



# Impulsionando o Desempenho da Agência Nacional de Energia Elétrica do Brasil





# **Impulsionando o Desempenho da Agência Nacional de Energia Elétrica do Brasil**

Este documento e qualquer mapa aqui incluído foi elaborado sem prejuízo do status ou soberania de qualquer território, da delimitação de limites e fronteiras internacionais e do nome do território, cidade ou área.

Os dados estatísticos para Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelenses. O uso desses dados pela OCDE é feito sem prejuízo das colinas de Golã, Jerusalém Oriental e assentamentos israelenses na Cisjordânia, nos termos do direito internacional.

#### Nota de rodapé da Turquia

As informações deste documento que mencionam “Chipre” referem-se à parte sul da ilha. Não existe uma única autoridade que represente ao mesmo tempo as populações cipriotas turcas e gregas na ilha. A Turquia reconhece a República Turca de Chipre do Norte (RT CN). Enquanto não houver uma solução duradoura e justa no âmbito das Nações Unidas, a Turquia manterá sua posição no que diz respeito à “questão de Chipre”.

#### Nota de rodapé de todos os Estados membros da União Europeia, da OCDE e da União Europeia

A República de Chipre é reconhecida por todos os membros das Nações Unidas com exceção da Turquia. As informações constantes deste documento referem-se à área sob controle efetivo do Governo da República de Chipre.

#### **Por favor, cite esta publicação como:**

OECD (2021), *Impulsionando o Desempenho da Agência Nacional de Energia Elétrica do Brasil*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c544286a-pt>.

ISBN 978-92-64-65736-6 (impresso)

ISBN 978-92-64-94363-6 (pdf)

**Fotografias:** Capa © Leigh Prather - Fotolia.com; © Mr. Vander - Fotolia.com; © magann - Fotolia.com.

As erratas das publicações da OCDE podem ser acessadas online em: [www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm).

© OCDE 2021

---

O uso do conteúdo do presente trabalho, tanto em formato digital quanto impresso, é regido pelos termos e condições seguintes: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

---

# Prefácio

Os reguladores econômicos são atores importantes, garantindo preços acessíveis, qualidade e acessibilidade de serviços essenciais. Os riscos são altos: as ações dos reguladores afetam os resultados do mercado e podem ter fortes implicações sociais e ambientais. Mercados em rápida transformação e choques exógenos tornam o equilíbrio desses resultados uma tarefa ainda mais desafiadora nos dias de hoje. Espera-se que os reguladores garantam estabilidade aos mercados que estão em constante transformação e que criem normas que protejam os interesses públicos sem impedir a inovação. Permanecer efetivo num contexto dinâmico requer reguladores maduros que sejam ágeis e inovadores, e que estejam confortáveis no uso da sua discricionariedade regulatória para promover objetivos políticos de longo prazo. Também requer um diálogo e uma coordenação mais proativa para aumentar a clareza de papéis e a independência.

A boa governança é um ingrediente essencial para assegurar a efetividade do regulador e garantir melhores resultados, mesmo diante de mudanças rápidas ou inesperadas. Os reguladores econômicos geralmente atuam com certo grau de independência, o que pode sinalizar um compromisso com metas de longo prazo e aumenta a integridade dos processos regulatórios. Ao mesmo tempo, as medidas para manter a prestação de contas e promover a transparência permitem o escrutínio externo das ações do órgão regulador.

Este relatório aplica o Quadro de Avaliação de Desempenho para Reguladores Econômicos da OCDE (PAFER) à Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, a convite do órgão regulador. A OCDE desenvolveu o quadro PAFER para auxiliar os reguladores a enfrentarem os desafios significativos colocados pelos setores em transformação e pelos choques de curto prazo, avaliando e fortalecendo seu desempenho organizacional e suas estruturas de governança. Baseado nos Princípios de Melhores Práticas da OCDE para Governança dos Reguladores, o quadro analisa a governança interna e externa dos reguladores, incluindo suas estruturas organizacionais, comportamentos, prestação de contas, processos, informação e gestão de desempenho, bem como a clareza de papéis, relações, distribuição de poderes e responsabilidades com outras partes interessadas governamentais e não governamentais.

A análise conclui que a ANEEL é um regulador tecnicamente capaz, respeitado pelas partes interessadas e que aumenta ativamente a transparência de seus processos. Tem sido um líder nacional na implementação da Análise de Impacto Regulatório (AIR) e demonstra uma ambição de se superar. O órgão pode aproveitar essas bases sólidas para aumentar seu impacto positivo. Para isso, deve estimular uma cultura de independência, implementar marcos regulatórios mais ágeis e usar sua maturidade como regulador para orientar os resultados em direção a uma agenda estratégica abrangente.

Este relatório é parte do programa de trabalho da OCDE sobre governança dos reguladores e política regulatória, encabeçado pela Rede de Reguladores Econômicos da OCDE e pelo Comitê de Política Regulatória da OCDE, com o apoio da Divisão de Política Regulatória da Diretoria de Governança Pública da OCDE. A missão da Diretoria é ajudar o governo em todas as esferas a elaborar e implementar políticas estratégicas, inovadoras e baseadas em evidências que contribuam para o desenvolvimento econômico e social sustentável. O relatório foi apresentado à Rede de Reguladores Econômicos da OCDE para comentários e aprovação em sua 16ª reunião em abril de 2021 e tornado público através de procedimento por escrito pelo Comitê de Política Regulatória em 8 de junho de 2021. Ele foi preparado para publicação pelo Secretariado.

# Agradecimentos

Este relatório foi coordenado e redigido por Alexis Durand e Vincent van Langen, sob a orientação de Anna Pietikainen. Ele foi elaborado sob a liderança e com o incentivo e apoio de Elsa Pilichowski, Diretora, de János Bertók, Diretor-Adjunto, e de Nick Malyshev, Chefe da Divisão de Política Regulatória da Diretoria de Governança Pública da OCDE (GOV). Comentários importantes foram fornecidos por Nick Malyshev, Manuel Flores Romero, James Drummond e Gloriana Madrigal da GOV. O relatório também recebeu comentários e dados de Mariano Berkenwald, César Alejandro Hernández Alva, Randi Kristiansen, Enrique Gutierrez, Luiz Gustavo Silva de Oliveira e Domenico Lattanzio da Agência Internacional de Energia. Jennifer Stein coordenou o processo editorial e Andrea Uhrhammer forneceu apoio editorial. A tradução do relatório para o português foi realizada pela AP | Portugal.

A equipe incluiu três revisores-pares, os quais participaram de uma missão virtual ao Brasil e forneceram inúmeras contribuições e feedback ao longo do desenvolvimento do relatório: Sandy Lapointe, Vice-Presidente Executiva de Regulação do Regulador de Energia do Canadá (CER); Annegret Groebel, Diretora de Relações Internacionais da Agência Reguladora de Eletricidade, Gás, Telecomunicações, Correios e Ferrovias da Alemanha (BNetzA), Alemanha; e Therése Hindman Persson, Economista-Chefe e Chefe da Função de Economista-Chefe da Inspeção dos Mercados de Energia da Suécia.

O relatório não teria sido possível sem o apoio da ANEEL e de seus colaboradores. A equipe gostaria de agradecer especialmente aos seguintes colegas por sua valiosa assistência na coleta de dados e informações, por seu apoio e flexibilidade para organizar e realizar as missões da equipe remotamente, bem como por fornecer feedback em diferentes etapas do processo: André Pepitone da Nóbrega, Diretor-Geral; Elisa Bastos Silva, Sandoval de Araújo Feitosa Neto, Hélio Neves Guerra e Efrain Pereira da Cruz, Diretores; Rodrigo Limp Nascimento, ex-Diretor; Angélica de Cássia Pertille Ambrosini, Chefe da Assessoria Internacional; e Fábio Cavalcante, Chefe-Adjunto da Assessoria Internacional. As entrevistas e comentários dos vários departamentos da ANEEL, governo, indústria e partes interessadas da sociedade civil durante o processo de elaboração do relatório contribuíram para a análise apresentada.

# Índice

Abreviaturas e siglas	7
Sumário executivo	10
Avaliação e recomendações	13
Introdução	13
Papel e objetivos	14
Insumo	26
Processo	34
Produto e resultado	51
Notas	53
Referências	54
<b>1 Contexto setorial</b>	<b>55</b>
Reformas setoriais	56
Panorama do mercado	61
Notas	67
Referências	69
<b>2 Governança da ANEEL</b>	<b>72</b>
Papel e objetivos	73
Insumo	86
Processo	95
Produto e resultado	114
Notas	118
Referências	121
<b>Anexo A. Metodologia</b>	<b>132</b>
Referências	138
<b>Tabelas</b>	
Tabela 1. Objetivos estratégicos	20
Tabela 2. Órgãos públicos envolvidos com o setor elétrico brasileiro	22
Tabela 3. Orçamento operacional da ANEEL, receitas provenientes de taxas do setor, multas e taxas de uso de bens públicos, 2016-19, em euros	27
Tabela 4. Quadro de pessoal da ANEEL por categoria, 2016-19	31
Tabela 5. Número de servidores da ANEEL por categoria	31
Tabela 6 Homens e mulheres do quadro de pessoal por categoria	32

Tabela 1.1. Estrutura do mercado de energia elétrica após 2004	58
Tabela 1.2. Estrutura de mercado e propriedade no setor elétrico	63
Tabela 1.3. Consumo de energia elétrica em 2019 em GWh por classe de consumidores no Brasil	65
Tabela 2.1. Funções da ANEEL	74
Tabela 2.2. Órgãos envolvidos no setor elétrico	77
Tabela 2.3. Cooperação com os reguladores estaduais	80
Tabela 2.4. Mapa Estratégico ANEEL 2018-2021	85
Tabela 2.5. Receita e orçamento anual da ANEEL, 2016-19	87
Tabela 2.6. Número de servidores da ANEEL por categoria	89
Tabela 2.7. Quadro de pessoal da ANEEL por categoria, 2016-2019	90
Tabela 2.8. Homens e mulheres do quadro de pessoal por categoria	90
Tabela 2.9. Macroprocessos e departamentos da ANEEL	97
Tabela 2.10. Indicadores de desempenho da ANEEL	116
Tabela A A.1. Critérios para avaliar o próprio quadro de desempenho dos reguladores	135

## Figuras

Figura 1. Missão e visão da ANEEL	19
Figura 2. Percentual do total de colaboradores profissionais por área temática	35
Figura 1.1. Sistema Interligado Nacional do Brasil	62
Figura 1.2. Geração de energia elétrica no Brasil por fonte	64
Figura 1.3. Oferta total de energia primária no Brasil	65
Figura 1.4. Tarifa residencial média (Reais/MWh) 2003-2019	66
Figura 1.5. Preços da energia elétrica residencial em perspectiva global em 2018	66
Figura 2.1. A baixa pontuação de independência da ANEEL indica um número relativamente alto de acordos de independência de jure, o que é considerado uma boa prática	83
Figura 2.2. Organograma da ANEEL com número de colaboradores	99
Figura 2.3. Percentual do total de colaboradores profissionais por área temática	100
Figura 2.4. O Brasil possui uma alta complexidade de procedimentos regulatórios e barreiras nos setores da rede	105
Figura A A.1. Princípios de Melhores Práticas da OCDE para Governança de Reguladores	134
Figura A A.2. Matriz insumo-processo-produto-resultado para indicadores de desempenho	136

## Quadros

Quadro 1. Ambiente Experimental de Regulação de Energia do regulador de energia do Reino Unido, Ofgem	15
Quadro 2. Declaração de missão da Bundesnetzagentur da Alemanha	17
Quadro 3. Reguladores conscientizam sobre seu papel	18
Quadro 4. Medição de desempenho organizacional e das políticas: o Quadro de Resultados Departamentais do Regulador de Energia do Canadá	21
Quadro 5. Exemplos de coordenação entre agências reguladoras	23
Quadro 6. Garantir uma recuperação de custos adequada ajuda o regulador no curto e médio prazo	29
Quadro 7. Tomada de decisão da diretoria	38
Quadro 8. Uso de avaliação <i>ex post</i> por reguladores econômicos	45
Quadro 9. Melhorando a Consistência e os Resultados da Supervisão Regulatória: o Foco do Regulador de Energia do Canadá no Processo Interno	47
Quadro 10. A discricionariedade dos tribunais ao julgar as decisões da BNetzA	50
Quadro 11. Dados Abertos da Inspeção de Mercados de Energia da Suécia	52
Quadro 1.1. Leilões e concessões	58
Quadro 1.2. Política social no setor elétrico brasileiro	60
Quadro 1.3. Eletrobras e Petrobras	63
Quadro A A.1. A sequência lógica insumo-processo-produto-resultado	134

