

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN 2595-5667

The background of the cover is a photograph of the National Congress of Brazil (Câmara dos Deputados) building in Brasília. The building is characterized by its modern architecture, featuring two tall, narrow towers and a large, curved, white structure. The scene is captured during the day, with a clear sky and some vehicles visible in the foreground.

# **REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**ANO Nº 04 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 01 - JAN/JUN 2018**

**ISSN 2595-5667**

**Rio de Janeiro,  
2018.**

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

### Conselho Editorial:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela.  
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla.  
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile.  
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu Faculty of Law.  
Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica de São Paulo.  
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília.  
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.  
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais.  
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná.  
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo.  
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil.  
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.  
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo.  
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho

### Avaliadores:

- |   |   |
|---|---|
| Prof. Alexandre Santos de Aragão, UERJ. | Prof. Dr. José Vicente S. Mendonça, UERJ. |
| Sr. Bruno Teixeira Marcelos, UFF.       | Sr. Márcio Lacombe, UFF.                  |
| Sra. Debora Sotto, PUC-SP.              | Sr. Paulo Henrique Maceira, USP           |
| Prof. Dr. Eduardo Manuel Val, UFF.      | Prof. Ms. Paulo Macera, USP.              |
| Sra. Isabela Ferrari, UERJ.             | Profa. Maria de Los Angeles, U. Barcelona |
| Prof. Dr. Emerson Moura, UFRRJ.         | Prof. Phillip Gil França, PUC-RS.         |
| Prof. Dr. Jamir Ribeiro, UFJF.          | Prof. Dr. Sandro Alex Simões, CESUPA-PR.  |
| Prof. Dr. Jamir Ribeiro, UFJF.          | Sr. Silvio Costa Filho, UFMG.             |

### Diagramação e Layout:

- Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ.

# SUMÁRIO

|  |     |
|--|-----|
| <i>APRESENTAÇÃO</i> .....  | 005 |
| Emerson Affonso da Costa Moura   |     |
| <i>RECURSO EXTRAORDINÁRIO: EFEITOS DA DECISÃO DE (IN)CONSTITUCIONALIDADE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA</i> .....                     | 006 |
| Ana Lucia Pretto Pereira   |     |
| <i>DIREITOS E MECANISMOS GRACIOSOS DO CIDADÃO NO PROCEDIMENTO DO ATO ADMINISTRATIVO SOB A PERSPETIVA DA LEI PORTUGUESA</i> .....                       | 015 |
| Isa Filipa António   |     |
| <i>REFLEXÕES SOBRE A APLICAÇÃO DE INSTITUTOS PENAIIS AOS ATOS ÍMPROBOS</i> .....   | 035 |
| Camila Paula de Barros Gomes   |     |
| <i>O REGIME ADUANEIRO ESPECIAL DE DRAWBACK COMO POLÍTICA ECONÔMICA DE INCENTIVO ÀS OPERAÇÕES DE COMÉRCIO EXTERIOR NO MODAL MARÍTIMO</i> .....          | 058 |
| Érico Hack e Paula Tatyane Cardozo Stemberg  |     |
| <i>ARBITRAGEM NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O SEU POTENCIAL PARA REVIGORAR A RELAÇÃO DO ESTADO COM A SOCIEDADE. LEI Nº 9.037/96</i> .....                 | 075 |
| Andréia Gomes  |     |
| <i>OS CONSELHOS DE CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL</i> .....  | 109 |
| Alex Cavalcante Alves e Joseanne Carla de Aguiar Santos  |     |
| <i>A (IM)POSSIBILIDADE DA CONCESSÃO DE AUXÍLIO-TRANSPORTE A SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS QUE UTILIZAM VEÍCULO PRÓPRIO: UMA REFLEXÃO JURÍDICA</i> ..... | 128 |
| William Silva Coutinho   |     |
| <i>ENTRE A CORRUPÇÃO E A INEFICIÊNCIA: A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTADO GERENCIAL BRASILEIRO COMO UM DOS MITOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO</i> .....            | 153 |
| Emerson Affonso da Costa Moura   |     |
| <i>A GESTÃO ESTRATÉGICA DE RECURSOS APLICADA À ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO</i> .....   | 167 |
| Cláudio Alberto Gabriel Guimarães e Cristiane Caldas Carvalho  |     |

## OS CONSELHOS DE CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL<sup>75</sup>

### THE ELECTRICITY CONSUMERS' COUNCILS AS AN INSTRUMENT OF SOCIAL PARTICIPATION

**ALEX CAVALCANTE ALVES**

*Especialista em Management in the Public Sector pela École Nationale d'Administration (ENA). Professor de Administração Pública no Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP).*

**JOSEANNE CARLA DE AGUIAR SANTOS**

*Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais. Coordenadora do Processo de Participação Pública da Agência Nacional de Energia Elétrica.*

**RESUMO:** A Constituição de 1988, além de marco da redemocratização brasileira, institucionalizou a participação da sociedade nas ações do Estado, o que também foi sendo aperfeiçoado com a legislação posterior a 1988, paralelamente à profissionalização da Administração Pública e ao desenvolvimento do campo de públicas. Este trabalho aborda especificamente os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica, instituições participativas que representam os interesses coletivos dos consumidores de energia. No setor elétrico, os Conselhos exercem a função de examinar questões ligadas ao fornecimento de energia elétrica ao consumidor final. Tal papel pode ser desempenhado por meio da participação em audiências públicas realizadas pela ANEEL, de forma a auxiliar na formulação de atos normativos, permitindo ao Regulador analisar os impactos de suas propostas sob a ótica do consumidor antes da tomada de decisão. O trabalho pretende demonstrar a evolução nessa participação ao longo dos últimos anos, evidenciando a consolidação desse instrumento da democracia participativa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração Pública; Participação Social; Agências Reguladoras; Conselhos de Consumidores; Audiências Públicas.

