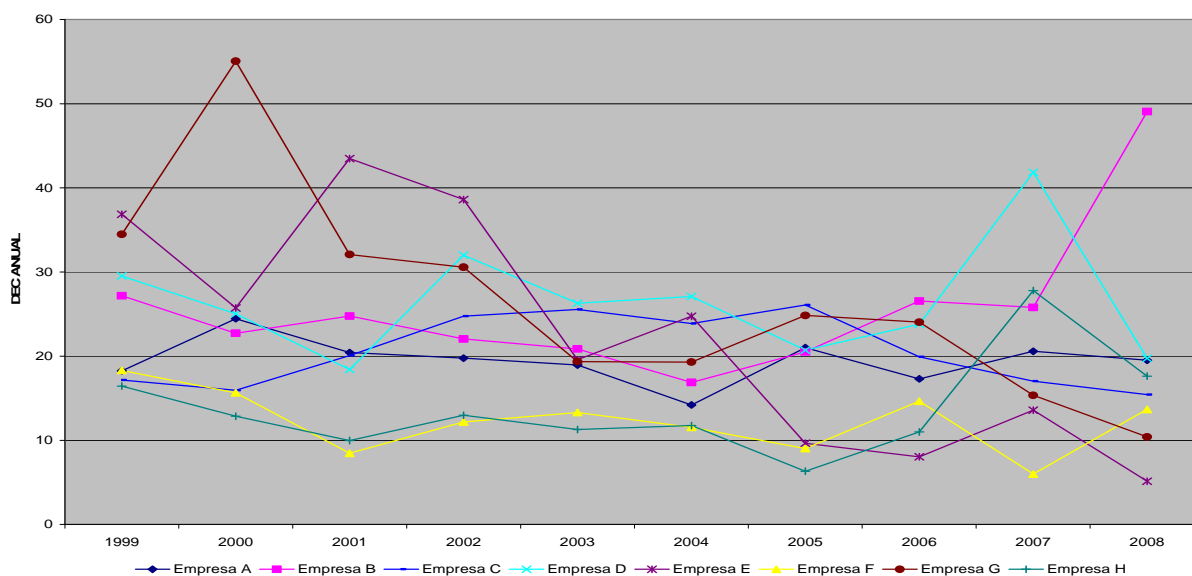


Gráfico 2 – Evolução do DEC das concessionárias do RS

Fonte: ANEEL

O Rio Grande do Sul possui 8 (oito) concessionárias de distribuição de energia elétrica, que podemos classificar em dois grupos, segundo o número de consumidores atendidos:

Grupo1: mais de 1.000.000 (um milhão) de consumidores. Concessionárias: AES-SUL, CEEE-D, RGE;

Grupo2: menos de 40.000 (quarenta mil) consumidores. Concessionárias DEMEI, ELETROCAR, HIDROPAN, MUX ENERGIA, UHENPAL.

Tabela 1 – Média de consumidores por concessionária do RS

Concessionária	Número de Consumidores*
AES-Sul	1.120.136
CEEE-D	1.411.227
RGE	1.189.295
DEMEI	25.247

ELETROCAR	30.983
HIDROPAN	14.242
MUX Energia	8.114
<u>UHENPAL</u>	<u>13.761</u>

*dezembro/2008

Fonte: ANEEL

Embora seja evidente a diferença das concessionárias quanto ao número de consumidores em sua área de concessão, podemos perceber no Gráfico 2 que os dados anuais de DEC alcançados não estão relacionados ao tamanho da empresa. Entre as quatro empresas que obtiveram maior valor para o DEC, estão empresas do Grupo 1 e Grupo 2, indistintamente, para todos os anos analisados.

4.4 METAS X VALORES APURADOS

A partir das metas definidas para cada concessionária, buscamos estabelecer uma relação com os valores efetivamente realizados para o DEC anual. Para a análise, é importante ressaltar que as metas globais/anuais da empresa foram calculadas com base nas metas individuais de cada conjunto, ponderando o número de consumidores de cada um. Demonstramos, a seguir, essa relação, evidenciando, também, o valor anual apurado e a meta do conjunto que sofreu a maior violação, ou seja, aquele que obteve maior desvio em relação à meta anual estipulada.