# Abreviaturas e siglas

<b>ABAR</b>	Associação Brasileira de Agências de Regulação
<b>ABRACONEE</b>	Associação Brasileira dos Contadores do Setor de Energia Elétrica
<b>ACL</b>	Ambiente de Contratação Livre
<b>ACR</b>	Ambiente de Contratação Regulada
<b>AGCOM</b>	Autoridade Reguladora das Comunicações da Itália ( <i>Autorità per le garanzie nelle comunicazioni</i> )
<b>AID</b>	Assessoria Institucional da Diretoria
<b>ANA</b>	Agência Nacional de Águas
<b>ANAC</b>	Agência Nacional de Aviação Civil
<b>ANATEL</b>	Agência Nacional de Telecomunicações
<b>ANC</b>	Avaliação de necessidades de capacitação
<b>ANCINE</b>	Agência Nacional do Cinema
<b>ANEEL</b>	Agência Nacional de Energia Elétrica
<b>ANM</b>	Agência Nacional de Mineração
<b>ANP</b>	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
<b>ANS</b>	Agência Nacional de Saúde Suplementar
<b>ANTAQ</b>	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
<b>ANVISA</b>	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
<b>ARIAE</b>	Associação Ibero-americana de Entidades Reguladoras de Energia ( <i>Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de la Energía</i> )
<b>ARR</b>	Avaliação de Resultado Regulatório
<b>BMP</b>	Balancete Mensal Padronizado
<b>BNetzA</b>	Agência Federal de Redes da Alemanha ( <i>Bundesnetzagentur</i> )
<b>CADE</b>	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
<b>CCC</b>	Conta de Consumo de Combustíveis
<b>CCEE</b>	Câmara de Comercialização de Energia Elétrica
<b>CDE</b>	Conta de Desenvolvimento Energético
<b>CER</b>	Regulador de Energia do Canadá ( <i>Canada Energy Regulator</i> )
<b>CGE</b>	Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica
<b>CGU</b>	Controladoria-Geral da União
<b>CMSE</b>	Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico

<b>CNPE</b>	Conselho Nacional de Política Energética
<b>CRU</b>	Comissão para Regulação dos Serviços Públicos da Irlanda ( <i>Commission for Regulation of Utilities</i> )
<b>CTA</b>	Agência de Transportes do Canadá ( <i>Canadian Transportation Agency</i> )
<b>CT-REG</b>	Comissão Técnica de Apoio às Boas Práticas Regulatórias
<b>DG</b>	Diretor-Geral
<b>DRDH</b>	Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica
<b>DWQR</b>	Regulador da Qualidade da Água Potável da Escócia ( <i>Drinking Water Quality Regulator for Scotland</i> )
<b>Ei</b>	Inspetoria dos Mercados de Energia da Suécia ( <i>Energimarknadsinspektionen</i> )
<b>ENAP</b>	Escola Nacional de Administração Pública
<b>EPE</b>	Empresa de Pesquisa Energética
<b>GDG</b>	Gabinete do Diretor-Geral
<b>RH</b>	Recursos Humanos
<b>IASC</b>	Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor
<b>IBAMA</b>	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
<b>IBRACON</b>	Instituto dos Auditores Independentes do Brasil
<b>ICER</b>	Confederação Internacional dos Reguladores de Energia ( <i>International Confederation of Energy Regulators</i> )
<b>AIE</b>	Agência Internacional de Energia
<b>TI</b>	Tecnologia da Informação
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>MAE</b>	Mercado Atacadista de Energia Elétrica
<b>MCSE</b>	Manual de Contabilidade do Setor Elétrico
<b>META</b>	Projeto de Assistência Técnica dos Setores de Energia e Mineral
<b>MME</b>	Ministério de Minas e Energia
<b>NER</b>	Rede de Reguladores Econômicos ( <i>Network of Economic Regulators</i> )
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>Ofgem</b>	Departamento dos Mercados de Gás e Eletricidade do Reino Unido ( <i>Office of Gas and Electricity Markets</i> )
<b>ONS</b>	Operador Nacional do Sistema Elétrico
<b>ORR</b>	Departamento de Estradas e Ferrovias do Reino Unido ( <i>Office of Rail and Road</i> )
<b>PAC</b>	Prestação Anual de Contas
<b>PAFER</b>	Quadro de Avaliação de Desempenho para Reguladores Econômicos ( <i>Performance Assessment Framework for Economic Regulators</i> )
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>PSI</b>	Informações do Setor Público ( <i>Public Sector Information</i> )
<b>SPRK</b>	Comissão de Serviços Públicos da Letônia ( <i>Sabiedrisko Pakalpojumu Regulēšanas Komisijas</i> )

<b>RELOP</b>	Associação de Reguladores de Energia dos Países de Língua Oficial Portuguesa
<b>AIR</b>	Análise de Impacto Regulatório
<b>RIT</b>	Relatório de Informações Trimestrais
<b>RSA</b>	Relatório de Responsabilidade Socioambiental
<b>SAF</b>	Superintendência de Administração e Finanças
<b>SDE</b>	Secretaria de Direito Econômico
<b>SEAE</b>	Secretaria de Acompanhamento Econômico
<b>SEPA</b>	Agência de Proteção Ambiental da Escócia ( <i>Scottish Environment Protection Agency</i> )
<b>SIPEC</b>	Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal
<b>SMA</b>	Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>TFSEE</b>	Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica
<b>WICS</b>	Comissão do Setor de Águas da Escócia ( <i>Water Industry Commission for Scotland</i> )

# Sumário executivo

A Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL é o mais antigo órgão regulador independente do Brasil. Ele regula a geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica.

Criada em 1996, a ANEEL tem sido fundamental para o desenvolvimento e liberalização do setor elétrico brasileiro e construiu sua reputação como um regulador econômico competente com a ambição de liderar e de se superar. As partes interessadas reconhecem a ANEEL como um regulador tecnicamente capaz, com um quadro de pessoal altamente qualificado que garante uma base sólida de evidências para a tomada de decisão. Num contexto de esforços nacionais anticorrupção, a ANEEL implementou uma série de medidas de transparência e fortes arranjos institucionais para manter a integridade da tomada de decisão.

Com base nos resultados sólidos desse trabalho e na sua reputação, a ANEEL pode fazer um esforço ainda maior para criar uma cultura de independência em suas relações com as partes interessadas e ir além para se afirmar como um regulador de nível internacional. Isso exigirá um diálogo transparente com as partes interessadas do setor quanto aos papéis e responsabilidades na concepção e implementação da "modernização do setor".

Futuramente, a ANEEL também precisará definir uma agenda estratégica abrangente para além da tomada de decisão técnica e usar sua discricionariedade dentro das exigências legais e técnicas para garantir que as ações regulatórias beneficiem os objetivos da política de longo prazo para o setor. Ao fazer isso, a ANEEL pode promover mudanças que salvaguardem sua autonomia com relação a seus recursos. Por fim, ao conceber e implementar processos, o regulador precisará se concentrar na sua qualidade e nos seus resultados para garantir métodos simplificados de trabalho e evitar a burocratização.

## Papel e objetivos

A ANEEL tem sido bem-sucedida em orientar a expansão do setor elétrico brasileiro e construiu uma reputação de competência técnica e transparência. Entretanto, o setor está atualmente passando por muitas transições, tais como uma mudança em direção às energias renováveis e à geração distribuída e uma maior liberalização do mercado de fornecimento. Isso pode colocar em risco a clareza de papéis no futuro, principalmente em novas áreas regulatórias.

A ANEEL utiliza atualmente uma estrutura estratégica que inclui 16 objetivos estratégicos, a maioria dos quais são voltados para dentro e dos quais apenas 2 estão focados em resultados. Essa estrutura pode levar a uma falta de foco e dificultar ainda mais a priorização das ações mais efetivas.

## Principais recomendações

- Iniciar um esforço para definir uma abordagem regulatória abrangente para a ANEEL que coloque o órgão como um dos principais motores da modernização do setor, definindo uma agenda estratégica abrangente e inovadora com um número limitado de objetivos principais.

- Facilitar a inovação e melhorar a eficiência e a efetividade das ações da ANEEL através de marcos regulatórios ágeis, redução da "burocracia" e foco nos resultados.
- Aproveitar as plataformas existentes e defender uma maior coordenação para esclarecer papéis e responsabilidades diante de um setor em rápida transformação.
- Dialogar com as partes interessadas governamentais e não governamentais para demonstrar a importância da independência da ANEEL como regulador do setor como um meio de melhorar o ambiente de investimento e os resultados no setor.

## Insumo

Embora o financiamento da ANEEL venha das taxas pagas pelos agentes do mercado, a previsibilidade e independência do seu financiamento pode ser prejudicada durante todo o ciclo orçamentário com cortes implementados pelo governo e pelo Congresso, desviando a receita das taxas para o orçamento geral do governo. Embora a ANEEL crie planos de contingência prevendo possíveis reduções em seu orçamento, os cortes anteriores foram suficientemente severos para fazer com que a agência suspendesse certos serviços.

A equipe técnica da ANEEL é altamente respeitada, mas sua capacidade de recrutar certas categorias de colaboradores está aquém do número permitido por lei devido a restrições governamentais que a impedem de contratar a quantidade necessária de servidores públicos permanentes. Isso obriga a agência a "fazer mais com menos" e a contar mais com profissionais terceirizados. A ANEEL conta com um quadro de pessoal altamente qualificado e a ampliação do treinamento para certas habilidades analíticas especializadas ajudará a garantir que o conhecimento do seu quadro de pessoal acompanhe as transformações do setor.

## Principais recomendações

- Defender a retenção das receitas necessárias para o desempenho de suas funções e taxas que reflitam os custos, a fim de salvaguardar um nível adequado e previsível de financiamento e assegurar que os atores do setor estejam pagando uma taxa "justa".
- Avaliar e comunicar o déficit exato de colaboradores e de competências para justificar a contratação de novos servidores públicos pela agência.

## Processo

A ANEEL é uma agência grande com 23 departamentos. Embora muitas atividades envolvam várias equipes, a estrutura e o tamanho da agência poderiam levar ao surgimento de silos. A diretoria trabalha em estreita colaboração com seus departamentos técnicos.

A ANEEL foi pioneira na aplicação sistemática da análise de impacto regulatório (AIR) no Brasil para ajudar a garantir que a tomada de decisão regulatória seja da mais alta qualidade. A ANEEL deve realizar a AIR antes de adotar ou modificar as normas, com certas isenções permitidas. O órgão implementou uma série de boas práticas em sua AIR, incluindo uma comissão técnica que desenvolve a capacidade interna. Embora a norma da AIR da ANEEL também exija planos para preparar a análise *ex post*, a agência está atualmente desenvolvendo um programa de avaliação *ex post* para analisar como as normas estão cumprindo seus objetivos.

A ANEEL implementou procedimentos para consultar as partes interessadas e mecanismos para melhorar a qualidade da sua participação. Seus processos não têm atraído sistematicamente uma ampla participação do público e a agência tem um objetivo estratégico de aumentar a representação na tomada de decisão.

### ***Principais recomendações***

- Considerar um maior uso de equipes transversais em toda a organização para evitar silos organizacionais e melhorar o alinhamento horizontal.
- Aumentar o foco da diretoria na agenda estratégica da agência e sua discricionariedade regulatória, procurando delegar mais a tomada de decisão técnica.
- Continuar trabalhando em prol da integração da avaliação *ex post* como parte integrante do ciclo regulatório e de uma aplicação consistente em toda a organização.
- Garantir a igualdade de condições no envolvimento das partes interessadas no processo regulatório, inclusive reforçando o uso dos conselhos consultivos.

### **Produto e resultado**

A ANEEL publica dados sobre a organização e o setor em seu site, que podem ser usados para acompanhar seu desempenho. Ainda assim, existem alguns problemas com a qualidade dos dados e nem todas as informações estão disponíveis on-line. O regulador está procurando melhorar a qualidade e a divulgação dos seus dados, por exemplo, através do seu plano de dados abertos.

A ANEEL monitora seu próprio desempenho através de um conjunto de 61 indicadores de desempenho vinculados a seus objetivos estratégicos, os quais são informados em seu relatório anual. O grande número de indicadores pode dificultar ainda mais a avaliação de desempenho do regulador e do setor pelas partes interessadas.