**ABSTRACT:** The 1988 Constitution, as well as the framework of the Brazilian redemocratization, institutionalized the participation of society in the actions of the State, which was also perfected with legislation after 1988, in parallel with the professionalization of the Public Administration and the development of the public policies field. This paper specifically addresses the Consumers Councils of Electric Energy, participatory institutions that represent the collective interests of energy consumers. In the electricity sector, the Councils perform the function of examining issues related to the electric power supply to the final consumer. This role can be played through participation in public hearings held by ANEEL, in order to assist in the formulation of normative acts, allowing the Regulator to analyze the impacts of its proposals from the perspective of the consumer before the decision making. This paper also intends to demonstrate the evolution of this participation over the last years, evidencing the consolidation of this instrument of participatory democracy.

**KEYWORDS:** Public Administration; Social Participation; Regulatory Agencies; Consumers' Councils; Public Hearings.

---

<sup>75</sup> O presente trabalho foi adaptado de artigo apresentado no Painel 24 - Democratização do Estado: participação e controle social nas políticas públicas brasileiras, do X Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração – CONSAD, realizado em Brasília, entre os dias 5 e 7 de julho de 2017, acrescido de considerações posteriores decorrentes das reflexões realizadas durante o painel.

## I. INTRODUÇÃO

O Brasil vivencia um cenário com ações que apontam para a democracia participativa. A Constituição Federal de 1988 institucionalizou mecanismos de participação e tornou-se um marco na democratização do Estado Brasileiro. Para Almeida e Cunha (2009), os fundamentos para a criação de novas instituições, ao assegurar a participação social no debate das políticas públicas, foram estabelecidas pela Carta Magna.

A partir do início do século XXI, de acordo com Avritzer (2012), observamos o fortalecimento da participação da sociedade nas decisões e políticas públicas e a ampliação da utilização dos diversos canais constituídos para esta finalidade como conselhos, conferências, comitês de bacia, orçamento participativo e audiências públicas.

Esse cenário indica a evolução do modelo de democracia baseado apenas no conceito de representação política, no qual as elites governam e o povo somente escolhe seus governantes por meio do voto, para o modelo de democracia participativa, que permite o envolvimento dos cidadãos em diversos momentos e níveis, além da mera eleição dos representantes por meio do voto. Para Avritzer (2007), a sociedade contemporânea definiu uma nova gramática social com a imposição de novos comportamentos dos atores nas decisões da administração pública.

Avritzer (2007) considera o Brasil um dos países mais avançados na questão da participação social devido à existência de grupos preparados para decidir as diretrizes políticas junto com o Estado. Os canais de diálogo entre o Estado e os cidadãos têm sido ampliados e as formas de participação social fortalecem o relacionamento entre governos e sociedade e promovem ações que podem modificar políticas públicas. Nesse contexto, os conselhos, sejam deliberativos ou consultivos, representam a sociedade perante o Estado, uma vez que proporcionam o acesso dos cidadãos às instâncias decisórias do poder público.

O setor de energia também trouxe contribuições para o processo de participação social no país. A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), por exemplo, implantou ações com possibilidade de participação pública nas decisões da Agência ao envolver sociedade, prestadores de serviços e instituições públicas por meio de instrumentos como audiências públicas, ouvidoria setorial, conselho de consumidores, reuniões públicas da diretoria, agenda regulatória e análise do impacto regulatório.

## **II. OS AVANÇOS NA DEMOCRACIA E A AMPLIAÇÃO DA RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL**

A democracia tem em sua essência a existência da soberania popular. Todavia, a democracia não correu de forma linear, mas passou por magnitudes distintas, definidas como de alta ou baixa intensidade, desde o fim do século XIX. Consolidada no século XX, a democracia de baixa intensidade está focada no processo eleitoral e defende a tese na qual o cidadão comum tem capacidade ou interesse apenas para escolher seus líderes, aos quais cabem as decisões.

Ao final do século XX, ganhou força a democracia de alta intensidade com a intensificação da ação coletiva no espaço público. Para Avritzer (2013), esse processo reconhece a multiplicidade e entende a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana.

Nesse modelo moderno, há a evolução do simples método de autorização de governos para uma forma de exercício coletivo do poder político por meio do processo livre de apresentações de razões entre diversos atores. Os cidadãos, por meio da participação pública, são capazes de discutir a distribuição e a forma de acesso aos bens públicos entre os próprios atores sociais. O espaço público deixa de ser restrito aos representantes e ao Estado e a participação social é inserida no exercício compartilhado do poder, fundamentado na diversidade dos atores.

Segundo Avritzer (2013), o caminho da teoria democrática aponta para a articulação entre a representação e a participação, pois as formas de participação que emergiram recentemente no Brasil, dentro do modelo que aponta para a democracia de alta intensidade, indicam que a representação e a participação não são excludentes.

### **II.I. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL**

A Constituição Federal Brasileira de 1988 incorporou elementos que garantiram espaço para a prática da democracia participativa. A ampliação e a institucionalização de novos espaços participativos somaram-se ao esforço de vincular à democracia aperfeiçoamentos das instâncias tradicionais de participação.

Gohn (2001) aponta que a participação popular evoluiu do cenário no qual os indivíduos eram incorporados em ações assistenciais, principalmente em meados do século

XX, para movimentos populares reivindicativos na década de 1980. Com a promulgação da Constituição de 1988, novos canais de participação foram institucionalizados pelo Estado. Também ocorreu o desenvolvimento dos novos espaços participativos nos anos seguintes e a alteração no relacionamento entre a administração pública e a sociedade.

A preocupação com a participação social antecede, portanto, a Reforma do Aparelho do Estado da década de 1990, sendo prevista em diversos dispositivos constitucionais, a exemplo da participação cidadã na seguridade social (art. 194), no ensino público (art. 206) e em várias iniciativas de caráter social.

