



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**  
**Coordenação-Geral de Energia**

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 25/COGEN/SEAE/MF

Brasília, 05 de agosto de 2011

**Assunto:** Audiência Pública nº 40/2011, da Aneel, referente à proposta de aperfeiçoamento dos Capítulos II e III do Título II do anexo à Resolução Normativa nº 273, de 10 de julho de 2007, intitulado Norma de Organização Aneel nº 001.

**1 - Introdução**

1. Por meio da Audiência Pública nº40/2011, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) busca obter subsídios e informações adicionais para proposta de aperfeiçoamento parcial da Norma de Organização Aneel nº 001, aprovada pela Resolução Normativa nº 273/2007.
2. A referida norma “dispõe sobre os procedimentos para o funcionamento, a ordem dos trabalhos e os processos decisórios” da Aneel “nas matérias relativas à regulação e à fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica” (art. 1º).
3. Especificamente, os capítulos II e III do título II da Norma de Organização Aneel nº 001, referenciados em epígrafe, tratam de audiências e consultas públicas conduzidas pela Aneel.
4. Com a regulamentação, a Aneel propõe nova redação àqueles capítulos, com a finalidade de aperfeiçoar o processo de participação da sociedade nas audiências e nas consultas públicas.

5. A Nota Técnica nº 102/2011-SMA-SGE-SRI-ACI/ANEEL, de 31 de maio de 2011, apresenta os fundamentos sustentados pela Aneel para justificar o aperfeiçoamento das regras. De acordo com a nota, há dúvidas - tanto da sociedade quanto das áreas técnicas da Aneel - concernentes à diferenciação conceitual entre audiência e consulta públicas, na forma descrita na Norma de Organização Aneel nº 001. Adicionalmente, a Aneel ressalta a necessidade de aprimoramento das regras, notadamente no que se refere à adequação de prazos, à simplificação de procedimentos para realização dos eventos e à previsão de mecanismos de ajuste, tais como alteração de local, data da sessão ao vivo-presencial e período de contribuição.

6. Segundo a Aneel, o aprimoramento da norma é necessário, pois busca esclarecer e uniformizar os procedimentos das audiências e das consultas públicas, além de estimular a participação da sociedade.

7. A Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF), em consonância com o objetivo traçado pela Aneel, apresenta por meio deste parecer suas contribuições à audiência pública em questão, buscando, assim, contribuir para o aprimoramento do arcabouço regulatório do setor de energia elétrica, nos termos de suas atribuições legais, definidas no Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011.

## **2. Análise**

8. Preliminarmente, a Seae congratula a Aneel pela iniciativa de buscar o aprimoramento dos mecanismos que insiram a sociedade no processo que define as normas da agência. As agências reguladoras, como todos os agentes que atuam em dado mercado, possuem uma visão incompleta e imperfeita das matérias objeto da tomada de decisão. A coleta de grande número de informações no âmbito de audiências e consultas públicas constitui fato de inestimável valor, pois permite a descoberta de falhas regulatórias não previstas pelas agências reguladoras.

9. Nesse contexto, a participação social é elemento chave para a construção de uma regulação mais eficiente e transparente; confere, também, maior legitimidade às regras promulgadas. Contribui, assim, para a potencial redução de falhas regulatórias, cujos efeitos nocivos não são prontamente captados pela agência reguladora.

10. Tendo em mira o aperfeiçoamento da regulamentação proposta, esta Secretaria faz algumas sugestões sobre os tópicos a seguir apresentados, seguidas das razões que motivaram cada uma das manifestações.

### **2.1 - Dos Documentos que Embasam as Minutas de Resolução Submetidas às Audiências e às Consultas Públicas**

11. Como mencionado, a participação da sociedade na tomada de decisão do órgão regulador tem o potencial de permitir o aperfeiçoamento dos processos decisórios,

por meio da reunião de um maior número de informações e visão mais completa dos fatos e das questões relacionados ao objeto da decisão.

12. A efetividade da participação no procedimento de audiência pública, contudo, pode ser comprometida caso o órgão regulador não confira aos atores interessados em se pronunciar os elementos necessários à identificação e à análise do problema, ao entendimento dos objetivos pretendidos e, ainda que sucintamente, à avaliação dos custos e dos benefícios de sua implementação.

13. O acompanhamento e o controle da atividade pública pelos diversos atores e, em especial, pela sociedade, exigem que as escolhas finais feitas pelo regulador sejam sustentadas por justificação escrita, de ordem pública e racionalmente fundamentada.

14. Especialmente em relação às agências reguladoras, mais do que simplesmente motivar os seus atos, é desejável que essas entidades, no intuito de melhor validar as suas ações, empreendam estudos das estimativas dos custos implícitos em cada norma proposta, condicionando a sua aprovação, se possível, à demonstração de que os benefícios a serem produzidos por esses regulamentos justificam a sua implementação.