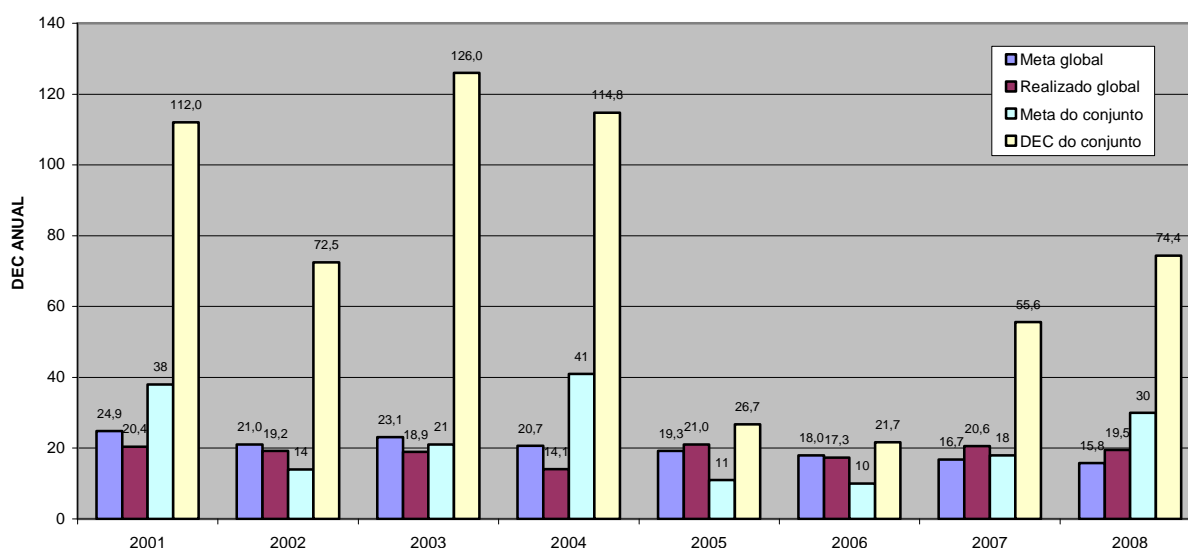


Gráfico 3 – DEC Anual Empresa A (Meta x Realizado x Realizado no conjunto c/ maior violação)

Fonte: ANEEL

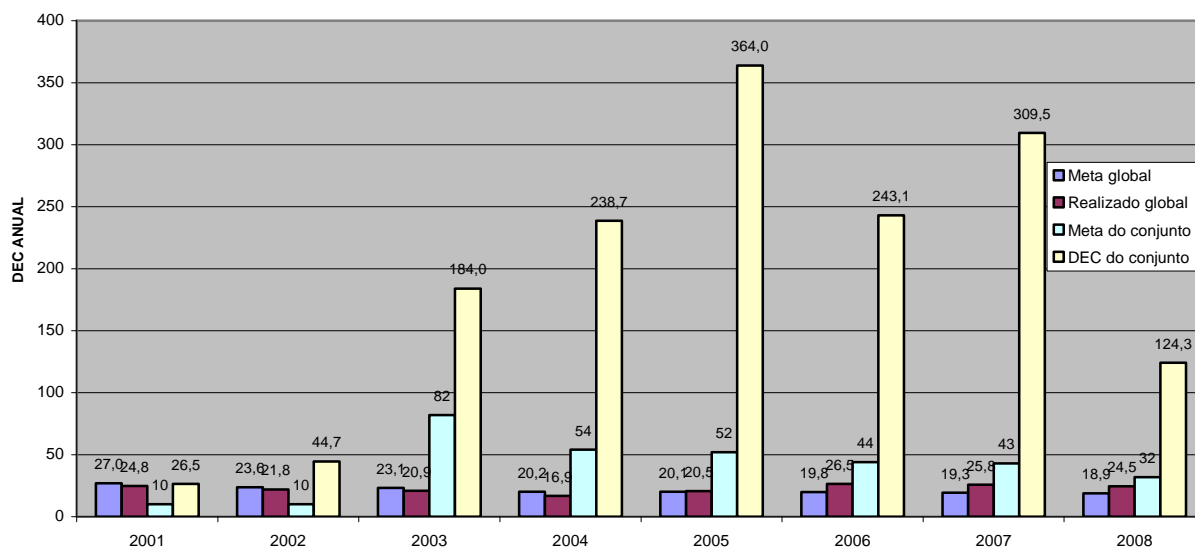


Gráfico 4 - DEC Anual Empresa B (Meta x Realizado x Realizado no conjunto c/ maior violação)