A própria Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) estabeleceu, em seu art. 39, que nas licitações de altíssimo valor, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização.

Paralelamente à evolução legislativa no sentido de assegurar a participação pública, houve preocupação no sentido de garantir a profissionalização do serviço público, tendo essas duas searas caminhado de forma conjunta desde a promulgação da Constituição Federal até os dias atuais.

O advento de institutos como o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas, bem como com a criação da Carta de Serviços ao Cidadão (atualmente substituída pela Carta de Serviços ao Usuário), a edição da Lei de Acesso à Informação e outros instrumentos normativos de *accountability*, são evidências dessa evolução conjunta de participação social e profissionalização na gestão pública.

Também acompanhou esse desenvolvimento a evolução do chamado “Campo de Públicas”, trazendo maior destaque na agenda nacional para a temática de políticas públicas e profissionalização da Administração Pública, acarretando a proliferação de cursos de graduação e pós-graduação nesses campos de conhecimento.

## **II.II. REFORMA DO APARELHO DO ESTADO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO SETOR ELÉTRICO**

No que diz respeito ao setor elétrico, a Constituição de 1988 estabeleceu, em seus arts. 21 e 175, entre outras medidas, a possibilidade de exploração dos serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água mediante autorização,

concessão ou permissão da União a terceiros, bem como a obrigatoriedade de licitações para todas as novas concessões.

A Lei nº 8.031/1990 criou o Programa Nacional de Desestatização, que tem entre seus objetivos, definidos no art. 1º, “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público”.

As mudanças nos cenários político e econômico, com reflexo no setor elétrico, continuaram nos anos seguintes. Em 1995, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE promoveu estudos para implantar mudanças no Estado com o objetivo de reduzir o tamanho da sua estrutura e os gastos públicos. A reforma proporcionou a redefinição do papel do Estado, que se alterou de prestador de serviços para regulador das atividades econômicas (REZENDE, 2002).

Com os avanços da reforma, buscou-se também maior eficiência para a gestão dos recursos públicos e participação da sociedade na administração e fiscalização dos serviços públicos. A reforma teve início prático com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O Plano abordou questões como a revisão do tamanho e do papel do Estado, a descentralização da sua estrutura organizacional por meio de agências reguladoras dotadas de autonomia e de organizações sociais, bem como a introdução de conceitos de governança no setor público e controle social.

Nesse espírito, quando foram implementadas as agências reguladoras, fez-se constar em suas leis de criação a obrigatoriedade da realização de audiências e consultas públicas como parte dos seus processos decisórios.

Para Przeworski, Stokes e Manin (1999), ao inserir na administração pública a *accountability* societal, a sociedade espera aperfeiçoar o controle sobre as decisões e ações públicas e aumentar a participação nas políticas públicas. Portanto, a ANEEL surgiu em um cenário que já exigia mais transparência e controle social sobre os atos da administração pública.

A Lei nº 9.427/1996, que instituiu a ANEEL, estabelece em seu art. 2º que a Agência “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”. Com a implantação da agência reguladora surgiram novas perspectivas e a preocupação deixou de ser apenas a prestação do serviço, passando a abranger também a qualidade com que ele deve ser prestado ao cidadão. Ainda em sua lei de criação, há a previsão, no art. 4º, § 1º, de um diretor que “terá a incumbência de, na qualidade de ouvidor,

zelar pela qualidade do serviço público de energia elétrica, receber, apurar e solucionar as reclamações dos usuários”.

Também consta do art. 4º, § 3º, que o “processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, mediante iniciativa de projeto de lei ou, quando possível, por via administrativa, será precedido de audiência pública”.

Dessa forma, a ANEEL foi implantada com a função de dirimir conflitos, regular e fiscalizar o setor elétrico buscando harmonizar os interesses do poder público, agentes prestadores de serviço e sociedade. Para ouvir todos os segmentos interessados nas regulamentações do setor elétrico, a agência utiliza instrumentos como audiências e consultas públicas, os conselhos de consumidores, a ouvidoria, além de realizar reuniões públicas da diretoria, contar com uma agenda regulatória bienal e realizar análise de impacto regulatório (AIR).

### **II.III. CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A Constituição Federal de 1988 estimulou a implantação de diversos conselhos setoriais nos estados e municípios. Gohn define os conselhos gestores como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (2001, p.7). Para Teixeira (1996), a contribuição dos conselhos está na participação das mudanças na gestão e na elaboração de políticas públicas.

Essas instituições participativas funcionam como canal de relação entre Estado e sociedade, administrando as divergências de interesses. Para Gohn (2000), os conselhos representam os diferentes segmentos sociais, possibilitam à sociedade o acesso aos espaços nos quais se tomam decisões políticas e criam condições para o controle sobre a prestação de contas dos agentes públicos.

Pode-se afirmar que a efetividade dos conselhos está ligada à paridade, à representatividade e à pressão social para que a deliberação se concretize. De acordo com Faria e Ribeiro (2013), as variáveis contextuais, políticas e de desenho institucional interferem no desempenho democrático dessas instituições.

Não obstante os questionamentos e dificuldades enfrentados pelos conselhos, Tatagiba (2004) reforça que tais instituições participativas constituem importante ferramenta da

democracia participativa no Brasil, permitindo à sociedade e ao Estado dialogar e compartilhar responsabilidades na elaboração e implantação de políticas públicas em áreas específicas.

### III. OS CONSELHOS DE CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL

A Lei nº 8.631, de 1993, determinou, em seu art. 13, que as concessionárias de serviço público criassem, no âmbito de sua área de concessão, os conselhos de consumidores. O Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997, em seu artigo 4º, definiu que competia à ANEEL estimular a organização dos conselhos de consumidores. Para cumprir o seu papel, a ANEEL editou a Resolução Normativa nº 138/ 2000, substituída pela Resolução Normativa nº 451/2011, estabelecendo as condições gerais para a formação, o funcionamento e a operacionalização dos conselhos de consumidores.