### ***Principais recomendações***

- Aumentar o foco dos indicadores de desempenho para permitir um acompanhamento mais fácil do desempenho da agência.
- Aumentar a disponibilidade de dados públicos sobre o regulador e o setor e consultar as partes interessadas sobre as necessidades de dados, a fim de garantir processos regulatórios transparentes e confiáveis.

# Avaliação e recomendações

## Introdução

Desde sua criação como primeiro regulador independente do Brasil em 1996, a ANEEL tem apoiado o desenvolvimento do setor elétrico brasileiro e construído uma reputação como um regulador econômico competente com a ambição de liderar e de se superar.

O setor elétrico brasileiro passou por profundas transformações ao longo das últimas décadas. A ANEEL acompanhou e implementou importantes reformas buscando reformar um setor que se caracterizou por empresas de energia verticalmente integradas e controladas pelo Estado nos anos 1990, e por crises de fornecimento nos anos 2000. O setor híbrido atual (2020) combina os ambientes de contratação livre e regulada, estando sujeito a novos planos de liberalização e privatização. Este impulso final para a “modernização do setor” busca, entre outras coisas, reduzir as tarifas de eletricidade residencial que são objeto de comparação desfavorável em relação aos países vizinhos ou países “hidroelétricos” semelhantes. Cabe destacar ainda que o Brasil está atualmente entre os países que menos dependem do carvão no mundo, com 45% da oferta total de energia proveniente de fontes renováveis<sup>1</sup>.

O cenário institucional do setor elétrico brasileiro inclui um grande número de órgãos públicos e, em alguns casos, faltam mecanismos formais de coordenação. Na pior das hipóteses, um setor saturado pode gerar problemas de clareza de papéis. Além disso, o setor elétrico está se tornando mais complexo com o tempo conforme vai se expandindo e sendo transformado pelo progresso tecnológico. Nesse contexto, modelos de negócios inovadores oferecem a possibilidade de melhorar a eficiência do setor e gerar valor para os consumidores, mas há um risco de que a política e a regulação fiquem aquém dessa transformação.

As partes interessadas reconhecem a ANEEL como um regulador tecnicamente capaz e as equipes internas da ANEEL fornecem uma base sólida de evidências para a tomada de decisão. A ANEEL também demonstra uma vontade de melhorar seus processos. Por exemplo, a agência liderou esforços para melhorar a qualidade regulatória, utilizando análises de impacto regulatório, sendo pioneira nessa prática entre as agências federais brasileiras antes de se tornar uma exigência legal. A utilização de novas abordagens, tais como insights comportamentais, e a participação ativa da ANEEL em muitas redes internacionais atestam ainda mais o desejo da agência de inovar na sua forma de trabalhar.

Num contexto de esforços nacionais anticorrupção, a ANEEL implementou uma série de medidas de transparência e fortes arranjos institucionais. A ANEEL garante transparência na tomada de decisão através de seus procedimentos de consulta e da transmissão on-line das reuniões da diretoria. Os Indicadores da OCDE de 2018 sobre Governança dos Reguladores Setoriais mostram que a ANEEL tem a melhor pontuação de independência entre os reguladores de energia, indicando um alto número de salvaguardas formais de independência, o que é considerado uma boa prática. Para garantir a prestação de contas de seus processos, a ANEEL realiza consultas sobre as decisões, publica uma enorme quantidade de dados e fornece relatórios sobre o progresso de acordo com seus indicadores estratégicos.

Com base nos resultados sólidos desse trabalho e na sua reputação, a ANEEL pode fazer um esforço ainda maior para criar uma cultura de independência em suas relações com os *stakeholders* do setor e avançar o último passo para se tornar um regulador de referência mundial. Isso exigirá um diálogo transparente com as partes interessadas do setor quanto aos papéis e responsabilidades na concepção e implementação da “modernização do setor”. A ANEEL também precisará definir sua agenda estratégica para além da tomada de decisão técnica e usar sua discricionariedade dentro das exigências legais e técnicas para garantir que as ações regulatórias beneficiem os objetivos da política de longo prazo para o setor. Ao fazer isso, a ANEEL pode promover mudanças que salvaguardem sua autonomia com relação a seus recursos. Por fim, ao conceber e implementar processos, o regulador precisará se concentrar na sua qualidade e nos seus resultados para garantir métodos simplificados de trabalho e evitar a burocratização.

## Papel e objetivos

### ***Mandato, funções e poderes***

**A ANEEL foi a primeira de dez agências reguladoras independentes criadas pelo governo brasileiro entre 1996 e 2005, como parte de um movimento de liberalização e privatização da economia<sup>2</sup>.** A ANEEL regula um setor que leva energia elétrica a 99,8% dos 209 milhões de habitantes do Brasil, num contexto de rápidas mudanças devido ao aumento do investimento privado, reformas de mercado e novas tecnologias<sup>3</sup>. As principais funções estatutárias da ANEEL são:

- Regular a prestação de serviços através de detentores de concessão, permissão e autorização e implementar políticas e diretrizes do governo federal;
- Estabelecer tarifas de distribuição, transmissão, interligações e geração de energia hidrelétrica sujeitas ao regime de cotas<sup>4</sup>;
- Definir procedimentos licitatórios e gerenciar concessões, permissões e autorizações;
- Mediar e arbitrar controvérsias;
- Promover o acesso universal à energia elétrica;
- Fiscalizar a prestação de serviços e monitorar o cumprimento da legislação de defesa da concorrência;
- Fazer cumprir a legislação do setor e impor multas e outras penalidades.

**A ANEEL tem um amplo mandato dentro do setor elétrico brasileiro que se manteve estável ao longo do tempo.** Desde sua criação em 1996, a ANEEL é responsável pela regulação e fiscalização do setor elétrico e desempenha uma variedade de funções. A mudança mais notável em seu mandato desde 1996 é a transferência do papel de poder concedente de concessões, permissões e autorizações para o Ministério de Minas e Energia – MME, como parte das reformas de 2004. A mudança foi motivada por considerar que a outorga de concessões para serviços públicos deveria ficar a cargo do Poder Executivo e não das agências reguladoras. Entretanto, a ANEEL ainda desempenha uma série de funções por delegação do ministério, tais como a organização de leilões e a gestão de concessões, permissões e autorizações. Ela realiza essas responsabilidades dentro das diretrizes e do plano de outorgas, conforme estabelecido pelo MME.

**Uma variedade de poderes regulatórios corresponde às funções da ANEEL na regulação dos serviços de energia elétrica.** A ANEEL realiza a regulação e a fiscalização da produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica no Brasil. Através de seus três departamentos de fiscalização, a ANEEL supervisiona o cumprimento das normas técnicas e operacionais, os prazos de implementação e a situação financeira e econômica das empresas. A ANEEL tem amplos poderes para

executar suas diferentes funções e pode impor uma variedade de penalidades às empresas para fazer cumprir a legislação do setor, desde advertências até multas e cassação de concessões e permissões.

**As partes interessadas consideram a ANEEL um regulador transparente e competente, mas o público em geral, em grande medida, desconhece o papel da ANEEL no setor.** As partes interessadas destacam o processo decisório transparente através de reuniões da diretoria abertas ao público e transmitidas ao vivo no site do órgão. O quadro de pessoal da ANEEL é geralmente considerado bem qualificado e os colaboradores têm orgulho de trabalhar na ANEEL. Entretanto, a grande maioria do público em geral desconhece o papel do órgão. Uma pesquisa de 2019 entre os consumidores residenciais sobre satisfação do consumidor constatou que apenas 12,8% estavam cientes do papel da ANEEL no setor. Essa falta de conhecimento do público pode fazer com que os consumidores não estejam cientes do potencial papel da ANEEL para atender às reclamações com a empresa de distribuição. Isso também pode limitar a capacidade da ANEEL de envolver todos os consumidores no processo regulatório.

**Os planos para a modernização do setor elétrico representam novos desafios para a ANEEL, pois o órgão precisa facilitar mudanças no marco regulatório e, ao mesmo tempo, dar previsibilidade.**

O setor elétrico brasileiro está passando por muitas mudanças ao mesmo tempo. A geração distribuída, a liberalização do mercado de fornecimento, as novas tecnologias e o afastamento da energia hidrelétrica estão transformando o cenário do setor. Nesse contexto, a ANEEL enfrenta a difícil tarefa de garantir previsibilidade e confiabilidade, e precisará ajustar sua estrutura regulatória para atender ao ambiente dinâmico do setor. Há um risco de que a regulação fique aquém ou mesmo dificulte a inovação. Isso pode ser agravado por um contexto de alta complexidade dos procedimentos regulatórios em comparação com os países membros da OCDE (e outros países não membros). Além disso, ao entrar em novas áreas regulatórias nas quais os marcos legais nem sempre estão claramente definidos, a ANEEL terá de se orientar dentro de uma margem maior de discricionariedade regulatória. Isso representa o desafio de equilibrar interesses sem perder de vista a identidade da ANEEL como regulador independente.

### Quadro 1. Ambiente Experimental de Regulação de Energia do regulador de energia do Reino Unido, Ofgem

A Ofgem lançou em julho de 2020 seu novo ambiente experimental de regulação de energia, o Energy Regulation Sandbox. Ele é o resultado da experiência de 2017, quando a Ofgem trabalhou com 68 inovadores do setor de energia recrutados através de duas janelas de inscrição no ambiente regulatório experimental. A Ofgem analisou os resultados dessas coortes do ambiente regulatório experimental e publicou o relatório *Insights from running the regulatory sandbox*. Esse relatório não apenas forneceu ao regulador uma visão valiosa sobre como adaptar os futuros programas do ambiente regulatório experimental, mas também prestou contas ao público e deu aos futuros candidatos uma melhor compreensão do processo.

O serviço de ambiente regulatório experimental complementa as atuais reformas da Ofgem, permitindo que os inovadores testem ou lancem novos produtos, serviços, metodologias e modelos de negócios sem a aplicação de algumas das regras vigentes. Podem ser regras que a Ofgem controla (geralmente sobre licenças) ou, em alguns casos, dos conjuntos de regras (códigos) do setor que sustentam as operações do dia a dia do sistema energético.

O ambiente regulatório experimental oferece uma série de ferramentas para inovadores em todas as áreas reguladas, incluindo fornecedores, geradores e empresas da rede, ou mesmo aqueles que não são regulados diretamente pela Ofgem, por exemplo, intermediários de terceiros e prestadores de serviços de energia.

O uso de ambientes regulatórios experimentais em 2020 é considerado oportuno, pois o sistema energético e o comportamento do consumidor estão evoluindo. Além de enfrentar o desafio de longo prazo de alcançar neutralidade de carbono, o ambiente regulatório experimental pode ajudar inovadores e outros atores do setor a enfrentarem os desafios de prazo mais curto colocados pela COVID-19, com os padrões de demanda dos consumidores passando por mudanças conforme aumenta o número de pessoas que trabalham em casa e aumenta a dependência da geração de energia renovável devido aos baixos níveis de demanda industrial.

O Energy Regulation Sandbox é administrado pela dedicada equipe do Innovation Link da Ofgem, que oferece apoio sobre regulação de energia a empresas que buscam lançar novos produtos, serviços ou modelos de negócios e atuará como uma porta de entrada única para inovadores que também desejam ter acesso à flexibilidade disponível nos códigos do setor que desenvolveram os recursos do ambiente regulatório experimental.

Fonte: informações fornecidas pela Ofgem, 2020.

**Embora o mandato da ANEEL tenha permanecido estável, a expansão do setor levou a um aumento das atividades da ANEEL e poderia, em última instância, exceder seus recursos.** Embora as funções e poderes do regulador não tenham mudado tanto ao longo do tempo, a expansão do setor elétrico tem afetado a execução dessas funções na prática. Nos últimos anos, as atividades da ANEEL de autorização de produtores independentes de energia aumentaram, enquanto o Ambiente de Contratação Livre – ACL, por exemplo, cresceu<sup>5</sup>, e um setor em expansão significa que a ANEEL tem de supervisionar um número maior de atividades. Embora isso incentive a ANEEL a melhorar a eficiência dos processos e demonstre a agilidade do órgão, um aumento da demanda para além dos seus meios poderia diminuir sua capacidade de cumprir todos os seus objetivos.