Fonte: ANEEL

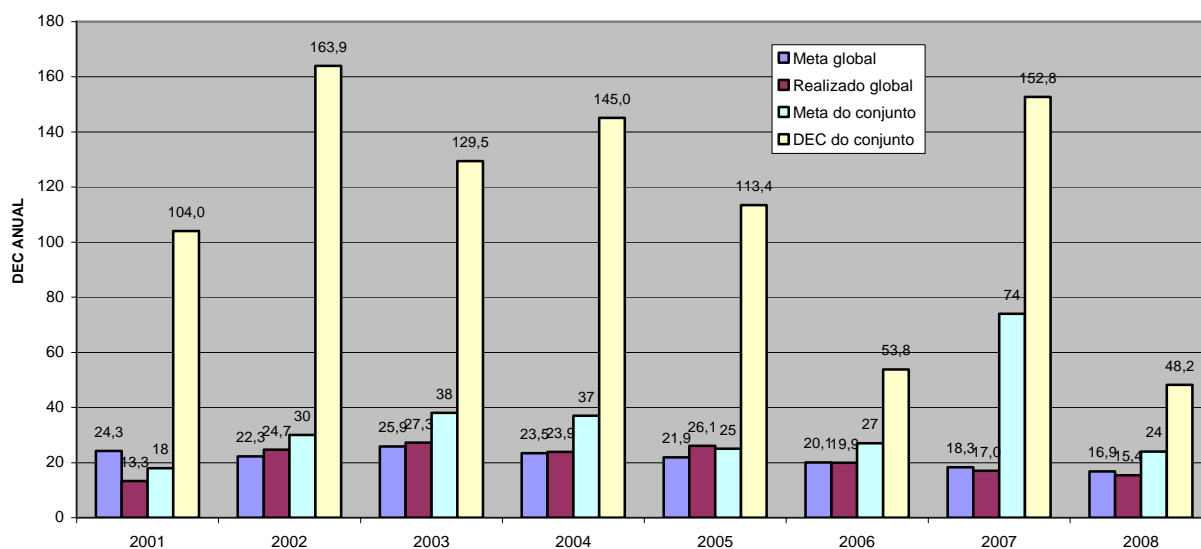


Gráfico 5 - DEC Anual RGE (Meta x Realizado x Realizado no conjunto c/ maior violação)

Fonte: ANEEL

Podemos verificar que, apesar dos valores globais de DEC das empresas ficarem próximos ao valor global calculado ponderando-se as metas dos conjuntos, existem conjuntos com valores muito distantes das metas estabelecidas. Assim, a análise do valor global não reflete o serviço prestado para todos os consumidores da área de concessão, ressaltando a importância da fiscalização do cumprimento de metas para cada conjunto.

Isso posto, entendemos que a metodologia adotada pela ANEEL, para o estabelecimento e fiscalização das metas, é adequada por tratar de metas para cada conjunto ao invés de determinar uma meta global para a concessão. Desta forma, ao longo do tempo, deve ser oferecida a melhoria contínua dos serviços prestados para todos os consumidores da concessionária.

4.5 APLICAÇÃO DE PENALIDADES POR DESCUMPRIMENTO DAS METAS

O art. 21 da Resolução ANEEL nº 024/2000 define as possíveis violações dos padrões de continuidade do fornecimento de energia elétrica, atribuindo tratamentos diferenciados para as violações dos indicadores coletivos e individuais:

Art. 21. Serão classificadas em duas categorias as possíveis violações dos padrões de continuidade, conforme a seguir:

I - Violação de Padrão do Indicador de Continuidade Individual:

Fato gerador: Violação de padrão do indicador de continuidade individual em relação ao período de apuração (mensal, trimestral ou anual).

Penalidade: Compensação ao consumidor de valor a ser creditado na fatura de energia elétrica no mês subsequente à apuração.

II - Violação de Padrão do Indicador de Continuidade de Conjunto:

Fato gerador: descumprir as disposições regulamentares ou contratuais relativas ao nível de qualidade dos serviços de energia elétrica (DEC e/ ou FEC), ocorridas até dezembro de 2008.

Penalidade: Pagamento de multa conforme procedimentos estabelecidos na Resolução Normativa nº 063, de 12 de maio de 2004, ou de suas eventuais atualizações.

Mensalmente, as concessionárias encaminham à ANEEL os valores apurados para os indicadores coletivos - DEC e FEC, bem como o número de unidades consumidoras de cada conjunto. Após algumas verificações de validade, os dados são armazenados e, periodicamente, são calculados os valores dos indicadores trimestrais e anuais.

Anualmente, a Agência verifica a existência de transgressões das metas mensais, trimestrais ou anuais, para cada conjunto, sendo emitido um Termo de Notificação à concessionária. Este Termo aponta as eventuais transgressões observadas a fim de que a empresa manifeste-se, apresentando as justificativas cabíveis. Após a análise da manifestação, em se confirmando as transgressões apontadas, é lavrado um Auto de Infração, aplicando uma penalidade de multa à concessionária.

Todos os Autos de Infração aplicados pela ANEEL/Agências Conveniadas são regidos pela Resolução nº 063, de 12 de maio de 2004. No caso dos Autos por violação dos indicadores de continuidade, o valor da multa é calculado de acordo com o número de indicadores violados, proporcionalmente ao percentual da meta extrapolado e ao número de consumidores atingidos.