Os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica são órgãos sem personalidade jurídica, de caráter consultivo, formados por representantes das principais classes das unidades consumidoras<sup>76</sup>, a saber residencial, rural, poder público, comercial e industrial, com a incumbência de opinar sobre assuntos relacionados à prestação do serviço público de energia elétrica.

Há um Conselho de Consumidores vinculado a cada concessionária de distribuição de energia elétrica, em um total de 55 instituições representativas no Brasil, geograficamente assim situados: 8 na região Norte, 11 na região Nordeste, 5 na região Centro-Oeste, 15 na região Sudeste e 16 na região Sul.

Cada uma dessas 55 concessionárias fornece energia elétrica a consumidores localizados em uma área geográfica específica e distinta das demais, de acordo com o contrato de concessão firmado entre cada distribuidora de energia e a União para a exploração dos serviços públicos de energia.

Os conselheiros são indicados por entidades representativas de cada uma das citadas classes de consumo para um mandato de quatro anos. Próximo ao final dos mandatos, as entidades indicam os novos conselheiros ou a recondução dos atuais para representar suas respectivas classes, desde que obedecidas as normas regulamentares. A representação é de caráter voluntário e não enseja direito a remuneração.

---

<sup>76</sup> De acordo com a Resolução Normativa da ANEEL nº 414 (BRASIL, 2010), Artigo 5º, as classes de consumo são residencial, industrial, comercial, rural, poder público, serviço público, iluminação pública e consumo próprio da distribuidora.

Cada conselho de consumidores de energia elétrica deve realizar no mínimo seis reuniões ordinárias anuais e as páginas eletrônicas destas instituições participativas devem conter, no mínimo, a identificação dos conselheiros e as classes que representam, regimento interno, agenda de trabalho, plano de anual de atividades e metas, prestação de contas, calendário das reuniões e as ações por eles realizadas.

Para o adequado desempenho das suas atribuições, a citada Resolução 451/2011, em seu art. 13, determina que os conselhos devem conhecer e acompanhar a evolução da legislação e da regulamentação do setor de energia elétrica, promover o debate e propor soluções para assuntos que envolvam a coletividade de uma ou mais classes de consumo.

O art. 14 do mesmo ato normativo atribui às distribuidoras de energia elétrica obrigações no sentido de cumprirem e fazerem cumprir as disposições regulamentares referentes aos conselhos, destacando um profissional da empresa para exercer as atribuições de secretário-executivo junto a essas instituições participativas, bem como de garantirem a colaboração de todas as suas unidades no sentido de fornecerem as informações que possibilitem aos conselheiros a apresentação de propostas sobre assuntos ligados ao serviço de energia elétrica e de adotarem medidas cabíveis para a solução de eventuais problemas identificados.

Outro aspecto relevante para auxiliar os conselhos no cumprimento de suas obrigações refere-se aos recursos financeiros, garantidos por meio de um repasse anual, para a manutenção de suas atividades. Os recursos compõem a tarifa de energia elétrica e o recolhimento é efetuado por meio da fatura de energia. A utilização do montante monetário só é autorizada para os gastos considerados elegíveis e com limite pré-definido.

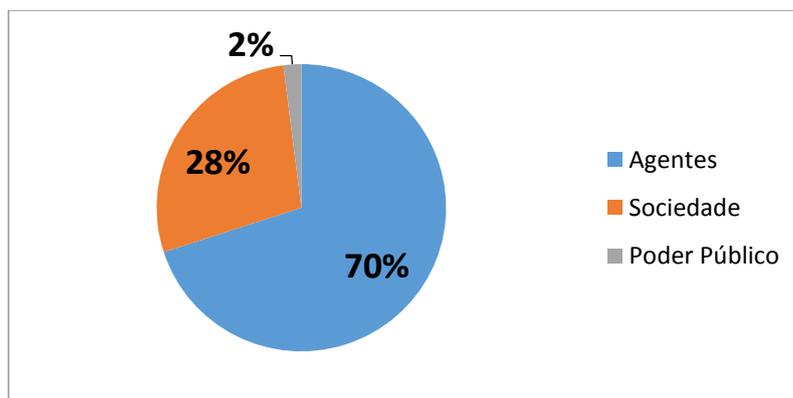
Esses conselhos podem potencializar a igualdade política entre os cidadãos e a administração pública ao ampliar suas oportunidades de influenciar, de modo continuado, a formação de agendas e de prioridade para a ação pública. Os resultados da democracia efetiva dependem também das capacidades institucionais do Estado para adaptar suas condições no exercício de suas atribuições por meio da interação entre os agentes públicos, os conselhos e os cidadãos. Tal interação, apesar dos avanços conquistados, necessita de ajustes para fortalecer os instrumentos de interação entre o Estado e a sociedade.

#### IV. A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS DE CONSUMIDORES NOS PROCESSOS DE CONSULTA À SOCIEDADE REALIZADOS PELA ANEEL

Embora o órgão regulador tenha implantado instrumentos de diálogo e regulamentado os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica, os dados disponíveis na página eletrônica da ANEEL<sup>77</sup> demonstram não haver protagonismo na participação da sociedade nas ações da Agência, pois o envio de contribuições em audiências públicas realizadas pela autarquia é majoritariamente oriundo de agentes prestadores de serviços ou de suas associações.

Segundo dados disponibilizados na página eletrônica da Agência, no período de 2013 a 2017, os agentes representam 70% dos contribuintes, enquanto a sociedade representa 28% e o poder público apenas 2%. Nesse período foram recebidas sugestões de 4.857 contribuintes, sendo 3.433 representantes dos agentes, 1.346 da sociedade e 78 do poder público.