#### *Recomendações preliminares:*

- **Iniciar** um esforço para definir uma abordagem regulatória abrangente e inovadora que coloque a ANEEL como um dos principais motores da modernização do setor. O esforço pode começar com a missão e os valores já definidos pela agência (incluindo sua independência). A abordagem regulatória conectará a missão e os valores da agência à visão de longo prazo, definindo uma abordagem que delineia como a ANEEL se baseará no seu papel pioneiro entre as instituições públicas brasileiras para promover uma regulação ágil, facilitar a inovação setorial, simplificar os processos e reduzir a burocracia e a burocratização. A abordagem regulatória deve ser informada pela análise do mercado futuro e pela análise da prontidão e capacidade organizacional da ANEEL para reagir às tendências previstas e, principalmente, para gerar os resultados desejados do setor vinculados aos objetivos estratégicos da ANEEL. Isso indicará como a ANEEL fará valer sua tomada de decisão discricionária no meio-termo entre a formulação de políticas e o nível técnico. A ANEEL deve estar ciente da sua margem de discricionariedade dentro das exigências legais, econômicas e técnicas, a fim de direcionar os resultados setoriais para os objetivos finais do órgão em apoio às metas das políticas do Brasil. Esse esforço deve ser liderado pela diretoria com o apoio dos colaboradores e incluir todas as superintendências da agência, consultando as partes interessadas, possivelmente como parte do próximo exercício de planejamento estratégico do órgão. Uma vez que a ANEEL tenha definido sua visão de longo prazo e abordagem regulatória abrangente, o exercício normal de planejamento estratégico da ANEEL pode se encarregar de identificar prioridades durante o próximo período regulatório.
- **Definir** uma estratégia e atividades para comunicar a abordagem regulatória abrangente da ANEEL tanto aos colaboradores internos da organização quanto às partes interessadas externas. Esse esforço de comunicação poderia criar previsibilidade em relação à abordagem regulatória da

agência e garantir que a abordagem seja completa e continuamente aplicada na execução de todas as atividades regulatórias.

- **Monitorar**, em colaboração com o Poder Executivo, o escopo das funções e atividades da ANEEL num setor elétrico em expansão, a fim de garantir que as responsabilidades da ANEEL correspondam a seus recursos. A ANEEL poderia realizar uma reunião periódica com o Poder Executivo para discutir o rol de responsabilidades da ANEEL no setor, bem como o impacto previsto que a evolução do mercado pode ter no nível geral das atividades regulatórias. A ANEEL deve comparecer a essas reuniões com a análise de cenários em mãos e um forte senso de como as futuras mudanças, o escopo organizacional e a capacidade organizacional trarão riscos e afetarão a capacidade da ANEEL de cumprir suas funções.
- **Construir** uma maior consciência no seio da sociedade sobre o papel da ANEEL como regulador econômico no setor elétrico brasileiro e sobre o papel dos reguladores econômicos na economia em geral. Para conscientizar a sociedade, a ANEEL poderia:
  - Estabelecer proativamente um diálogo com as principais organizações representativas para esclarecer o papel da ANEEL;
  - Iniciar uma campanha de conscientização pública para informar os consumidores sobre o papel da ANEEL na solução de controvérsias e envolvê-los no processo regulatório; e
  - Desenvolver um sistema de mensagens e uma campanha com os reguladores econômicos brasileiros para informar sobre o papel e as contribuições das agências para a economia do país e para a vida dos seus cidadãos.

## Quadro 2. Declaração de missão da Bundesnetzagentur da Alemanha

A agenda estratégica define o princípio de alto nível ou a declaração de missão do regulador, resumindo em poucas palavras a “filosofia regulatória” que orienta todas as atividades. A BNetzA, o regulador econômico multissetorial alemão, publicou em 2020 sua agenda estratégica chamada **“Moldando o futuro para infraestruturas críticas da Alemanha”**. A agenda estratégica destaca os três principais objetivos da BNetzA, a saber: **“Uma constelação de concorrência, expansão da rede e proteção ao consumidor”**. Os três objetivos estão interligados, pois a concorrência não é um propósito em si, mas assegura resultados eficientes dos mercados em benefício dos consumidores que podem escolher entre diferentes fornecedores a oferta que melhor atende às suas necessidades e preferências. A declaração de missão agrega as mensagens centrais:

*“A Bundesnetzagentur está comprometida com a expansão de uma infraestrutura moderna e eficiente na Alemanha. Tanto em benefício das pessoas que vivem aqui quanto para salvaguardar a força competitiva do nosso país”.*

As atividades regulatórias da BNetzA visam promover a expansão de uma infraestrutura moderna e eficiente na Alemanha no que diz respeito às redes de eletricidade, gás, banda larga, ferroviária e postal. As redes são a “força vital” de todas as atividades econômicas e uma infraestrutura moderna promove assim o crescimento econômico e o emprego em todos os setores da economia, além de fornecer serviços como acesso à Internet e energia segura e confiável para todos os consumidores.

Fonte: informações fornecidas pela BNetzA, 2021; (BnetzA, 2020<sup>[11]</sup>).

### Quadro 3. Reguladores conscientizam sobre seu papel

Os reguladores desempenham funções essenciais nos setores regulados, que afetam tanto as entidades reguladas quanto os consumidores no seu dia a dia. Entretanto, seu papel pode nem sempre estar claro para o público em geral. Num esforço para aumentar a eficácia do seu papel, os reguladores em todo o mundo empreendem esforços para aumentar a conscientização pública sobre suas funções. As abordagens variam dependendo do contexto.

#### Agência de Transportes do Canadá (CTA)

A CTA identificou a “conscientização do público e das partes interessadas” como uma de suas quatro prioridades estratégicas entre 2017 e 2020. A meta era fornecer informações claras e relevantes às partes interessadas e ao público em geral sobre o sistema nacional de transportes, os direitos e responsabilidades dos operadores e usuários dos transportes, e os serviços da CTA. Ao aumentar a divulgação através das redes sociais, participar de mais eventos das partes interessadas, utilizar publicidade direcionada (principalmente durante a temporada de viagens) e interagir mais com a mídia, a CTA garantiu que as partes para as quais existem soluções legislativas realmente soubessem que medidas podiam tomar. Também foi dada ênfase em garantir que todas as ferramentas e materiais promocionais da CTA fossem criados numa variedade de formatos acessíveis (leitor de tela, ASL/LSQ, versões em áudio, etc.). O aumento da conscientização foi sistematicamente medido usando métodos como o monitoramento do tráfego na internet/redes sociais e pesquisas com clientes. É evidente que uma combinação de esforços de promoção, levantando questões sobre os direitos nas viagens aéreas, e a criação de novas regras, levam os canadenses a estarem mais conscientes dos seus direitos. Isso se confirmou ano após ano com aumentos no volume de reclamações: de cerca de 800 em 2015-2016, para mais de 3 000 em 2016-2017, 5 500 em 2017-2018, e 7 650 em 2018-2019. Em 2019-2020, esse número saltou para quase 19 400.

#### Confederação Internacional dos Reguladores de Energia (ICER)

A Confederação Internacional dos Reguladores de Energia (ICER) também reconhece a importância da conscientização do público sobre o trabalho dos reguladores de energia. Como parte da sua missão, a confederação tem como objetivo “elevar o perfil e a consciência do público sobre o trabalho dos reguladores nacionais de energia no monitoramento dos mercados de energia elétrica e de gás e na salvaguarda dos interesses dos consumidores”. A ICER observa que, embora os reguladores protejam os interesses dos consumidores, por muito tempo eles não tiveram um relacionamento muito próximo e os consumidores podem até mesmo não estar cientes da existência do regulador. Para destacar os desafios comuns enfrentados para envolver os consumidores no processo regulatório, a ICER publicou um artigo sobre “Conexões de Energia: envolvendo o consumidor na construção de sistemas mais fortes”, no qual discute uma série de esforços empreendidos por reguladores na Áustria, Canadá, Países Baixos e Estados Unidos para aumentar a conscientização.

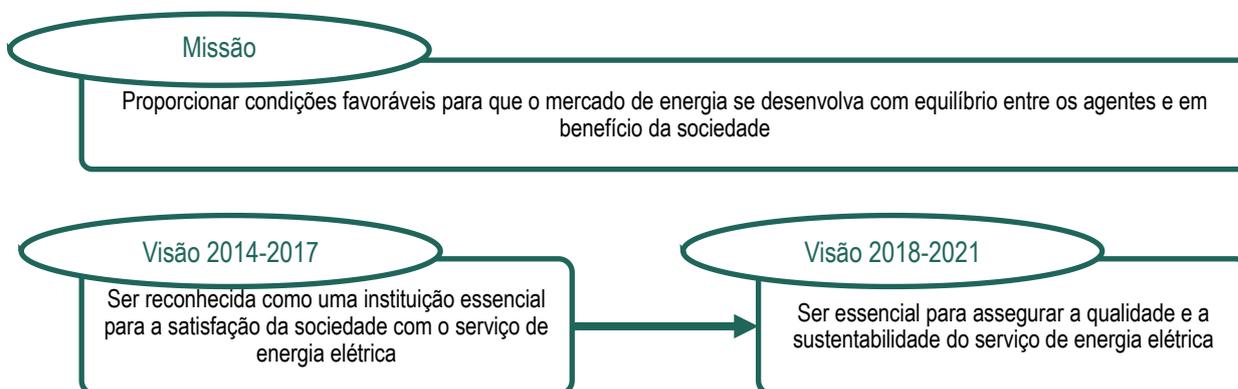
Fonte: informações fornecidas pela CTA; (CTA, 2020<sup>[2]</sup>); (CTA, 2020<sup>[3]</sup>); (ICER, 2009<sup>[4]</sup>); (ICER, 2015<sup>[5]</sup>).

### Objetivos estratégicos e operacionais

**A ANEEL define e comunica seus objetivos estratégicos, missão e visão através de um processo transparente e inclusivo.** A ANEEL define seus objetivos, missão e visão antes de um novo ciclo estratégico no chamado Mapa Estratégico, que é uma visualização do seu planejamento estratégico. A missão da ANEEL permanece inalterada desde sua criação, refletindo a finalidade definida em seu decreto de criação, enquanto sua visão mudou ligeiramente em comparação com o ciclo estratégico

anterior (ver Figura 1). A ANEEL agrupa os diferentes objetivos estratégicos de acordo com as perspectivas 'resultados', 'processos' e 'pessoas e recursos'. A ANEEL combina seus objetivos estratégicos com iniciativas e indicadores estratégicos para traduzir os objetivos em ações e metas mensuráveis. No ciclo estratégico 2018-2021, a ANEEL vincula seus objetivos estratégicos a 61 indicadores estratégicos, os quais ela monitora regularmente e informa em seu relatório anual. A ANEEL garantiu a prestação de contas do processo criando um plano de comunicação e o uso de entrevistas com associações, atores do setor, colaboradores e ex-membros da diretoria. Essas medidas, destinadas a fortalecer a transparência e a inclusão, melhoram a legitimidade do processo de planejamento estratégico.

**Figura 1. Missão e visão da ANEEL**



Observação: a missão tem se mantido inalterada desde a criação da agência e, portanto, não está vinculada a um ciclo estratégico específico. Fonte: (ANEEL, 2018<sup>(6)</sup>).

**A ANEEL avalia regularmente seu planejamento estratégico, mas raramente revisa objetivos estratégicos durante seu ciclo.** Embora a ANEEL tenha a capacidade de rever seu planejamento estratégico com frequência, o órgão geralmente opta por não mudar seus objetivos estratégicos durante um ciclo estratégico. A ANEEL participa de um processo de revisão anual e tem o poder de rever os objetivos, iniciativas e indicadores a qualquer momento. Entretanto, as revisões anuais geralmente resultam apenas em mudanças nas iniciativas e indicadores ligados aos objetivos, não aos objetivos em si. Por isso, na maioria dos casos, os objetivos estratégicos permanecerão os mesmos durante todo o ciclo estratégico de quatro anos. Essa prática garante um compromisso mais confiável com a direção estratégica de longo prazo, mas pode haver um potencial risco de tendência em manter o status quo no contexto de um setor em rápida transformação.