15. Dessa forma, junto com a minuta de norma a ser debatida com a sociedade, o regulador deve disponibilizar um documento explicitando: (i) o problema que justifica a norma; (ii) o objetivo que se busca alcançar; (iii) as opções para enfrentar a distorção que se pretende corrigir; (iv) os motivos que justificam a norma escolhida pelo regulador; e (v) os eventuais impactos distributivos e, em termos de eficiência, os impactos relacionados à concorrência. Tais informações são de fundamental importância para que os agentes compreendam o contexto que levou o órgão regulador a propor uma determinada norma.

16. Acerca da questão, deve ser mencionado que a Norma de Organização Aneel nº 001, aprovada pela Resolução nº 273/2007, prevê no § 5º do art. 15 os objetivos da audiência pública, conforme a seguinte transcrição.

*“Art. 15 [...]*

.....  
*§ 5º A Audiência Pública, com Sessão ao Vivo-Presencial ou apenas por Intercâmbio Documental, tem por objetivos:*

*I - recolher subsídios e informações para o processo decisório da ANEEL;*

*II - propiciar aos agentes e consumidores a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões;*

***III - identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública;***

*IV - dar publicidade à ação regulatória da ANEEL” (g.n).*

17. Com a nova redação sugerida pela Aneel, os objetivos da audiência pública perderam destaque na medida em que deixaram de ser expressamente citados e

passaram a constar de forma diluída no *caput* do art. 15 da resolução de minuta em comento.

18. A diluição do dispositivo no comando geral do *caput*, contudo, não alude à relevante inscrição contida no inciso III acima transcrito. Da parte da Aneel, o delineamento claro dos objetivos a serem atingidos e a identificação dos aspectos relevantes do problema a ser enfrentado são fundamentalmente importantes para se buscar a efetiva contribuição dos agentes na discussão e na construção da solução proposta. Ambos os preceitos operam como instrumento de aferição das reais necessidades que envolvem o problema, tornando efetiva a aplicação dos mecanismos de audiência e consulta pública.

19. Na medida em que apresenta procedimentos que tencionem tornar a participação popular mais eficiente, é necessário que a Aneel se comprometa com as regras que se dispõe a estabelecer. Nesse contexto, são de grande valia para a consolidação do espírito da regulamentação proposta: (i) a manutenção expressa na minuta de resolução da identificação mais ampla possível da matéria objeto da audiência pública e (ii) a inclusão de novos elementos que contribuam para melhor qualificar o problema e a solução propostos.

20. Assim, a Seae aponta para a necessidade de que as notas técnicas produzidas pela Aneel, cujos conteúdos embasam as audiências públicas, primem sempre pela ampla identificação das matérias objeto das audiências públicas e pela exposição exaustiva de informações que possibilitem análises mais fundamentadas por parte da sociedade, nos termos do acima mencionado. Em síntese, a Seae opina no sentido de que os objetivos da audiência pública sejam apresentados, nos moldes da previsão contida na atual regulamentação (§5º do art. 15), com o acréscimo de que o documento que embasará o debate com a sociedade aborde, obrigatoriamente, as seguintes questões:

- descrição clara do problema a ser enfrentado;
- definição dos objetivos que a regulação pretende atingir;
- identificação dos agentes afetados pela regulação;
- apresentação de medidas alternativas que estão sendo propostas e a fundamentação das causas que as invalidam;
- descrição do impacto à concorrência, quando for o caso;
- demonstração dos aspectos distributivos (os ganhos e as perdas decorrentes das medidas propostas e os agentes associados, ou, eventualmente, a identificação da neutralidade para os agentes do setor);
- apresentação dos custos e dos benefícios da regulação.

## **2.2 – Da Possibilidade de Alteração, pelo Diretor-Relator, do Local, Data e Horário da Reunião Presencial e da Extensão do Período de Contribuições (Art. 15, §2º da Minuta de Resolução)**

21. É compreensível que deva haver alguma flexibilidade concedida ao Diretor-Relator para os casos em que determinadas contingências impeçam a realização da reunião presencial em local, data e horário inicialmente avençados. Deve ser observado, contudo, que os interessados em participar da reunião presencial poderiam sofrer eventuais danos na hipótese em que a alteração ocorra, principalmente, próxima à data e ao horário inicialmente divulgados.

22. Nesse contexto, a Seae reputa importante a fixação de um prazo mínimo de antecedência, em relação à data inicialmente divulgada, para que a alteração seja legitimamente promovida. Com isso, seria mitigado o risco de que a discricionariedade reduza a potencial participação da sociedade, resguardando-a com a previsibilidade mínima necessária acerca da data e horário da reunião presencial.