**Gráfico 1: Público participante das audiências realizadas pela ANEEL**

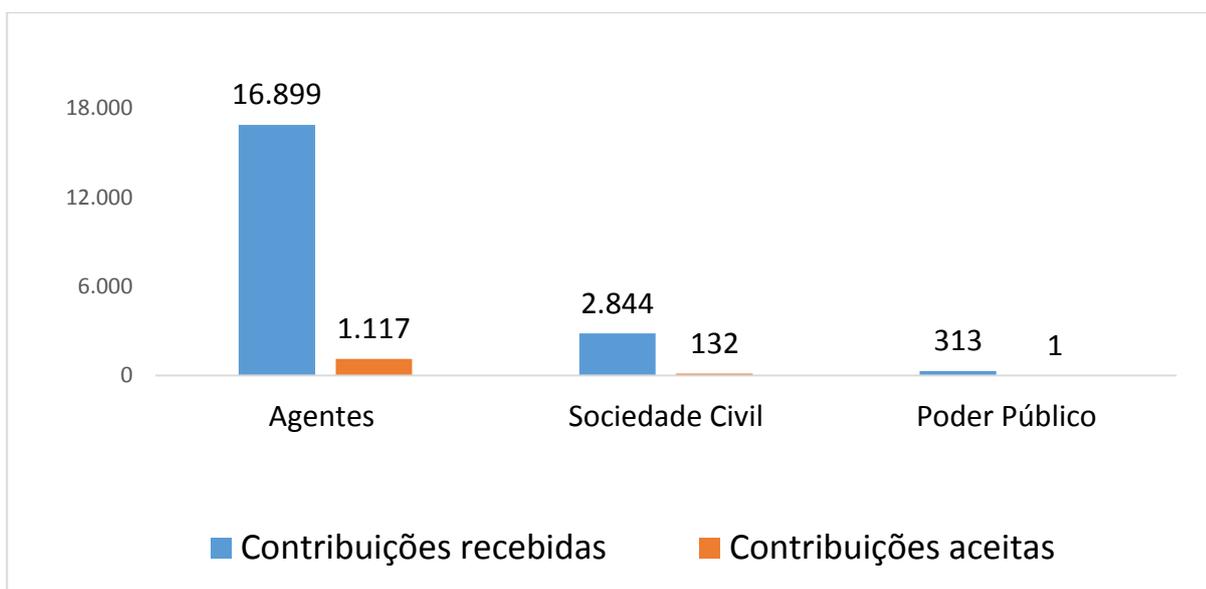


Fonte: elaboração própria, com dados da ANEEL.

As sugestões enviadas pelos contribuintes somam 20.056 contribuições. Destas, 16.899 são provenientes dos agentes, 2.844 da sociedade e 313 do poder público. Cerca de 42% das contribuições recebidas foram acatadas total ou parcialmente pela ANEEL, alterando a proposta apresentada pelo Regulador antes da aprovação e emissão do ato administrativo.

<sup>77</sup> Endereço eletrônico <http://www.aneel.gov.br>, na área "Participação Pública", menu Audiências Públicas.

**Gráfico 2: Contribuições recebidas e aceitas por segmento nas audiências realizadas pela ANEEL – 2013 a 2017**

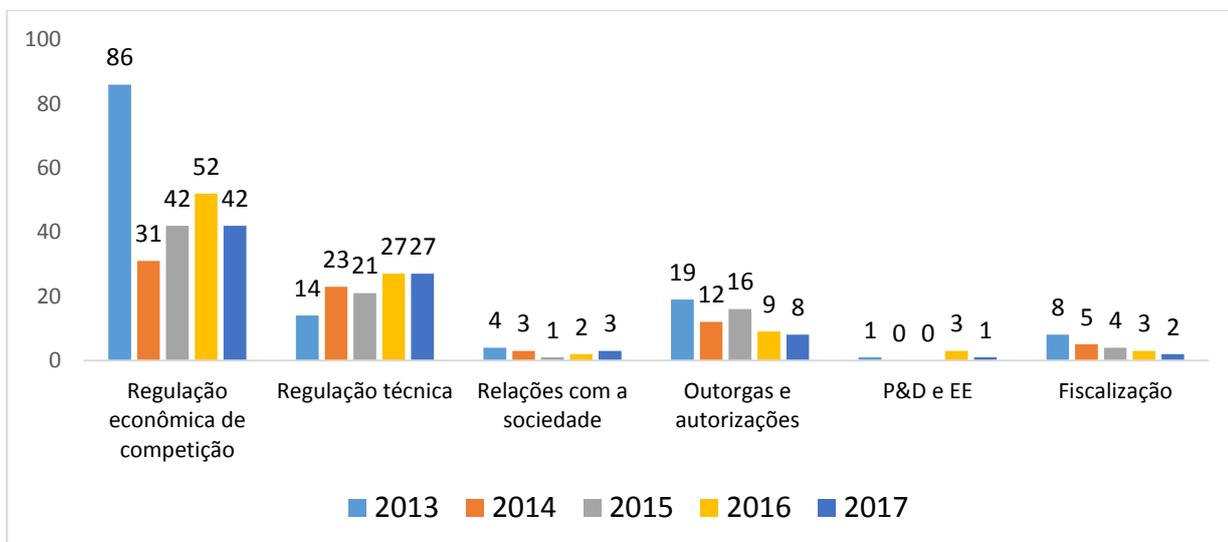


Fonte: elaboração própria, com dados da ANEEL.

Os macrotemas debatidos em audiências públicas foram divididos em seis assuntos de acordo com a competência e divisão de áreas técnicas na estrutura interna da Agência, a saber: (i) regulação econômica do mercado (tarifa) e estímulo à competição; (ii) regulação técnica e padrões do serviço (qualidade do serviço prestado); (iii) relações com a sociedade e processos administrativos; (iv) outorgas de concessões e autorizações; (v) pesquisa e desenvolvimento e eficiência energética (P&D e EE); (vi) fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica.