**O grande número de objetivos estratégicos pode prejudicar o foco nas metas estratégicas da ANEEL em suas operações do dia a dia, e os objetivos se concentram principalmente em processos e recursos.** No mapa estratégico para o período 2018-2021, o terceiro ciclo estratégico, a ANEEL elenca dezesseis objetivos. Apenas dois dos objetivos estratégicos se concentram nos resultados das ações da ANEEL em termos de resultados setoriais. Os outros quatorze objetivos se concentram em processos e gestão de recursos (ver Tabela 1). Aliada ao fato de não haver mais priorização entre os objetivos, essa mistura de objetivos poderia resultar eventualmente na falta de uma agenda clara de mudanças para os colaboradores sobre para onde a organização gostaria de ir, bem como na falta de foco nos resultados. Os recursos tendem a ser escassos e, portanto, um conjunto muito amplo de objetivos estratégicos, em sua maioria voltados para dentro, poderia tornar mais difícil identificar quais atividades deveriam receber o maior grau de atenção. Como os objetivos podem às vezes estar em conflito entre si<sup>6</sup>, um planejamento estratégico mais focado, baseado em critérios objetivos, pode melhorar a orientação estratégica nas atividades da ANEEL.

**Tabela 1. Objetivos estratégicos**

Perspectiva	Objetivos estratégicos
Resultados	1. Promover um ambiente regulatório que favoreça o desenvolvimento do setor com eficiência e sustentabilidade
	2. Assegurar a prestação de serviços de energia elétrica de qualidade e com preços e tarifas justos
Processos	3. Aperfeiçoar, simplificar e consolidar a regulação
	4. Promover um ambiente regulatório favorável à inovação tecnológica e à eficiência energética
	5. Aprimorar os processos de leilão e de gestão das outorgas com foco no cumprimento dos contratos
	6. Otimizar os processos de fiscalização, com foco no monitoramento, na prevenção e na melhoria da qualidade do serviço prestado
	7. Aprimorar a efetividade da participação pública e da comunicação com a sociedade
	8. Fortalecer o papel e a imagem institucional
	9. Aprimorar o processo decisório em todas as instâncias, com vistas a garantir a tempestividade, a qualidade, a estabilidade e a segurança regulatória
	10. Aprimorar a gestão da atuação judicial com foco na prevenção de demandas
	11. Reestruturar e implementar a gestão da informação
Pessoas e recursos	12. Valorizar as pessoas e desenvolver competências com foco em resultados
	13. Assegurar a gestão organizacional que favoreça a integração e a inovação nos processos
	14. Melhorar a infraestrutura física, os recursos materiais e os serviços administrativos
	15. Modernizar a infraestrutura e soluções de tecnologia da informação
	16. Assegurar a autonomia decisória, administrativa, orçamentária, financeira e de gestão de pessoas

Fonte: (ANEEL, 2017<sup>(7)</sup>).

#### *Recomendações preliminares:*

- **Esclarecer** as metas da ANEEL no setor elétrico através de uma agenda estratégica abrangente e inovadora que destaque um número limitado de objetivos estratégicos principais que a ANEEL pretende atingir no próximo período estratégico. Ao formular seus principais objetivos estratégicos, a ANEEL também poderia discutir sua visão sobre o que espera que um futuro sistema elétrico possa trazer, tanto em termos de resultados quanto de desafios. As discussões devem ser conduzidas por um funcionário ou funcionários de alto escalão da ANEEL e envolver todas as superintendências e equipes dentro do órgão para darem suas contribuições e assumirem os objetivos. O resultado deve ser compartilhado e consultado com as partes interessadas.
- **Aumentar** o foco nos objetivos estratégicos da ANEEL para permitir a priorização das atividades e melhorar a eficiência e a consistência das ações da ANEEL. O aumento do foco poderia resultar, por exemplo, na limitação ainda maior do número de objetivos ou na criação de níveis de priorização de objetivos estratégicos para identificar os objetivos mais importantes. Nesse esforço, a ANEEL deve:
  - Consultar as partes interessadas sobre os objetivos estratégicos que elas consideram mais importantes;
  - Avaliar os eventuais ganhos de bem-estar que os diferentes objetivos estratégicos poderiam trazer; e
  - Utilizar critérios objetivos para restringir o foco dos objetivos estratégicos e evitar (a percepção de) subjetividade no processo.

#### Quadro 4. Medição de desempenho organizacional e das políticas: o Quadro de Resultados Departamentais do Regulador de Energia do Canadá

As Prioridades Estratégicas são um meio pelo qual o Regulador de Energia do Canadá (CER) melhora sua influência na obtenção de Resultados Departamentais. As estratégias são planejadas considerando “toda a organização” e respondem à pergunta: “Onde a CER pode promover e influenciar mudanças para otimizar os resultados regulatórios?” A Diretoria da CER define as Prioridades Estratégicas. A CER tem quatro Prioridades Estratégicas que direcionarão seu foco nos próximos três anos.

Uma vez definidas as Prioridades Estratégicas da organização, os Funcionários do Programa trabalham em seus Programas para tomar decisões táticas (ou seja, novos projetos, mudança nas atividades, realinhamento de recursos) para refletir e implementar as estratégias. Essas decisões terão um impacto nos processos ou atividades realizadas por suas equipes na entrega de produtos específicos (produtos ou serviços).

Observação: a CER define uma prioridade estratégica como uma prioridade organizacional desenvolvida durante o ciclo de planejamento que possui um prazo determinado e trata de uma lacuna ou oportunidade na organização. Na CER, a implementação é liderada por um alto executivo.

Fonte: informações fornecidas pelo CER, 2021.

### Coordenação

**A ANEEL opera num ambiente institucional complexo com uma multiplicidade de órgãos intervenientes, o que pode resultar em tensões involuntárias e coordenação insuficiente.** Tabela 2 mostra os diferentes órgãos públicos envolvidos e suas principais responsabilidades no setor elétrico brasileiro. A variedade de instituições pode afetar a efetividade da estrutura geral se não houver clareza de papéis ou mecanismos de coordenação apropriados. O processo de outorga de concessões exemplifica a complexidade da estrutura institucional com relação a funções específicas. Muitos dos diferentes atores compartilham responsabilidades ao longo do processo que tendem a variar conforme os tipos de concessões (Tabela 2). A relação da ANEEL com o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS e a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE também mostra que pode haver uma dupla função para a ANEEL na sua interação com outros órgãos: a ANEEL coopera com ambas as organizações na execução de tarefas, mas também supervisiona e regula suas operações. Isso pode criar tensões involuntárias nas relações com o ONS e a CCEE. Entretanto, existem de fato alguns mecanismos de coordenação. Mais especificamente, o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico – CMSE oferece um mecanismo de coordenação entre vários órgãos setoriais<sup>7</sup> na área de segurança e continuidade do fornecimento.

**A sobreposição de competências e a insuficiente clareza de papéis entre a ANEEL e outras agências federais acrescentam outro nível de complexidade à estrutura institucional.** A ANEEL compartilha responsabilidades com a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível – ANP na regulação dos combustíveis fósseis usados na geração de energia elétrica. As atividades de ambas as agências reguladoras se tornam mais interligadas com o aumento da geração de energia térmica, mais especificamente a partir do gás natural. A agência também compartilha responsabilidades com a Agência Nacional de Águas – ANA e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE na área de geração de energia hidrelétrica e análise de fusões. Em alguns casos, certos aspectos da cooperação são formalizados através de acordos, como é o caso do CADE e da ANP. Entretanto, pode faltar clareza de papéis em alguns casos. Uma decisão do Tribunal de Contas da União – TCU em 2020 evidencia isso. O TCU concluiu que algumas hidrelétricas de menor porte não foram fiscalizadas, pois diferentes

interpretações da legislação levaram tanto a ANEEL quanto a ANA a concluir que a outra agência era responsável. Neste caso, o TCU informou a ambas as partes que a ANEEL era, em última instância, responsável pela fiscalização das hidrelétricas de menor porte.

**Tabela 2. Órgãos públicos envolvidos com o setor elétrico brasileiro**

Instituição	Papel
Ministério de Minas e Energia – MME	Ministério responsável pela formulação de políticas no setor brasileiro de energia e mineração e pela outorga de concessões.
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP	Regulador federal do setor de petróleo e gás, com responsabilidades sobrepostas na regulação dos combustíveis fósseis utilizados na geração de energia elétrica e na arbitragem em caso de negociações frustradas.
Agência Nacional de Águas – ANA	Regulador federal de recursos hídricos, encarregado de emitir as Declarações de Reserva de Disponibilidade Hídrica para geração de energia hidrelétrica e com responsabilidades compartilhadas no monitoramento de estações hidrométricas e segurança de barragens.
Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL	Regulador federal de telecomunicações que coopera com a ANEEL na regulação do compartilhamento de infraestrutura.
Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE	Autoridade responsável pela aplicação da legislação de defesa da concorrência no setor.
Conselho Nacional de Política Energética – CNPE	Comitê que assessora o Presidente da República Federativa do Brasil em matéria de política energética.
Empresa de Pesquisa Energética – EPE	Empresa pública vinculada ao MME que elabora a estratégia de longo prazo para o setor elétrico brasileiro.
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA	Agência ambiental que supervisiona a emissão de licenças ambientais em nível federal no Brasil.
Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico – CMSE	Comitê que avalia a segurança e a continuidade do fornecimento no setor elétrico brasileiro.
Congresso Nacional do Brasil)	Órgão legislativo bicameral que cria e aprova novas leis.
Tribunal de Contas da União – TCU	Instituição superior de auditoria responsável por examinar as contas públicas do Brasil.
Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE	Entidade sem fins lucrativos responsável por acordos entre os ambientes de contratação livre e regulada.
Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS	Entidade sem fins lucrativos responsável pela coordenação, monitoramento e controle da operação das instalações de geração e transmissão no Sistema Interligado Nacional e nos Sistemas Isolados.

Fonte: informações fornecidas pela ANEEL, 2020.

### *Recomendações preliminares:*

- **Defender** junto ao MME e outros órgãos públicos a necessidade de criar plataformas de coordenação setorial, tais como reuniões setoriais periódicas e redes de partes interessadas, e promover reuniões bilaterais com outros órgãos setoriais. A ANEEL poderia usar as plataformas de coordenação e reuniões bilaterais para discutir a clareza de papéis e responsabilidades, bem como pontos de contato, e avaliar a necessidade de formalizar as relações em acordos e memorandos de entendimento. Tais mecanismos atenderiam à necessidade de maior coordenação, dada a complexidade da estrutura do setor, a multiplicidade de órgãos e o contexto dinâmico do setor.
- **Criar** mecanismos formais de coordenação com a ANP, tais como reuniões formais trimestrais entre os dois órgãos, para discutir sobre as áreas de competência compartilhada. A ANEEL e a ANP também podem usar esse mecanismo formal de coordenação para avaliar se certas funções regulatórias no setor de gás natural devem passar para a ANEEL, a fim de melhorar a consistência e a efetividade das estruturas regulatórias. A interação frequente entre ambos os órgãos

reguladores pode promover o compartilhamento de conhecimentos e melhores práticas, e ambos os reguladores poderiam iniciar um diálogo para analisar onde a integração de funções poderia trazer eficiência. A ANEEL também poderia considerar estender essa prática a outros reguladores ativos no setor elétrico, tais como a ANA.

- **Considerar** a criação de outros mecanismos de resolução de conflitos, tais como a consulta a terceiros ou (como último recurso) a revisão judicial, em áreas de sobreposição de competências com outros órgãos. Isso permitiria que a ANEEL pudesse resolver quaisquer diferenças de pontos de vista e evitar eventuais impasses. Além de mecanismos mais formais, a ANEEL também deve procurar participar de discussões com todas as partes envolvidas caso surjam zonas cinzentas ou interpretações conflitantes da legislação.

### Quadro 5. Exemplos de coordenação entre agências reguladoras

Os desafios enfrentados pelos reguladores geralmente transcendem as fronteiras setoriais e geográficas. Portanto, é necessária uma maior coordenação e colaboração. Existem várias experiências com coordenação entre agências reguladoras nacionais, por exemplo:

- **Austrália:** o Fórum de Reguladores de Serviços Públicos visa facilitar a troca de informações, a compreensão dos problemas enfrentados pelos reguladores, a consistência na aplicação das funções regulatórias e a análise de novas ideias sobre práticas regulatórias. O boletim informativo do fórum é publicado trimestralmente e contém artigos sobre desafios comuns, resumos de artigos recentes de revistas sobre assuntos regulatórios e atualizações sobre decisões regulatórias.
- **França:** o Club des Régulateurs oferece um fórum para que tanto os reguladores econômicos já existentes quanto os novos reguladores econômicos possam compartilhar problemas comuns com algumas reuniões temáticas a cada ano, a última delas sobre questões de privacidade e tratamento de dados. O fórum é organizado por um terceiro, atualmente uma instituição acadêmica.
- **Reino Unido (Escócia):** Como parte da Revisão Estratégica das taxas para 2021-2027, as partes interessadas na Escócia se reúnem mensalmente para garantir a adesão coletiva e o trabalho colaborativo em torno dos principais problemas enfrentados pelos setores de água e esgoto. As reuniões envolvem representantes de alto nível do operador de água (Scottish Water), do regulador econômico (The Water Industry Commission for Scotland – WICS), do regulador de qualidade (Drinking Water Quality Regulator for Scotland – DWQR) e do regulador ambiental (Scottish Environment Protection Agency – SEPA), bem como o Fórum de Clientes e a associação de consumidores. Uma análise mais detalhada dos grupos de trabalho contribui para essas discussões de alto nível.
- **Irlanda:** uma nova Rede de Reguladores Econômicos é convocada em torno de quatro vezes por ano e promove discussões sobre desafios comuns, tais como a interpretação legal de novas regras. Os participantes reconhecem a necessidade de mais trabalho para tratar de questões técnicas regulatórias em todos os setores.