Quanto às transgressões de metas dos indicadores individuais, as penalidades são efetuadas em forma de compensações financeiras aos consumidores atingidos, sendo automaticamente incluídas na fatura de energia do mês posterior à violação.

Cabe ressaltar que, segundo a legislação, de todos os Autos de Infração emitidos, cabe recurso da concessionária à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar deverá encaminhar o recurso à autoridade superior, limitado a 3 (três) instâncias administrativas.

4.6 INFLUÊNCIA DOS AUTOS DE INFRAÇÃO NA MELHORIA DOS INDICADORES


A AGERGS começou a fiscalizar os indicadores coletivos DEC e FEC apurados pelas concessionárias a partir do ano 2001, primeiro ano após a publicação da Resolução ANEEL nº 024/2000.

Das fiscalizações efetuadas, resultou a emissão de 22 (vinte e dois) Autos de Infração aplicando a penalidade de multa por violação dos indicadores, até o final do ano de 2008. No entanto, observou-se que apenas 5 (cinco) desses Autos, até o momento, resultaram efetivamente em pagamento das penalidades impostas. Quanto aos demais, registrou-se que:

- 5 (cinco) foram arquivados após o recurso apresentado pelas concessionárias;
- 3 (três) foram transformados em Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)², com a repactuação das metas dos indicadores para os próximos anos, e a conversão das multas em investimentos a serem executados nas próprias concessões;
- 8 (oito) ainda encontram-se em grau de recurso, não havendo decisão final sobre os mesmos; e
- 1 (um) está sendo contestado judicialmente, após ter sido emitida decisão final administrativa que manteve o valor do Auto emitido.

² Espécie de contrato, firmado entre a concessionária e a Agência, que estabelece obrigações para a concessionária como alternativa à penalidade que seria imposta.

Buscando estabelecer uma relação entre a aplicação de penalidades pela Agência Reguladora e a observância das metas pelas concessionárias, analisamos os Autos de Infração emitidos pela AGERGS, relativos aos indicadores DEC ou FEC, e a quantidade de conjuntos que tiveram suas metas violadas nas concessionárias do RS.

Nos Gráficos de 6 a 13 o símbolo  indica a emissão de um Auto de Infração.

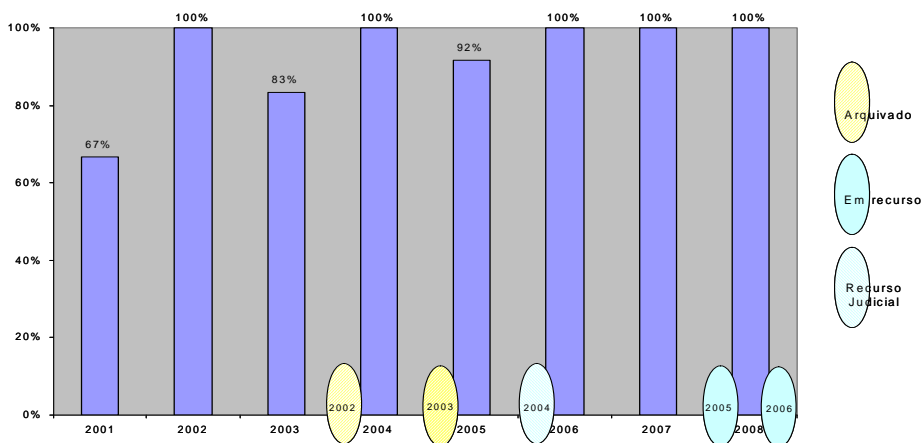


Gráfico 6 - Autos de Infração x % Conjuntos Violados – Empresa D
 Fonte: ANEEL/AGERGS

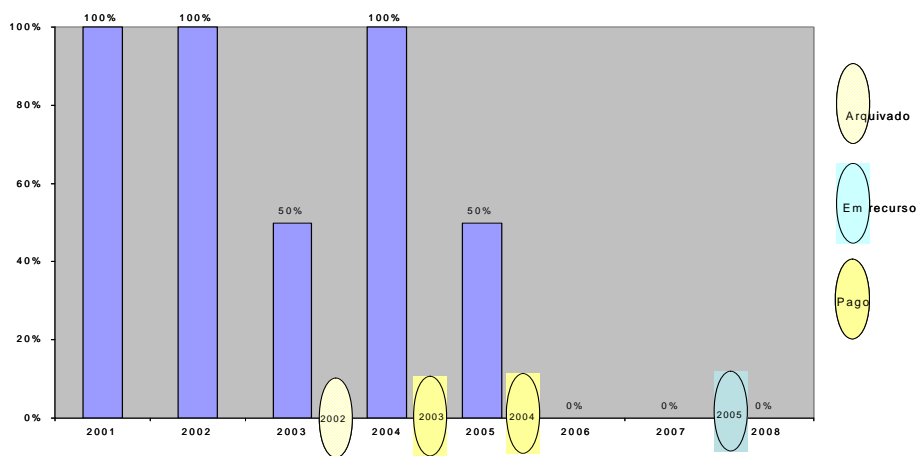


Gráfico 7 - Autos de Infração x % Conjuntos Violados – Empresa E
 Fonte: ANEEL/AGERGS