No período de 2013 a 2017 a ANEEL realizou 469 audiências públicas, sendo 277 processos sobre regulação econômica e estímulo ao mercado, 110 sobre regulação técnica, 66 sobre outorgas, 23 sobre fiscalização, 15 sobre relações com a sociedade e 6 sobre P&D e eficiência energética.

**Gráfico 3: Temas debatidos com a sociedade – 2013 e 2017**



Fonte: elaboração própria, com dados da ANEEL.

Ao destacar a participação dos conselhos de consumidores nos processos de audiências públicas realizadas pela Agência, observa-se que essas entidades representativas correspondem a 7% dos participantes. No período de 2013 a 2017, os conselhos participaram de 98 audiências públicas, o que corresponde a 21% dos processos de consulta nos últimos anos.

**Tabela 1: Participação dos conselhos nas audiências públicas da ANEEL**

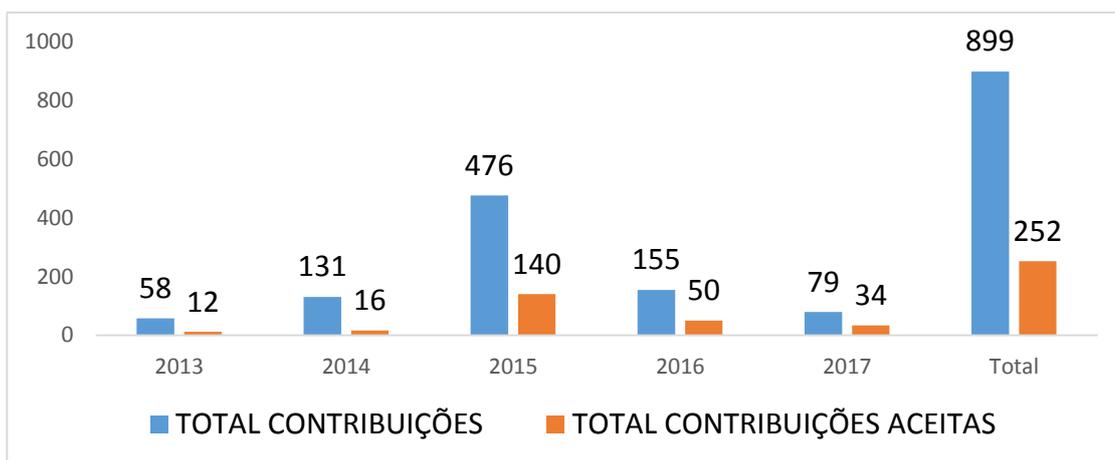
| Ano          | Nº Total de AP | Nº AP com participação dos Conselhos | Nº Conselhos participantes |
|--------------|----------------|--------------------------------------|----------------------------|
| 2013         | 132            | 23                                   | 19                         |
| 2014         | 74             | 5                                    | 11                         |
| 2015         | 84             | 23                                   | 29                         |
| 2016         | 96             | 20                                   | 19                         |
| 2017         | 83             | 27                                   | 17                         |
| <b>Total</b> | <b>469</b>     | <b>98</b>                            | <b>95</b>                  |

Fonte: elaboração própria, com dados da ANEEL.

Segundo dados da ANEEL, os conselhos enviaram, no período em questão, 899 contribuições por escrito, das quais 252 foram aceitas total ou parcialmente. Isso significa que 28% das sugestões apresentadas por estas instituições participativas alteraram os

regulamentos propostos pelo Regulador nos processos de audiências públicas dos quais participaram.

**Gráfico 4: Contribuições recebidas e aceitas, oriundas dos Conselhos, nas audiências realizadas pela ANEEL – 2013 a 2017**



**Fonte:** elaboração própria, com dados da ANEEL.

Com referência ao aperfeiçoamento do conhecimento dos conselheiros acerca do setor elétrico para participarem dos debates públicos realizados no âmbito das audiências públicas, foram identificadas ações voltadas para o treinamento dos membros dos conselhos e contratação de consultorias.

Nesse sentido, a ANEEL realizou encontros técnicos e treinamentos com os conselheiros para ampliar a representatividade dos consumidores de energia elétrica nos processos de consultas à sociedade, de forma a preparar os atores sociais para o debate e criar oportunidades de influenciar, de modo continuado, a formação da agenda regulatória e de prioridade para a ação pública.

Foram realizados, entre 2013 e 2017, mais de vinte eventos para capacitar os representantes dos consumidores para as discussões sobre o setor elétrico. Durante os encontros foram debatidos assuntos como eficiência energética, universalização dos serviços de energia, direitos e deveres dos consumidores, metodologia para definir a tarifa de energia, bandeiras tarifárias, irrigação, microgeração, iluminação pública, perdas não técnicas e qualidade do fornecimento de energia, fiscalização e outorgas para empreendimentos de geração e transmissão de energia elétrica, leitura e faturamento de unidades consumidoras e remuneração de ativos reversíveis das transmissoras de energia elétrica.

Ao verificar as prestações de contas destes conselhos, é possível verificar, nos últimos anos, o percentual do recurso orçamentário destinado por eles às consultorias e treinamentos. Em 2013 e 2014, 10% (cerca de R\$ 312 mil e R\$ 320 mil, respectivamente) foram destinados aos treinamentos e consultorias, de um total de R\$ 2,9 milhões no primeiro ano e R\$ 3,1 milhões para o segundo utilizados pelas entidades participativas. Em 2015, 12% (cerca de R\$ 395 mil) foram destinados aos treinamentos e consultorias, de um total de R\$ 3,3 milhões utilizados pelas entidades participativas. Em 2016, 12% (cerca de R\$ 428 mil) foram destinados aos treinamentos e consultorias, de um total de R\$ 3,8 milhões utilizados pelas entidades participativas.