Fonte: Rede de Reguladores Econômicos (NER) da OCDE.

### **Relações com reguladores estaduais**

**A delegação das atividades da ANEEL aos reguladores estaduais brasileiros tem o potencial de aumentar a eficácia da regulação, dada a dimensão do país e a heterogeneidade das regiões.** A cooperação aproxima a regulação de empresas e consumidores em todas as áreas do Brasil e libera os

recursos humanos da ANEEL para outras atividades. Os reguladores estaduais mencionam que a cooperação é boa para sua reputação como regulador e que eles se beneficiam das atividades de capacitação da ANEEL. Desde 2020, a ANEEL mantém “Contratos de Metas” com nove reguladores estaduais. Com quatro outros reguladores estaduais, a agência tomou medidas para cooperação através da celebração de acordos de cooperação ou de interesse. A ANEEL pode delegar certas atividades de supervisão, sanção e arbitragem aos reguladores estaduais, mas isso só pode ser feito se eles atenderem a certos critérios relativos à sua governança e autonomia para assegurar uma tomada de decisão independente.

**Não existe um processo uniforme para a execução de tarefas delegadas pelos reguladores estaduais e seu nível de capacitação e governança varia, dificultando a efetividade da delegação.**

Embora o processo de cooperação seja formalizado através de um processo uniforme de três etapas, conforme determina a Resolução Normativa nº 417/2010, a execução das tarefas reguladas varia entre os reguladores estaduais. Os reguladores estaduais também variam muito em termos de autonomia, processos decisórios, instrumentos regulatórios e qualificação de pessoal. Essa falta de uniformidade pode afetar a implementação das tarefas delegadas e a eficiência que a delegação de atividades acarreta para a ANEEL. Os reguladores estaduais podem nem sempre estar suficientemente preparados para as tarefas, o que significa que a ANEEL precisa incorporar verificações extras ou reimplementar certos elementos das atividades delegadas.

*Recomendações preliminares:*

- **Investir** em treinamento e padronização de processos para garantir uma alta qualidade e execução consistente das tarefas delegadas, alocando uma parte específica do orçamento da ANEEL para esse objetivo. Ao padronizar os processos, a ANEEL poderia viabilizar a consistência através do desenvolvimento de manuais e formatos para a execução de atividades de supervisão, sanção e arbitragem. A agência também poderia promover discussões para compartilhar experiências e práticas entre os reguladores estaduais que mantêm um acordo de cooperação, por exemplo, através de reuniões temáticas regulares para os reguladores estaduais viabilizadas pela ANEEL.
- **Conduzir** uma análise comparativa das competências e arranjos de governança dos reguladores estaduais, em cooperação com outros órgãos federais (por exemplo, a Controladoria Geral da União – CGU) com o objetivo de avançar em direção a um patamar de igualdade nas competências e capacidades dos reguladores estaduais. Tais análises e dados devem ser compilados em colaboração com os reguladores estaduais e podem ser usados como subsídio para programas de capacitação em nível federal.
- **Pressionar** por melhorias nos processos decisórios e no desempenho dos reguladores estatais com os quais mantêm acordos de cooperação para aumentar a efetividade da delegação de tarefas. Nesse esforço, a ANEEL poderia considerar a promoção, juntamente com outros reguladores federais que cooperam com os reguladores estaduais, do alinhamento necessário de poderes. Os reguladores federais poderiam criar um conjunto de ferramentas de desempenho regulatório para os reguladores estaduais, definindo as melhores práticas para o desempenho organizacional e regulatório. A ANEEL também poderia avaliar o papel que a Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR) poderia desempenhar no desenvolvimento de uma abordagem mais unificada da regulação da energia elétrica entre as agências reguladoras estaduais.
- **Dialogar** com os reguladores estaduais com os quais não mantêm um acordo de cooperação atualmente para comunicar os ajustes necessários nas estruturas de governança e competências que poderiam permitir a delegação de tarefas no futuro. Para isso, a ANEEL poderia organizar reuniões abertas para os reguladores estaduais interessados na cooperação para informá-los sobre os requisitos e procedimentos.

## **Relacionamento com o Poder Executivo**

**A ANEEL interage estreitamente com o Ministério de Minas e Energia: a agência contribui para a implementação de políticas e diretrizes federais e fornece subsídios para o processo de formulação de políticas.** As amplas responsabilidades da ANEEL no setor exigem interações regulares com o ministério. Embora não seja uma função estatutária da ANEEL, o órgão também contribui regularmente para o processo de formulação de políticas, definindo uma posição institucional e fornecendo subsídios e sugestões de texto para projetos de lei relacionados ao setor elétrico. Mediante convite, a ANEEL esporadicamente manifesta sua posição sobre projetos de lei ao Poder Legislativo.

**A ANEEL é capaz de criar novas regras para o setor, mas pode nem sempre haver clareza suficiente sobre os respectivos papéis em relação ao ministério.** Uma função central de muitos reguladores econômicos independentes é apresentar novas regras. A ANEEL tem o poder de expedir atos regulatórios dentro do setor para garantir o cumprimento da Lei nº 9.074/1995 e outras normas relevantes. A agência criou novas regras em certas áreas, tais como a geração distribuída e a adoção de uma tarifa variável de energia elétrica, com consequências sociais e redistributivas. No caso da regulação da geração distribuída, *a falta de incentivos para a geração de energia renovável em pequena escala, ao contrário das tendências internacionais, motivou o regulador a propor a regulação.* A agência está atualmente em processo de revisão dessa resolução<sup>8</sup>. Existe uma percepção entre algumas partes interessadas de que a ANEEL – em alguns casos, ao intervir para preencher a lacuna deixada por uma legislação pouco clara – assumiu um papel mais ativo na elaboração de regras específicas do que o inicialmente previsto. A falta de clareza de papéis na área de novos assuntos regulatórios poderia confundir as linhas que separam a regulação da ANEEL da formulação de políticas pelo ministério.

### *Recomendações preliminares:*

- **Aproveitar** os mecanismos de coordenação existentes, tais como reuniões setoriais e bilaterais, para discutir o impacto de um contexto setorial em transformação na clareza de papéis. A ANEEL deve argumentar que a clareza de papéis é um tema prioritário para discussão no âmbito da iniciativa de modernização do setor.
- **Participar** de discussões regulares com o MME para discutir novos assuntos regulatórios e identificar antecipadamente quaisquer zonas “cinzentas” potencialmente problemáticas na fronteira entre a formulação de políticas e a regulação econômica. Nessas discussões, a ANEEL deve assegurar que suas responsabilidades nessas zonas cinzentas estejam de acordo com sua identidade própria como regulador econômico independente.
- **Assegurar** a clareza de papéis através de uma definição clara das competências e tarefas que são delegadas à ANEEL pelo MME. A ANEEL poderia comunicar publicamente essa definição de competências e tarefas às partes interessadas para evitar a percepção de que existe uma confusão na linha que separa a formulação de políticas e a regulação econômica da ANEEL.

## **Autonomia e independência**

**A ANEEL construiu uma reputação de integridade num contexto caracterizado pela luta contra a corrupção nos setores de infraestrutura do Brasil.** Constituem motivos importantes para delegar tarefas a uma agência reguladora independente aumentar a credibilidade dos compromissos da política de longo prazo no setor e criar a confiança de que as decisões são tomadas com integridade. A regulação independente pode criar estabilidade e confiança e, entre outras coisas, diminuir a incerteza para que as empresas invistam no setor. Entretanto, a delegação de poderes significativos de regulação e fiscalização a agências reguladoras independentes, fora da supervisão hierárquica direta dos ministérios, não foi isenta de controvérsia no Brasil no momento da criação da ANEEL, coincidindo com um período de grande turbulência no Brasil. Tem sido difícil chegar a um consenso sobre o tema da autonomia num contexto

em que escândalos de corrupção corroeram a confiança nas instituições democráticas. A falta de consenso pode afetar a experiência de independência dos reguladores na prática e os reguladores brasileiros foram confrontados com a difícil tarefa de construir uma reputação de integridade. Para isso, embora os escândalos de corrupção tenham impactado os setores de infraestrutura brasileiros, a ANEEL deu grande ênfase à transparência de seus processos e vinculou um de seus objetivos estratégicos à garantia de sua autonomia.

**A ANEEL tem muitos arranjos *de jure* em vigor para salvaguardar a independência do órgão, mas, quanto aos reguladores em geral, sua independência pode ser comprometida por “gargalos” no seu ciclo de vida.** A ANEEL tem a melhor pontuação de independência em comparação com os reguladores de energia dos países membros e não membros da OCDE incluídos nos *Indicadores da OCDE de 2018 sobre Governança dos Reguladores Setoriais*, que apontam diversas boas práticas em termos de arranjos formais de independência (ver Figura 2.1 para a pontuação de independência dos reguladores de energia). A ANEEL recebe orientação do governo sobre sua estratégia de longo prazo, mas não sobre seu programa de trabalho, decisões ou recursos. Somente o tribunal é capaz de decidir derrubar as decisões do regulador ou dispensar sua liderança no caso de uma sentença judicial, condenação ou violação das proibições legais. Essas medidas podem atuar como um reforço contra a influência indevida no trabalho do dia a dia da ANEEL. Entretanto, na prática, os arranjos *de jure* não serão suficientes e precisam ser complementados por uma forte cultura e independência *de facto*. Além disso, a independência nunca é dada ou estática, e pode ser colocada sob tensão em diferentes “gargalos” quando a pressão política ou a influência indevida é sentida como sendo maior. Principalmente num contexto de significativa propriedade pública no setor elétrico e uma forte interligação entre tarifas de energia elétrica e política social, proteger o processo decisório da ANEEL contra influências indevidas será essencial para salvaguardar sua independência *de facto*.

#### *Recomendações preliminares:*

- **Dialogar** com as partes interessadas governamentais e não governamentais para demonstrar a importância da independência da ANEEL como regulador do setor como um meio de melhorar o ambiente de investimento e os resultados do mercado. O diálogo proativo pode ajudar a aumentar a compreensão do papel da ANEEL e ajudar a manter a independência *de jure* and *de facto*. Nesse esforço, a ANEEL poderia prestar informações sobre o desempenho do órgão até o momento e discutir o papel que sua independência desempenha na entrega de resultados do setor. Esses esforços sustentariam a criação de uma cultura geral de independência para as agências reguladoras no Brasil.
- **Promover**, junto a outras agências independentes de regulação e supervisão, medidas adicionais que poderiam melhorar a independência *de facto* que as agências experimentam na prática. Dependendo do assunto em questão, a ANEEL poderia considerar divulgar publicamente suas opiniões sobre questões de independência e usar a mídia para chamar a atenção para elas, se necessário. Ações e posições como essas permitiriam que a ANEEL continuasse a fortalecer uma cultura de independência, tanto dentro do órgão quanto em suas relações com as partes interessadas, com base numa abordagem regulatória abrangente e inovadora.

## Insumo

### ***Recursos financeiros***

**O orçamento operacional da ANEEL é financiado através de uma taxa regulatória cobrada da indústria e o governo pode reter uma parte da receita dessa taxa.** A ANEEL é financiada através da Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica – TFSEE, fixada em lei. A taxa é baseada na receita

anual da empresa e está atualmente fixada em 0.4% do “benefício econômico” anual de uma empresa (o cálculo varia entre segmentos do setor, envolvendo receita menos energia e taxas de acesso). A ANEEL define a metodologia de cálculo para pagamento, fixada anualmente, e as concessionárias, permissionárias e autorizadas estão sujeitas ao pagamento da taxa. O orçamento da ANEEL é tratado dentro do orçamento nacional e o governo retém uma parte significativa das receitas da taxa (tanto *ex ante* quanto *ex post*, através de mecanismos discutidos com mais detalhes abaixo). Por exemplo, em 2019, 61% das receitas da TFSEE (Tabela 3) foram destinadas para o orçamento operacional da ANEEL, sendo que o restante foi retido pelo governo. Além das receitas da taxa, a ANEEL também cobra multas, penalidades e taxas de Uso de Bem Público – UBP. Esses recursos são destinados à Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, administrada pela CCEE, e não financiam as operações da ANEEL. Do total de recursos arrecadados pela ANEEL, a maior parte é destinada à CDE (multas, penalidades e UBP), enquanto a taxa do setor (TFSEE) representa 41% dos recursos arrecadados.