## **2.3 – Da Disponibilização de Documentos (Acrescido pelo Inciso II do Art. 16 da Minuta de Resolução)**

23. A nova redação sugerida na minuta de resolução em apreço não determina que a Aneel divulgue a totalidade dos documentos que servem de esteio à compreensão da matéria a ser regulamentada.

24. Buscando dotar a participação social de maior efetividade e eficiência, a Seae sugere que a Aneel inclua, no dispositivo, a obrigatoriedade da divulgação de todos os documentos que fundamentam as razões de fato e de direito que serviram de base para a realização das audiências e das consultas públicas, ressalvados aqueles gravados com cláusula de confidencialidade<sup>1</sup>. Enquadram-se naqueles documentos, por exemplo, os pareceres do órgão jurídico da agência.

## **2.4 - Adoção de Outras Formas de Divulgação e Resultados das Audiências Públicas (§ 2º do art. 18 da minuta de resolução).**

25. A disponibilização do conteúdo das audiências e consultas públicas na internet atende ao princípio da transparência e, por conseqüência, torna efetivos o controle e a participação da sociedade.

26. Quando se trata de conhecer as ações implementadas pelas agências reguladoras, sabe-se que a internet constitui o meio de acesso mais utilizado pelos agentes envolvidos. Dessa forma, a divulgação das audiências e consultas públicas na página eletrônica da Aneel está de acordo com os princípios que regem aqueles institutos.

---

<sup>1</sup> Não é o caso de a agência divulgar os livros ou artigos acadêmicos usados pela agência no embasamento da norma a ser promulgada. Para estes, bastaria, obviamente, a devida referência bibliográfica.

27. No entanto, o § 2º do art. 18 da minuta de resolução tem o potencial de restringir o amplo acesso das informações aos interessados, porquanto o dispositivo não prevê que a adoção de outras formas de divulgação realizar-se-á concomitantemente com a disponibilização dos documentos na página eletrônica da Aneel.

28. Sendo a transparência princípio reitor da participação social em questão, a Seae recomenda que a Aneel substitua no comando do § 2º do art. 18 a expressão “outras formas de divulgação” por “formas adicionais de divulgação”, do modo que pressuponha que outras formas de divulgação poderão ser adotadas, sem prejuízo da disponibilização do conteúdo das audiências e consultas públicas na página da *internet*.

## **2.5 – Das Reuniões Presenciais**

### **2.5.1 – Da Apresentação Técnica da Aneel nas Reuniões Presenciais**

29. O parágrafo 18 da Nota Técnica nº 102/2011 atesta que a Aneel poderá convencionar que, em todos os processos de revisão tarifária das distribuidoras, a apresentação técnica prévia ao início da reunião presencial será obrigatória.

30. A Seae questiona se não seria o caso de aproveitar o momento de discussão da minuta de resolução e, em face da oportunidade, positivar tal pretensão, de forma a imprimir maior previsibilidade e eficiência ao instrumento regulatório em questão.

31. Como sugestão, a Seae propõe que as reuniões presenciais sejam divididas em duas etapas. Na primeira, a Aneel, se requisitada, esclareceria dúvidas dos participantes acerca da norma em debate ou do processo de revisão tarifária. Ou seja, a agência esclareceria dúvidas relacionadas, por exemplo: (i) ao problema que originou a norma a ser debatida; (ii) aos objetivos da agência; (iii) às alternativas preteridas; (iv) aos impactos da medida; e (v) à metodologia e os cálculos empregados na revisão tarifária. Já na segunda etapa, os agentes apresentariam seus comentários, como de praxe. Com isso, a participação da sociedade ganharia mais efetividade e eficiência.

32. Neste contexto, sugere-se que a Aneel aperfeiçoe a minuta de resolução em análise no sentido de estabelecer que, nas reuniões presenciais, previamente às contribuições dos participantes, quando requisitada, a agência responderá a eventuais dúvidas dos presentes referentes à norma a ser debatida.

### **2.5.2 – Critérios para Autorização das Reuniões Presenciais**

33. Um cenário de estabilidade regulatória exige que as ações e as decisões dos agentes sejam minimamente previsíveis. Em vista disso, a Seae considera oportuno que a agência, sempre que possível, disponha sobre regras que condicionem sua própria atuação. Dessa forma, fazer constar na minuta de resolução um rol de critérios que autorizem a realização de reuniões presenciais, mesmo que tais critérios não sejam exaustivos, contribuiria para a melhoria das práticas regulatórias no setor.

### **2.5.3 – Interstício entre a Realização da Reunião Presencial e a Fase Documental**

34. A participação dos agentes interessados nas reuniões presenciais permite o amadurecimento de questões antes refletidas, mas não completamente compreendidas. Permite, também, a obtenção de uma visão mais integrada da matéria em pauta e do conhecimento de pontos relacionados a segmentos específicos, com eventuais conseqüências sobre todo o setor. Diante do exposto, o estabelecimento de prazo entre a realização da reunião presencial e a fase documental contribui para o incremento da qualidade técnica das contribuições dos agentes.