A parcela restante dos recursos foi utilizada para realizar reuniões dos conselhos, participar de eventos, custear serviços administrativos, obter material técnico e divulgar a entidade em sua área de atuação. Na questão relacionada às instituições participativas, segundo Anastasia e Inácio (2013), é preciso avaliar a capacidade de promover a educação com o objetivo de produzir capacidades para influenciar nos processos decisórios da administração pública.

**Tabela 2: Recursos financeiros utilizados pelos conselhos de consumidores**

| <b>Atividades</b>           | <b>2013</b>         | <b>2014</b>         | <b>2015</b>         | <b>2016</b>         |
|-----------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Treinamentos e Consultorias | 312.963,77          | 320.870,95          | 395.052,55          | 428.270,03          |
| Demais despesas             | 2.608.179,16        | 2.780.507,22        | 2957.336,73         | 3.456.194,57        |
| <b>TOTAL</b>                | <b>2.921.142,93</b> | <b>3.101.378,17</b> | <b>3.352.389,28</b> | <b>3.884.464,60</b> |

**Fonte:** elaboração própria, com dados da ANEEL.

Nesse cenário, no qual se observa a diversidade de assuntos debatidos pela ANEEL com a sociedade e o incremento de investimentos em treinamentos e consultorias para se prepararem para as discussões, é possível verificar também a influência dos temas na participação dos conselhos de consumidores de energia elétrica nos debates realizados pela autarquia.

Dos 132 processos de audiências públicas abertos pela ANEEL em 2013, 23 contaram com a participação de conselhos, em número de dezenove (entre os 63 existentes à época<sup>78</sup>). Ou seja, 30% dos conselhos existentes participaram dos debates promovidos pela ANEEL.

Em 2014, das 74 audiências instauradas, cinco contaram com a participação dessas entidades, por meio de onze conselhos. Isto demonstra que 17% dos conselhos existentes participaram das audiências instauradas pela autarquia.

Em 2015, das 84 audiências iniciadas, 23 contaram com a participação dos conselhos, congregando ao todo 29 deles. Assim, 46% dos conselhos existentes participaram dos debates promovidos pelo Regulador.

Em 2016, das 96 audiências iniciadas, vinte contaram com a participação de conselhos, dessa vez somando dezenove entidades. Ou seja, 30% dos conselhos existentes participaram dos debates promovidos pela ANEEL.

Finalmente, em 2017, com a reconfiguração das áreas de concessão, ao todo 17 conselhos (entre os 58 existentes) participaram de 27 audiências públicas (de um total de 83). Ou seja, 29% dos conselhos existentes participaram dos debates promovidos pela ANEEL.

**Tabela 3: Participação dos conselhos de consumidores por tema**

| Tema                                      | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|------|------|------|------|------|
| Regulação econômica (tarifa) e competição | 18   | 2    | 7    | 1    | 10   |
| Regulação técnica (qualidade do serviço)  | 3    | 1    | 4    | 5    | 8    |
| Relações com a sociedade                  | 2    | 1    | 1    | 1    | 3    |
| Outorgas e autorizações                   | 0    | 0    | 1    | 0    | 4    |
| P&D e EE                                  | 0    | 0    | 0    | 1    | 1    |
| Fiscalização                              | 0    | 1    | 0    | 2    | 1    |

Fonte: elaboração própria, com dados da ANEEL.

Os números apresentados demonstram que a participação dos conselhos nos debates promovidos pela ANEEL permanece direcionada para os mesmos temas do longo do período

<sup>78</sup> A Lei 8.631/93 determina a criação de um Conselho de consumidores para cada concessionária de distribuição de energia elétrica. Até o ano de 2016, existiam 63 conselhos de consumidores de energia elétrica. Em 2017, devido ao agrupamento de cinco área de concessões, constituindo-se uma nova concessão, houve a redução para 58 conselhos. A partir de 2018, após novo agrupamento, passaram a existir 55 instituições participativas.

estudado. De acordo com os seis temas apresentados acima, observa-se que a maioria dos conselhos enviaram contribuições para (i) tarifa e competição e (ii) qualidade do serviço. Ou seja, considerando-se somente a participação dos Conselhos, verifica-se que dos 98 processos de audiências públicas que contaram com a participação destas instituições, 59% abordam a questão da tarifa e competição do mercado, 21% discutem a qualidade do serviço e 19% estão divididos para os quatro temas restantes.

No caso da tarifa, os principais assuntos abordados foram revisões tarifárias das concessionárias de distribuição de energia, bandeira tarifária, pré e pós-pagamento de energia e tarifa branca<sup>79</sup>, Conta de Desenvolvimento Energético - CDE, indenizações das transmissoras. Na temática regulação técnica e padrões do serviço, foram abordados assuntos como iluminação pública, faturamento, medição do consumo de energia, eficiência energética e indicadores coletivos que medem a continuidade do fornecimento de energia elétrica.

Em linhas gerais, no ponto de vista dos autores que têm observado diretamente o cotidiano dessa evolução, têm se verificado aumento da qualidade das contribuições apresentadas pelos conselhos, mas a confirmação científica desse incremento mereceria a elaboração de um estudo específico.

Cabe mencionar, ainda, o Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) “Instrumentalização e Sistematização da Capacitação dos Conselhos de Consumidores”, desenvolvido a partir deste ano de 2018 pela Universidade Federal do Rio de Janeiro em parceria com o grupo EDP Energia.

O projeto visa qualificar os membros dos Conselhos por meio do aprofundamento de seu conhecimento técnico, bem como aperfeiçoar sua atuação, e fomentando a participação proativa dos conselheiros nos processos participativos afetos à regulação do setor elétrico, com ênfase nos processos tarifários das distribuidoras.