**Tabela 3. Orçamento operacional da ANEEL, receitas provenientes de taxas do setor, multas e taxas de uso de bens públicos, 2016-19, em euros**

	2016	2017	2018	2019 (est)
Orçamento operacional da ANEEL	44 519 131	45 790 424	54 028 183	57 519 971
Receitas provenientes de taxas do setor (TFSEE)	77 385 542	82 598 396	87 487 341	94 998 878
Taxas de uso de bens públicos (UBP)	94 838 237	102 620 074	107 157 339	113 085 394
Sanções, multas e penalidades	36 881 176	31 953 019	23 929 493	21 457 550
Total de pagamentos arrecadados pela ANEEL (TFSEE + multas e penalidades + UBP)	209 104 955	217 171 489	218 574 173	229 541 822

Observação: os valores são apresentados em euros, com base na taxa de câmbio de 1 real = 0,151809 euro. Os recursos da UBP e as sanções, multas e penalidades não fazem parte dos recursos disponibilizados à ANEEL e são destinados à Conta de Desenvolvimento Energético. Fonte: informações fornecidas pela ANEEL, 2019.

**O governo e o parlamento têm a oportunidade de afetar o orçamento da ANEEL durante todo o ciclo orçamentário, criando incerteza e comprometendo a independência financeira da ANEEL.** Como a maioria dos reguladores, a ANEEL integra seu processo de planejamento financeiro nos instrumentos fiscais e orçamentários nacionais. O planejamento começa na ANEEL, quando a agência consolida propostas para necessidades orçamentárias departamentais num único plano de negócios anual. O plano de negócios torna-se a proposta orçamentária da ANEEL, incluída com os orçamentos de agências governamentais e ministérios pelo Ministério da Economia na Lei Orçamentária Anual (LOA). O Ministério da Economia tem o poder de ajustar a proposta orçamentária da ANEEL no projeto de LOA posteriormente enviado ao Congresso. Quando o Congresso analisa a lei, tem o poder de aumentar e diminuir os orçamentos propostos (embora certas despesas, tais como salários para funcionários do governo, não possam receber emendas). Após a aprovação do Congresso e assinatura dos decretos de execução orçamentária pelo Presidente, o Presidente e o Ministério da Economia podem ajustar o orçamento da ANEEL (novamente, com exceção de certas despesas, tais como salários), expedindo novos decretos. Um acordo orçamentário com diversas oportunidades para cortes vai contra os Princípios de Melhores Práticas da OCDE sobre Governança de Reguladores, os quais afirmam que acordos de financiamento plurianuais seguros protegem o regulador de cortes orçamentários politicamente motivados (ver Gestão de recursos financeiros).

**O governo e o parlamento têm a oportunidade de afetar o orçamento da ANEEL durante todo o ciclo orçamentário, criando incerteza e comprometendo a independência financeira da ANEEL.**

Como a maioria dos reguladores, a ANEEL integra seu processo de planejamento financeiro nos instrumentos fiscais e orçamentários nacionais. O planejamento começa na ANEEL, quando a agência consolida propostas para necessidades orçamentárias departamentais num único plano de negócios anual. O plano de negócios torna-se a proposta orçamentária da ANEEL, incluída com os orçamentos de agências governamentais e ministérios pelo Ministério da Economia na Lei Orçamentária Anual (LOA). O Ministério da Economia tem o poder de ajustar a proposta orçamentária da ANEEL no projeto de LOA posteriormente enviado ao Congresso. Quando o Congresso analisa a lei, tem o poder de aumentar e diminuir os orçamentos propostos (embora certas despesas, tais como salários para funcionários do governo, não possam receber emendas). Após a aprovação do Congresso e assinatura dos decretos de execução orçamentária pelo Presidente, o Presidente e o Ministério da Economia podem ajustar o orçamento da ANEEL (novamente, com exceção de certas despesas, tais como salários), expedindo novos decretos. Um acordo orçamentário com diversas oportunidades para cortes vai contra os Princípios de Melhores Práticas da OCDE sobre Governança de Reguladores, os quais afirmam que acordos de financiamento plurianuais seguros protegem o regulador de cortes orçamentários politicamente motivados (ver Gestão de recursos financeiros).

**Além disso, os decretos governamentais podem desviar recursos da taxa de recuperação de custos do órgão para o orçamento geral do governo e reduzir ainda mais a previsibilidade de financiamento da ANEEL.** Tais “decretos de contingenciamento” permitem ao governo redirecionar as receitas dentro de um ano fiscal para corrigir um desequilíbrio orçamentário. O órgão informa que esses cortes governamentais ocorrem com frequência e sem aviso prévio, e a ANEEL se prepara para eventuais restrições, definindo cursos de ação para diferentes cenários orçamentários em seu plano de gestão de riscos. O orçamento anual da ANEEL aumentou de modo geral nos últimos anos (com um aumento de 5 a 6% no orçamento operacional a cada ano de 2016-2019), mas a ANEEL passou por cortes no orçamento nos últimos anos suficientemente significativos para forçar a agência a suspender determinados serviços. Por exemplo, dois cortes orçamentários em 2016 reduziram o orçamento da ANEEL em mais da metade. Entretanto, a ANEEL informa que tem defendido com sucesso junto ao Ministério da Economia a manutenção de um orçamento saudável nos últimos anos. Entretanto, existe o risco de que restrições e contingenciamentos orçamentários possam novamente cortar o financiamento de que a ANEEL precisa para desempenhar suas funções no futuro.

*Recomendações preliminares:*

- **Continuar** a defender a retenção das receitas necessárias para o desempenho de suas funções, garantindo que as taxas cobradas do setor não sejam desviadas e que a ANEEL possa continuar a cumprir suas funções ao longo dos ciclos orçamentários. Embora o orçamento operacional anual da ANEEL tenha aumentado ano a ano, existe o risco de que restrições e contingenciamentos orçamentários possam cortar o financiamento de que a ANEEL precisa para desempenhar suas funções. Em sua defesa, a ANEEL poderia destacar a importância de se fixar taxas do setor que reflitam seus custos e de se criar um processo delimitado para alocar fundos ao órgão. Isso poderia salvaguardar um nível adequado e previsível de financiamento e assegurar que os atores do setor estejam pagando uma taxa “justa”.
- **Defender** a criação de um fundo de reserva que aumente a estabilidade e a resiliência do modelo de financiamento do órgão, num contexto de choques no setor e na renda regulatória. O fundo de reserva poderia atuar como uma proteção para compensar as diferenças positivas e negativas entre o orçamento da ANEEL e as receitas de taxas em anos específicos.
- **Promover** o diálogo permanente com o governo sobre novos decretos orçamentários, visando maior transparência sobre eventuais decretos e uma “relação sem surpresas” com o governo sobre as mudanças que afetam o orçamento da ANEEL. Esse diálogo poderia envolver não

apenas a ANEEL, mas também outras organizações que estão igualmente sujeitas aos efeitos de decretos orçamentários.

- **Comunicar** os impactos das restrições orçamentárias do governo e do parlamento, documentando e compartilhando os efeitos sobre as operações e atividades da ANEEL. A ANEEL procurou a imprensa para expor o impacto dos recentes cortes orçamentários, mas poderia aumentar a conscientização do público divulgando essas informações com mais regularidade.
- **Dialogar** de maneira regular e sistemática com as partes interessadas envolvidas no planejamento orçamentário à medida que novas ou mais atividades resultem de mudanças no setor. Com o crescimento contínuo previsto para o setor elétrico, será importante para a ANEEL comunicar proativamente a evolução das necessidades do setor. A expansão das atividades do setor pode ter efeitos diferentes no nível de receitas de taxas (como um percentual das receitas do setor) e no nível de atividades regulatórias, o que cria uma necessidade de monitorar esses efeitos coletivamente.

## Quadro 6. Garantir uma recuperação de custos adequada ajuda o regulador no curto e médio prazo

### Comissão de Serviços Públicos da Letônia (SPRK)

Como consequência de uma mudança legislativa em 22 de novembro de 2017, a taxa regulatória que financia as operações da SPRK é fixada diretamente na legislação. Para dar conta de eventuais pagamentos em excesso acima do orçamento da SPRK conforme aprovado pelo Parlamento, os fundos excedentes são depositados na conta do regulador junto ao Tesouro. Esses fundos limitados também podem servir para evitar uma diminuição inesperada ou temporária na renda da SPRK sem a necessidade de revisar a legislação primária a cada ano.

O regulador pode utilizar esses fundos para financiar suas operações nos anos seguintes, de acordo com o orçamento aprovado. Caso os fundos na conta excedam 25% da receita total das taxas, os fundos excedentes são devolvidos aos operadores de mercado através de uma dedução no pagamento de taxas no respectivo ano.

### Comissão para Regulação dos Serviços Públicos da Irlanda (CRU)

A CRU é financiada inteiramente através de impostos e taxas de licenças cobradas dos participantes relevantes do setor de energia elétrica, gás, segurança do petróleo e água. Os impostos provenientes dos participantes do mercado constituem a maior parte da receita da CRU. A CRU fixa seu próprio orçamento sem exigir participação governamental, sendo definido anualmente com base na recuperação de custos no quarto trimestre do ano, a partir de uma estimativa do orçamento operacional e de capital da CRU necessário para o ano seguinte. Não há contribuição direta do governo para o orçamento da CRU e o orçamento anual do regulador é aprovado pela Comissão sem aprovação ou avaliação *ex ante* pela Oireachtas.

Os orçamentos anuais de energia elétrica, gás, petróleo e água são alocados pela CRU para cada setor. As receitas, despesas e dispêndio de capital diretamente incorridos por cada setor são registrados nos orçamentos individuais dos setores de energia elétrica, gás, petróleo e água. Os custos compartilhados são alocados para cada setor na proporção do número de colaboradores envolvidos no setor relevante. Os custos vinculados a funções administrativas compartilhadas, tais como finanças, RH, TI e Comunicações, são repartidos por todos os setores.

Quando as despesas anuais excedem a receita, o saldo é compensado com a receita de impostos do ano seguinte. Os saldos dos setores de energia elétrica, gás, petróleo e água são registrados em suas respectivas contas e auditados anualmente pelo Gabinete do Controlador e Auditor Geral, que se reporta ao Comitê de Contas Públicas da Oireachtas. A CRU também conduz uma auditoria interna anual, terceirizada para uma empresa de auditoria. Além disso, com base numa avaliação de risco, um fundo de contingência é definido anualmente para dar flexibilidade para lidar com eventuais desafios legais ou custos ligados a casos ou eventos de segurança. Qualquer excesso de receita no exercício é levado em conta na determinação do imposto do ano seguinte, de acordo com o setor. A CRU pode transferir fundos não gastos para o orçamento do ano seguinte sem revisão ou aprovação de entidades governamentais externas.

### **Regulador de Energia do Canadá (CER)**

As Regras para a Recuperação de Custos do CER estabelecem a forma pela qual o CER determina os custos relacionados ao cumprimento do seu mandato e o processo para recuperar a totalidade ou parte desses custos das empresas por ele reguladas. Atualmente, o sistema de recuperação de custos do CER é baseado nos custos de tributação de commodities que são alocados a entidades específicas dentro desses setores (petróleo – oleodutos, gás – gasodutos, etc.). Embora o CER desempenhe as funções administrativas de cálculo, faturamento e cobrança de impostos para a recuperação de custos do setor, o órgão faz isso em nome do Governo do Canadá e não tem autoridade sobre a receita disponível, ao contrário, as empresas pagam sua parte dos custos recuperáveis ao Fundo de Receita Consolidada do Canadá e o CER recebe seu financiamento através de um processo de dotação anual por intermédio do Parlamento.