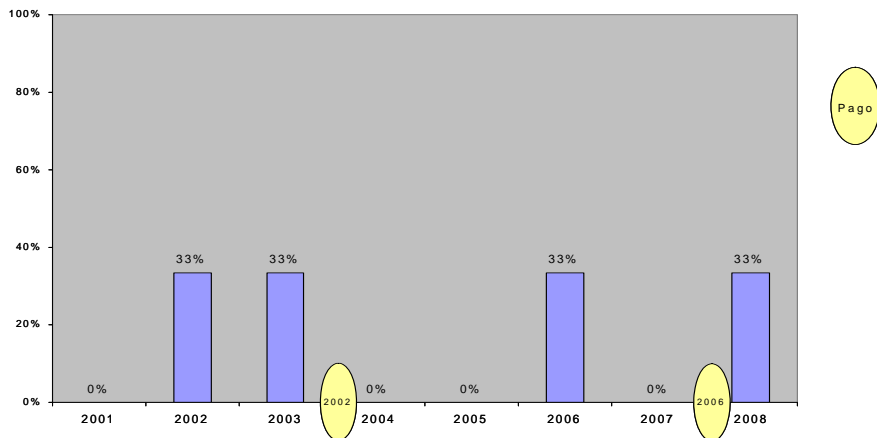


Gráfico 8 - Autos de Infração x % Conjuntos Violados – Empresa F
 Fonte: ANEEL/AGERGS

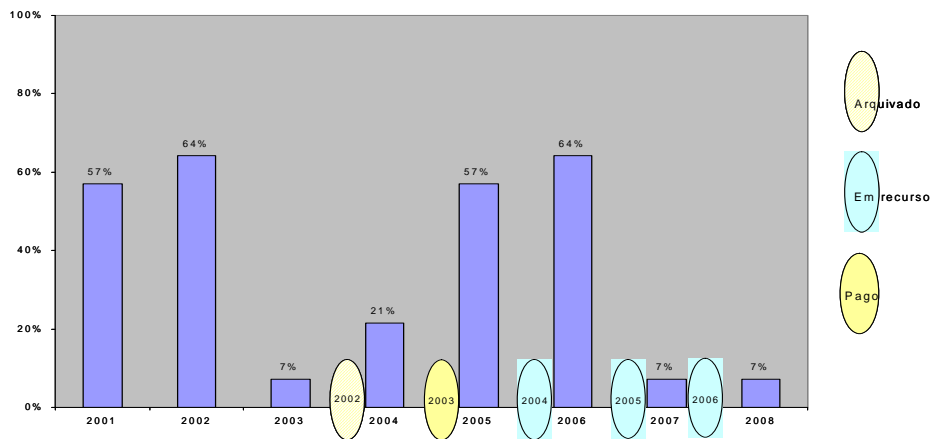


Gráfico 9 - Autos de Infração x % Conjuntos Violados – Empresa G
 Fonte: ANEEL/AGERGS

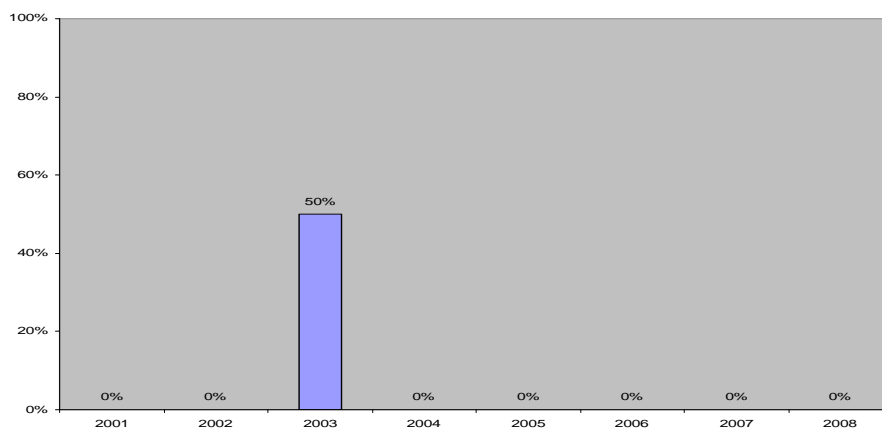


Gráfico 10 - Autos de Infração x % Conjuntos Violados – Empresa H
 Fonte: ANEEL/AGERGS