35. Sugere-se, portanto, que a Aneel fixe um interstício, entre as reuniões presenciais e a fase documental, não inferior a sete (7) dias, prazo esse razoável para a revisão e/ou corroboração dos preceitos que norteiam as contribuições dos agentes.

### **2.6 – Da Fixação de Prazos<sup>2</sup>**

36. A implementação de procedimentos de controle e de participação social pressupõe, da parte das agências reguladoras, o comprometimento com as regras produzidas.

37. Com o fito de angariar maior estabilidade regulatória, tal comprometimento, portanto, deve ser assegurado pela fixação de prazos que condicionem a atuação tempestiva da agência reguladora. Disso resulta que a fixação de prazos garante a realização do direito de participação e controle social conferido aos agentes.

38. Assim, a Seae opina no sentido de que seja estabelecida a obrigatoriedade de divulgação dos avisos de audiência e consulta públicas, na página eletrônica da Aneel, até vinte e quatro (24) horas após a publicação no Diário Oficial da União. Sugere-se também a fixação do prazo de até vinte e quatro (24) horas após a conclusão das reuniões presenciais, para a publicação dos documentos decorrentes das contribuições nela apresentadas.

### **3. Considerações Finais**

39. A minuta de resolução proposta constitui iniciativa louvável da Aneel, com vistas a regulamentar e fomentar a participação e o controle social de seus atos. Merece, portanto, ser enaltecida. Em tal contexto, buscando somar esforços aos realizados pela agência com vistas a aprimorar o mecanismo de participação social, a Seae sugere os seguintes aperfeiçoamentos:

---

<sup>2</sup> A base para as sugestões desta seção se encontra no Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 16/COGTL/SEAE/MF, de 6 de junho de 2011.

- (i) Previsão expressa na resolução dos objetivos das audiências e consultas públicas que orientarão a elaboração da nota técnica a ser fundamentada com os seguintes elementos:
- descrição clara do problema a ser enfrentado;
  - definição dos objetivos que a regulação pretende atingir;
  - identificação dos agentes afetados pela regulação;
  - apresentação de medidas alternativas que estão sendo propostas e a fundamentação das causas que as invalidam;
  - descrição do impacto à concorrência, quando for o caso;
  - demonstração dos aspectos distributivos (os ganhos e as perdas decorrentes das medidas propostas e os agentes associados, ou, eventualmente, a identificação da neutralidade para os agentes do setor);
  - apresentação dos custos e dos benefícios da regulação.
- (ii) Fixação de um prazo mínimo para alteração da data da reunião presencial por parte do Diretor-Geral.
- (iii) Obrigação de disponibilizar todos os documentos, respeitadas as eventuais confidencialidades e sigilos, que fundamentaram a norma a ser debatida.
- (iv) Substituição, no § 2º do art. 18, da expressão “outras formas de divulgação” por “formas adicionais de divulgação”.
- (v) Previsão expressa para que, antes da apresentação das contribuições nas reuniões presenciais, a Aneel esclareça eventuais dúvidas dos participantes, principalmente no que se refere:
- ao problema que originou a norma a ser debatida;
  - aos objetivos da agência;
  - às alternativas preteridas;
  - aos impactos da medida.
- (vi) Estabelecimento que as contribuições apresentadas pelos agentes econômicos nas reuniões presenciais serão precedidas de uma etapa em que a Aneel esclarecerá, quando requisitada, dúvidas acerca da matéria em debate ou do processo de revisão tarifária.
- (vii) Estabelecimentos de critérios mínimos para autorização das reuniões presenciais.
- (viii) Fixação do prazo de, pelo menos, sete (7) dias entre a realização da reunião presencial e a fase documental.
- (ix) Estabelecimento de obrigatoriedade de divulgação dos avisos de audiências e consultas públicas, na página da Aneel, em até 24 horas após a publicação no Diário Oficial da União.

- (x) Fixação do prazo de até 24 horas após a conclusão das reuniões presenciais para a publicação dos documentos das contribuições nelas apresentadas.

À consideração superior.

**JORGE H. DE SAULES NOGUEIRA**  
Analista de Finanças e Controle

**CHRISTIANE M. DE O. BARBOSA**  
Analista de Finanças e Controle

**JOSSIFRAM ALMEIDA SOARES**  
Coordenador-Geral de Energia

À apreciação superior.

**RUTELLY MARQUES DA SILVA**  
Secretário-Adjunto de Acompanhamento Econômico

De acordo.

**ANTONIO HENRIQUE PINHEIRO SILVEIRA**  
Secretário de Acompanhamento Econômico