## V. CONCLUSÕES

Os conselhos de consumidores de energia elétrica exercem, de acordo com o ato normativo que os regulamenta (Resolução Normativa ANEEL 451/2011), a função de examinar questões ligadas ao fornecimento de energia elétrica, como tarifas e adequação dos serviços prestados ao consumidor final, representando os interesses coletivos dos consumidores. Para cumprir tal papel, essas instituições participam, entre outras ações, das

---

<sup>79</sup> Modalidade tarifária destinada à aplicação em unidades consumidoras residenciais, para as quais prevê tarifas diferenciadas de consumo de energia elétrica de acordo com as horas de utilização do dia.

audiências públicas realizadas pela ANEEL, de forma a contribuir para o processo de formulação democrática da regulação para o setor elétrico.

No período analisado, que compreende os anos de 2013 a 2017, ficou demonstrado que os conselhos aumentaram os investimentos em consultorias, participaram de mais de vinte treinamentos ofertados pela ANEEL e aumentaram o número de conselhos participantes e de contribuições enviadas à Agência por meio dos processos de consulta à sociedade, resultando na alteração de atos administrativos propostos pela ANEEL antes da aprovação final. Importante recordar que, com base nos valores totais, 28% das contribuições apresentadas pelos conselhos foram acatadas pelo Regulador.

Os conselhos, segundo Almeida e Tatagiba (2012), fomentam importante aprendizado de convivência democrática tanto para os atores da sociedade quanto para o Estado, na medida em que exigem deste último a publicidade de seus atos e clareza dos motivos que levam às suas decisões e cobram da sociedade a qualificação para a participação, a ampliação do conhecimento do funcionamento da máquina pública e a construção de novos referenciais para equilibrar a defesa dos interesses privados e corporativos com reconhecimento do caráter coletivo dos direitos implicados.

A análise dos dados também evidenciou que a participação dos conselhos nos debates promovidos pela autarquia é influenciada pelo tema em discussão. No caso em estudo, os representantes dos consumidores no setor elétrico não demonstraram desinteresse dos conselheiros pelo debate acerca do setor elétrico, mas sim a concentração de esforços em assuntos específicos (tarifa e qualidade do fornecimento de energia elétrica).

Entretanto, há aspectos externos à ANEEL que também impactam na atuação desses conselhos, a exemplo da heterogeneidade de interesses canalizados por essas instituições. As referidas autoras reconhecem que os atores da sociedade civil não são portadores de racionalidade imparcial que internalizam o interesse público, mas portadores de concepções parciais, muitas vezes conflitantes entre si, do que deve ser o bem comum, conforme observado nos conselhos de consumidores de energia elétrica, constituídos por cinco classes distintas que defendem os interesses das organizações que as indicaram. Nesse sentido, é importante implantar iniciativas que possibilitem a apropriação dos conselhos pela sociedade. A legitimidade e a qualidade da representação dos conselhos nos processos participativos da ANEEL, especialmente nas audiências públicas, requer o envolvimento da sociedade para apontar aos conselheiros as prioridades e as necessidades coletivas.

Assim, ao observar a consolidação da participação dos conselhos nas audiências públicas promovidas pela Agência e entender que os temas influenciam tal participação foi possível verificar avanços no diálogo entre os representantes dos consumidores de energia elétrica e a ANEEL. Ao se apropriarem da estrutura que lhes foi ofertada, torna-se evidente a relevância destas instituições participativas para o fortalecimento da democracia ao promoverem a redução de assimetrias entre prestadores dos serviços, de um lado, e instituições do poder público e consumidores, por intermédio dos seus representantes, de outro, nos debates promovidos pela Agência.

Entretanto, essa interação necessita de ajustes e avanços para fortalecer os instrumentos de interação entre a autarquia e os representantes dos consumidores, de modo que as ações de fortalecimento já adotadas venham a se tornar resultados verificáveis em termos quantitativos. Os agentes públicos devem estar em permanente interação com os cidadãos para ampliar sua base informacional, de modo a balizar os atos da Administração Pública na implantação de políticas públicas e na edição de atos regulamentares.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; CUNHA, Eleonora Schettini. A produção de conhecimento sobre os conselhos de políticas: alguns desafios metodológicos. In: AVRITZER, Leonardo; SILVA, Eduardo Moreira da. (Org.). **Metodologias e Participação**. 1ª ed. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2009.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob crivo da política: balanços e perspectivas**. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n109/a05n109.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2014.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades. In: Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Módulo II – **Instituições Políticas, Participação e Processos de Globalização**. Belo Horizonte: UFMG, 2013.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2012.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Revista de Ciências Sociais**, n. 3, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf).

Acesso em: 18 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997. Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2335.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2335.htm). Acesso em: 19 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993. Dispõe sobre a fixação dos níveis das tarifas para o serviço público de energia elétrica, extingue o regime de remuneração garantida e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18631.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18631.htm). Acesso em: 20 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. 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. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18631.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18631.htm). Acesso em: 20 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE. Brasília, nov. 1995. Disponível em: <https://goo.gl/pGNCtH>. Acesso em: 5 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 414, de 9 de setembro de 2010. Estabelece as condições de fornecimento de energia elétrica. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2010414comp.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 451, de 27 de setembro de 2011. Estabelece as condições gerais para a criação, organização e funcionamento dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2011451.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 483, de 17 de abril de 2012. Regulamenta as audiências e consultas públicas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2012483.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2014.

Caderno Temático ANEEL: Participação Pública. Brasília: ANEEL, 2013.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. **Módulo I – Democracia e Participação**. UFMG, Belo Horizonte, 2013.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

GOHN, Maria da Glória. Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

Portal da Agência Nacional de Energia Elétrica. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br>. Acesso em: 26 fev. 2018.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. (Org.). **Democracia, accountability e representação**. New York, 1999.

REZENDE, Flávio. **A Reforma do Estado em perspectiva comparada**. Brasília: Seges, 2002.

TATAGIBA, L. Institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Ed.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Movimentos Sociais e Conselhos. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. 15, pp.7-19, 1996.