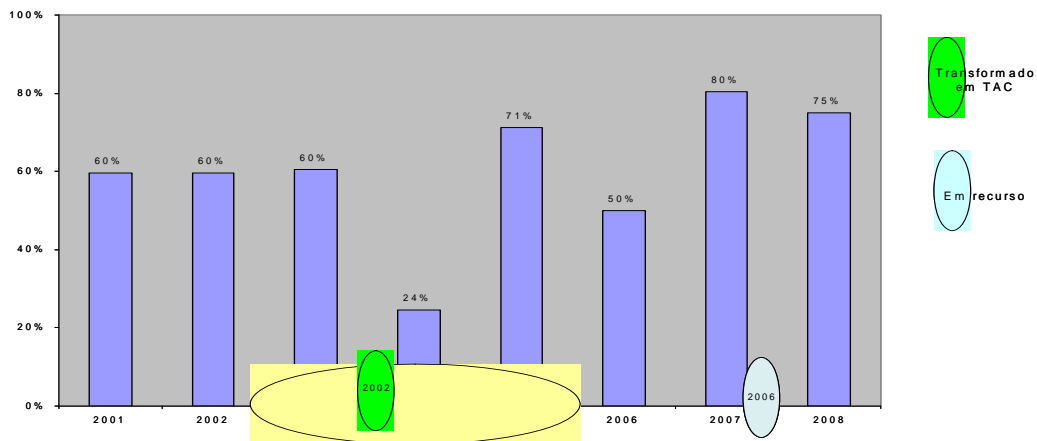


Gráfico 11 - Autos de Infração x % Conjuntos Violados – Empresa A
 Fonte: ANEEL/AGERGS

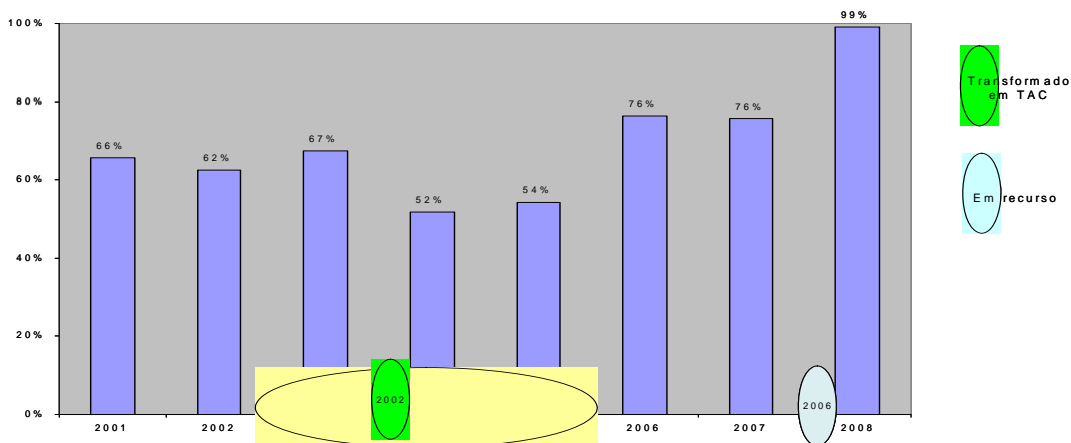


Gráfico 12 - Autos de Infração x % Conjuntos Violados – Empresa B
 Fonte: ANEEL/AGERGS

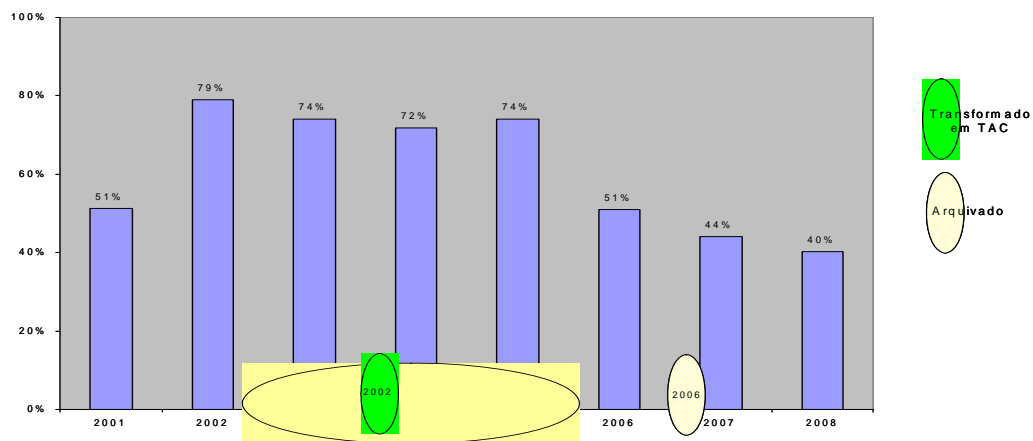


Gráfico 13 - Autos de Infração x % Conjuntos Violados – Empresa C
 Fonte: ANEEL/AGERGS

Nos Gráficos de 11 a 13, o símbolo indica o período em que o cumprimento

das metas passou a ser regido pelo Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre a concessionária e a ANEEL. Durante esse período, os procedimentos de fiscalização regidos pela legislação, ficaram substituídos pelos procedimentos estabelecidos no próprio TAC.

De maneira geral, percebemos que não houve uma relação imediata entre a imposição de penalidades e a melhoria dos indicadores ou o cumprimento das metas estabelecidas. A simples emissão de um Auto de Infração não resultou em melhoria dos indicadores. Porém, pode-se dizer que, após o efetivo pagamento das multas aplicadas, em geral, verificou-se a ausência de violações, como bem ilustrado no Gráfico 7.

Para as cinco empresas onde não houve pagamento de multa até o momento, verifica-se a violação sistemática dos indicadores em todos os anos, à exceção de 1(uma) empresa, que violou as metas em somente um dos anos apurados.

Um dos problemas verificados é o descrédito das concessionárias quanto à aplicação das multas, visto que, além da fiscalização ser realizada somente no ano posterior às violações, a maior parte dos Autos de Infração foram revogados após a apresentação de recursos. Além disso, quando a penalidade imposta é efetivamente mantida, após o último grau de recurso, passou-se muito tempo da ocorrência do fato que a originou. Isto se pode observar nas datas referentes aos cinco Autos de Infração que foram pagos até o momento, onde se percebe que o período transcorrido entre a data da violação e o efetivo pagamento da multa aplicada foi, em média, maior que três anos.

Tabela 2 – Pagamentos de Autos de Infração

Emissão do AI	Ano das infrações	Pagamento da multa
Dez/2003	2002	Jan/2006
Mar/2005	2003	Dez/2007
Mar/2005	2003	Jun/2005*
Mar/2006	2004	Mai/2008
Ago/2007	2006	Jun/2008

* neste caso, cabe ressaltar que a concessionária não apresentou recurso e, ainda, que o valor da penalidade paga não era significativo.

5. INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Da análise efetuada, ressaltamos alguns pontos que julgamos relevantes e que merecem ser observados pelas Agências Reguladoras ao definir e fiscalizar indicadores de qualidade para os serviços públicos:

a) Da definição de metas

No processo de estabelecimento das metas para os indicadores destacaram-se os seguintes itens:

- as metas estabelecidas devem prever uma melhoria contínua em cada concessionária, a fim de obter, em determinado prazo, o maior nível possível de prestação de serviços;

- devem ser estabelecidas metas realizáveis, e neste sentido é importante possuir um período de análise dos indicadores anterior à exigência de seu cumprimento;

- é importante a comparação entre concessionárias, a fim de estimular a competição e a melhoria dos indicadores;

- as metas devem ser definidas com a participação da concessionária, a fim de obter das mesmas um maior comprometimento para seu cumprimento;

- a definição de metas regionalizadas (ou por conjuntos) para cada concessionária, estimula que haja investimento para melhoria em todas as áreas da concessão, além de considerar as particularidades de cada região;

- os indicadores e metas devem ser estipulados sempre através de normas ou regulamentos oficiais, a fim de que haja instrumentos legais que exijam sua observância por parte das concessionárias;

b) Da fiscalização dos indicadores

Verificou-se que há a necessidade de acompanhar os resultados apurados para os indicadores definidos. Destacam-se, então, alguns pontos sobre esse acompanhamento:

- a avaliação dos resultados e a observância do cumprimento das metas estabelecidas devem ser feitas periodicamente;

- quanto menor o período decorrido entre a apuração do indicador e a sua fiscalização, mais rápidos deverão ser os esforços das concessionárias em adequá-los aos limites estabelecidos;

- a imposição de penalidades nos casos de descumprimento de metas é fundamental para que a concessionária aperfeiçoe os serviços prestados de forma a atender aos padrões exigidos;

c) Da aplicação de penalidades

Através dos dados apurados observaram-se alguns pontos sobre a aplicação de

penalidades por descumprimento de metas dos indicadores de continuidade de energia elétrica:

- é necessária a previsão legal para a aplicação de sanções nos casos de descumprimento das metas estabelecidas;

- as fiscalizações devem ser efetuadas imediatamente após a apuração dos indicadores de qualidade, de forma a reduzir o tempo decorrido entre o fato gerador e a imposição da penalidade;

- o processo para imposição de penalidades deve evitar que haja um tempo muito longo entre a fiscalização e o efetivo pagamento da multa aplicada, resguardado o direito de ampla defesa da empresa;

- a análise dos recursos das concessionárias em relação às penalidades aplicadas deve sempre ser devidamente fundamentada com justificativas técnicas, mantendo a isonomia de tratamento entre as diversas empresas;

d) Do processo de DEC e FEC

Especificamente em relação ao processo atual de definição de metas e fiscalização dos indicadores de continuidade de energia, salientam-se os seguintes pontos para estudo e melhoria por parte da ANEEL e Agências Estaduais conveniadas:

- as penalidades aplicadas para a violação dos indicadores individuais DIC, FIC e DMIC, pagas diretamente aos consumidores atingidos, deveriam prever multas progressivamente maiores para consumidores situados em conjuntos com maiores valores de metas para DEC e FEC, de forma a estimular os investimentos da empresa nas áreas submetidas a serviços mais precários de sua concessão;

- a hipótese de exclusão das interrupções ocorridas em Situação de Emergência, prevista na Resolução ANEEL nº 024/2000 (inc. III, art. 7º) não está suficientemente caracterizada, o que permite diferentes interpretações adotadas pelas empresas e pelas Agências Conveniadas;

- o processo adotado pela ANEEL/Agências Estaduais permite que haja um tempo muito longo entre a fiscalização e o efetivo pagamento da multa aplicada (nos casos observados, até quatro anos), o que acaba desacreditando a relação infração das normas *versus* aplicação de penalidades;

- o término da fiscalização dos indicadores coletivos, previsto na Resolução ANEEL nº 024/2000 (inc. II, art. 21), deveria ser prorrogado até que as violações desses indicadores fossem reduzidas a um patamar insignificante, de forma a aprimorar a qualidade dos serviços prestados até que se obtenha um nível de qualidade mais próximo do desejado.

6. CONCLUSÃO

Entende-se que o processo adotado pela ANEEL para a definição das metas dos indicadores de continuidade na distribuição de energia elétrica é adequado para a realidade atual das concessionárias distribuidoras de energia elétrica e para a necessidade dos consumidores de melhoria constante dos serviços, podendo servir de referencial para aplicação nas demais áreas de concessão do serviço público.

No entanto, verifica-se que existem ainda algumas falhas no processo de acompanhamento do cumprimento das metas estabelecidas para esses indicadores, bem como no processo de aplicação de penalidades por violação das mesmas.

Sugere-se, então, que os elementos levantados neste estudo sejam considerados pelas Agências Reguladoras a fim de definir metas e controlar indicadores dos diversos setores do serviço público, de maneira a contribuir efetivamente para a excelência da qualidade dos serviços prestados pelas empresas concessionárias.

5 REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Resolução nº 24, de 27 de janeiro de 2000. Estabelece as disposições relativas à continuidade da distribuição de energia elétrica às unidades consumidoras. **Diário Oficial**, Brasília, n. 50, seção 1, p. 54, v. 140, 13.03.2003.

_____. Resolução nº 63, de 12 de maio de 2004. Aprova procedimentos para regular a imposição de penalidades. **Diário Oficial**, Brasília, n. 91, seção 1, p. 73, v. 141, 13.05.2004.

_____. Resolução nº 177, de 28 de novembro de 2005. Altera dispositivos da Resolução nº 24, de 27 de janeiro de 2000. **Diário Oficial**, Brasília, n. 242, seção 1, p. 54, v. 142, 19.12.2005.

HAIR, J. F. Jr.; ANDERSON, R.E; TATHAM, R.L.; BLAM, W.C. **Análise Multivariada de Dados**. Porto Alegre: Bookman, 5ª ed., 2005.

MARTINS, Eleonora da Silva. **A Agência Reguladora e os Indicadores de Qualidade dos Serviços Públicos**. Monografia (Especialização). Porto Alegre, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.931, de 09 de janeiro de 1997. Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n.07, p.1, 10.01.1997.

_____. Lei nº 11.075, de 06 de janeiro de 1998. Institui o código Estadual de Qualidade dos Serviços Públicos. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n.04, p.4, 10.01.1997.

TANURE, José Eduardo Pinheiro Santos. **Análise comparativa de empresas de distribuição para o estabelecimento de metas de desempenho para indicadores de continuidade do serviço de distribuição**. Dissertação (Mestrado). Itajubá, 2000.