O CER conta com um Comitê de Articulação de Recuperação de Custos, composto por colaboradores do órgão e representantes das empresas reguladas. Esse comitê tem por finalidade:

- permitir que o setor tenha uma compreensão total dos custos do CER;
- criar um fórum para levantar questões ou assuntos relacionados com os processos e métodos de recuperação de custos; e
- discutir as Regras para a Recuperação de Custos.

Fonte: informações fornecidas pela CRU e pelo CER, 2019.

### **Recursos humanos**

**As restrições governamentais impedem a ANEEL de contratar o número de servidores públicos permanentes exigido pela agência, o que levou o órgão a depender ainda mais de profissionais terceirizados nos últimos anos.** O quadro de pessoal da ANEEL é composto de três categorias: 1) servidores públicos de carreira aprovados em concursos públicos, 2) servidores comissionados que não passaram por concursos públicos e podem ser indicados e exonerados a seu critério, e 3) colaboradores de apoio administrativo que são profissionais terceirizados sob a responsabilidade das empresas contratadas. O número de servidores públicos que podem ser empregados na ANEEL está estabelecido na legislação, mas o número desse tipo de colaborador está aquém dos números permitidos, devido à disponibilidade restrita de concursos públicos. O Ministério da Economia, encarregado de autorizar as solicitações de realização de concursos públicos, indeferiu a recente realização de concurso alegando preocupações fiscais. Essa prática deixou a ANEEL com um quadro de servidores públicos que representa 89% do número permitido por lei em 2019. As restrições de pessoal da ANEEL só devem aumentar conforme o setor elétrico brasileiro se expande, principalmente nas áreas de regulação e monitoramento. O número total de colaboradores permaneceu praticamente estável nos últimos quatro anos, mas o número de colaboradores de apoio está aumentando, enquanto o número de colaboradores

profissionais (incluindo servidores públicos e cargos de alto escalão indicados) diminuiu nos últimos anos (Tabela 4).

**Tabela 4. Quadro de pessoal da ANEEL por categoria, 2016-19**

Ano	Número de colaboradores de apoio	Número de colaboradores profissionais	Número total de colaboradores
2019	339	681	1 020
2018	325	694	1 019
2017	309	706	1 015
2016	302	714	1 016

Observação: colaboradores de todas as categorias, exceto colaboradores de apoio, são considerados colaboradores profissionais. Os dados de 2019 são de setembro e não incluem contratos de prestação de serviços de TI.

Fonte: informações fornecidas pela ANEEL, 2019.

**O déficit de servidores públicos permanentes é um fator que impulsiona a crescente dependência de colaboradores de apoio e obriga a ANEEL a “fazer mais com menos”.** O uso crescente dos serviços de colaboradores de apoio é uma forma de a ANEEL continuar a desempenhar suas funções, mesmo quando o número de servidores públicos empregados pela ANEEL cai (Tabela 4). A ANEEL informa que teve que tomar outras medidas para “fazer mais com menos”, inclusive delegar atividades a agências reguladoras estaduais, credenciar empresas para ajudar nas atividades e aproveitar tecnologia e métodos inovadores como o georreferenciamento em atividades de fiscalização para ajudar os departamentos a melhorar seus processos.

**Os servidores públicos da ANEEL são altamente qualificados, com treinamento especializado e vários anos de experiência.** Os servidores públicos pertencem a uma determinada família e categoria de trabalho que indica o salário básico e a quantidade de bônus que um colaborador pode receber. Para ocupar um cargo de nível B, o servidor público deve ter mais de 5 anos de experiência relevante e 360 horas de treinamento especializado, ou 8 anos de experiência e 240 horas de treinamento. Para um cargo de nível “especial”, um servidor público deve ter pelo menos 14 anos de experiência e ter concluído um curso de especialização de pelo menos 360 horas, possuir um mestrado e pelo menos 12 anos de experiência relevante, ou possuir um doutorado e ter pelo menos 10 anos de experiência relevante. O número de servidores públicos em cada classe se distancia do nível “A”, mostrando que os servidores públicos da ANEEL tendem a ter treinamento e experiência significativos (Tabela 5).

**Tabela 5. Número de servidores da ANEEL por categoria**

Nível	Analista administrativo	Especialista em regulação	Técnico administrativo
A	3	4	1
B	90	150	24
Especial	65	162	91
Total	158	316	116

Fonte: informações fornecidas pela ANEEL, 2020.

**O número de homens supera o número de mulheres em todas as categorias – alta administração, servidores públicos de departamentos técnicos ou administrativos e colaboradores de apoio – e falta na ANEEL um programa abrangente de diversidade e inclusão.** 37% dos colaboradores são mulheres (Tabela 6). O desequilíbrio de gênero é maior na categoria de colaboradores de alto escalão, onde apenas um pouco mais de um quarto dos colaboradores são mulheres. A ANEEL aborda a paridade

de gênero na categoria de colaboradores de apoio e servidores públicos nos departamentos administrativos, onde quase metade dos colaboradores são mulheres. A ANEEL tomou as primeiras medidas para implementar atividades de diversidade, instituindo treinamento em diversidade e trabalhando para formar um comitê interno de diversidade, mas ainda falta um programa integrado de diversidade e inclusão.

**Tabela 6 Homens e mulheres do quadro de pessoal por categoria**

Categoria de colaboradores	Homens	Mulheres	Total
Alta administração	206	76	282
Servidores públicos – departamentos técnicos	180	80	260
Servidores públicos - departamentos administrativos	73	66	139
Colaboradores de apoio administrativo terceirizados	180	159	339
Total	639	381	1 020

Fonte: informações fornecidas pela ANEEL, 2019.

**O programa de treinamento da ANEEL ajuda a desenvolver seus colaboradores e algumas competências essenciais poderiam ser beneficiadas por mais treinamento.** Com um orçamento anual de treinamento de mais de 500 mil euros, a ANEEL tem sido capaz de fornecer treinamento a 95% dos seus colaboradores. A agência oferece treinamento a todos os colaboradores em cinco áreas: integridade, metodologias de gestão, transformação digital, visão sistêmica e relacionamentos. Em alguns casos, a ANEEL patrocina a educação continuada dos colaboradores, por exemplo, com mestrados. Além desse treinamento profissional, a ANEEL também investiu em treinamento técnico para análise de impacto regulatório, em cooperação com a Universidade de Brasília. A ANEEL também oferece treinamento em análise de dados e alfabetização de dados. Entretanto, a ANEEL enfrenta o mesmo desafio que muitos reguladores, com o número de colaboradores com habilidades analíticas especializadas ficando aquém das necessidades da agência.

**Num setor em que os salários nem sempre são competitivos quando comparados ao setor privado, benefícios adicionais tornam o emprego na ANEEL atraente.** De acordo com o órgão, os salários são menos competitivos no nível da alta administração, cuja remuneração normalmente seria mais alta no setor privado. Os servidores públicos têm direito a benefícios além do salário, incluindo a segurança no cargo, educação infantil, auxílio-alimentação, auxílio-transporte e auxílio-saúde. A ANEEL colocou em prática outras iniciativas para melhorar o bem-estar dos colaboradores, tais como a jornada de trabalho flexível. O programa de treinamento da ANEEL também ajuda a construir e reter talentos internos.

**Uma maior conexão com o planejamento estratégico poderia assegurar que todos os objetivos dos colaboradores estivessem alinhados com os objetivos estratégicos da agência.** O procedimento de avaliação de desempenho individual é o mesmo para servidores públicos e servidores comissionados. O gerente conduz uma avaliação intermediária e uma anual de cada colaborador, identificando as necessidades de desenvolvimento e definindo metas para o próximo período de avaliação. A lei estipula uma série de fatores que devem ser avaliados para os servidores públicos, tais como produtividade e trabalho em equipe. Junto com novas experiências ou qualificações, os resultados da avaliação de desempenho determinam se um colaborador continua para a próxima etapa da carreira, com um aumento proporcional no salário. Os gerentes de alto escalão são avaliados com base nos critérios gerais de gestão estratégica, gestão do desempenho humano, mediação de conflitos internos, negociação, orientação para inovação e mudança, e comunicação gerencial. Embora a avaliação do desempenho dos gerentes de alto escalão tenha um elemento estratégico, a avaliação dos outros colaboradores não está necessariamente vinculada ao planejamento estratégico da agência.

*Recomendações preliminares:*

- **Avaliar** o déficit exato de colaboradores e de competências e justificar a urgência de aumentar o número de servidores públicos de carreira perante o Poder Executivo tanto formal quanto publicamente. Dar continuidade às reuniões com outras agências federais para compartilhar desafios e refletir sobre a defesa coletiva de assuntos relativos a recursos humanos.
- **Investigar** outras medidas de melhoria da eficiência para desempenhar suas funções com um quadro de pessoal limitado, tais como o programa de georreferenciamento existente na ANEEL. A ANEEL pode aproveitar sua participação em redes nacionais e internacionais de reguladores para trocar ideias sobre novas medidas, envolvendo sua equipe de inovação em discussões com outros inovadores. Como parte desse esforço, a ANEEL poderia avaliar se algum dos ajustes em suas práticas regulatórias em resposta à crise da COVID-19 deveria permanecer em vigor para manter formas mais eficientes de trabalho após a recuperação.
- **Continuar** a oferecer treinamento personalizado de alta qualidade aos colaboradores da ANEEL para desenvolver o capital humano e oferecer um benefício não financeiro aos colaboradores. Com oportunidades limitadas de recrutamento de novos colaboradores, os esforços da ANEEL para desenvolver seu atual quadro de pessoal adquirem maior importância. Como a ANEEL adota uma abordagem mais “prática” para impulsionar a modernização do setor, a ambição do seu programa de treinamento deve estar à altura das suas ambições para o seu papel no setor. Para isso, o programa de treinamento deve promover o desenvolvimento do capital humano em todos os níveis da agência e nas principais áreas mais urgentes, como a análise de dados. É claro que o treinamento do atual quadro de pessoal somente levará a ANEEL até certo ponto, e será importante que a ANEEL comunique as autoridades competentes quando precisar contratar novos talentos.
- **Aproveitar** o sucesso do programa de treinamento para oferecer treinamento direcionado ao desenvolvimento de competências regulatórias. Com o sucesso do treinamento de AIR da ANEEL, um programa de treinamento formal para análise *ex post* pode facilitar a integração dessa ferramenta. Um treinamento adicional em análise de dados pode ajudar os colaboradores a acompanhar a evolução da abordagem da ANEEL em relação aos dados.
- **Colaborar** com as outras agências reguladoras para defender um regime de remuneração para os servidores públicos de alto escalão que seja competitivo com a remuneração do setor. Nesse esforço, a ANEEL poderia conduzir uma análise quantitativa de como seus salários se comparam aos salários do mercado para diferentes níveis hierárquicos e comunicar os resultados publicamente.
- **Revisitar** os esforços de diversidade e inclusão da ANEEL com o objetivo de desenvolver uma política eficaz e abrangente de diversidade e inclusão. Embora a ANEEL calcule a distribuição de homens e mulheres na organização, o órgão deve fortalecer sua base de evidências com o objetivo de compreender as necessidades e acompanhar o progresso no sentido de melhorar a igualdade no local de trabalho (tanto para mulheres quanto para outros grupos). De acordo com a Recomendação de 2015 do Conselho da OCDE sobre Igualdade de Gênero na Vida Pública, a política deve definir papéis, responsabilidades e cadeias de comando claras para a fase de implementação. O comitê interno de diversidade da ANEEL é um órgão que poderia proporcionar um nível de responsabilização e supervisão, mas a adesão e a atenção do alto escalão será fundamental para dar peso a suas recomendações. Através do seu programa de diversidade e inclusão, a ANEEL deve tentar compreender as barreiras que impedem as mulheres (e outros grupos) de alcançar cargos de alto escalão e lançar programas para enfrentar essas barreiras (por exemplo, programas de mentoria ou treinamento direcionado de lideranças).

- **Estabelecer** uma conexão mais forte entre o trabalho do dia a dia dos colaboradores e o planejamento estratégico da agência. Os objetivos estratégicos visam dar um foco claro no que a organização deseja alcançar, o que também dá clareza às partes interessadas. Entretanto, na prática, os colaboradores da ANEEL podem nem sempre ser capazes de vincular diretamente o planejamento estratégico ao seu trabalho do dia a dia. A falta de vínculo entre o trabalho do dia a dia e o planejamento estratégico pode diminuir a efetividade da agência na consecução dos seus objetivos, pois as ações da agência poderiam se tornar menos previsíveis e não estar completamente alinhadas com os objetivos gerais.

## Processo

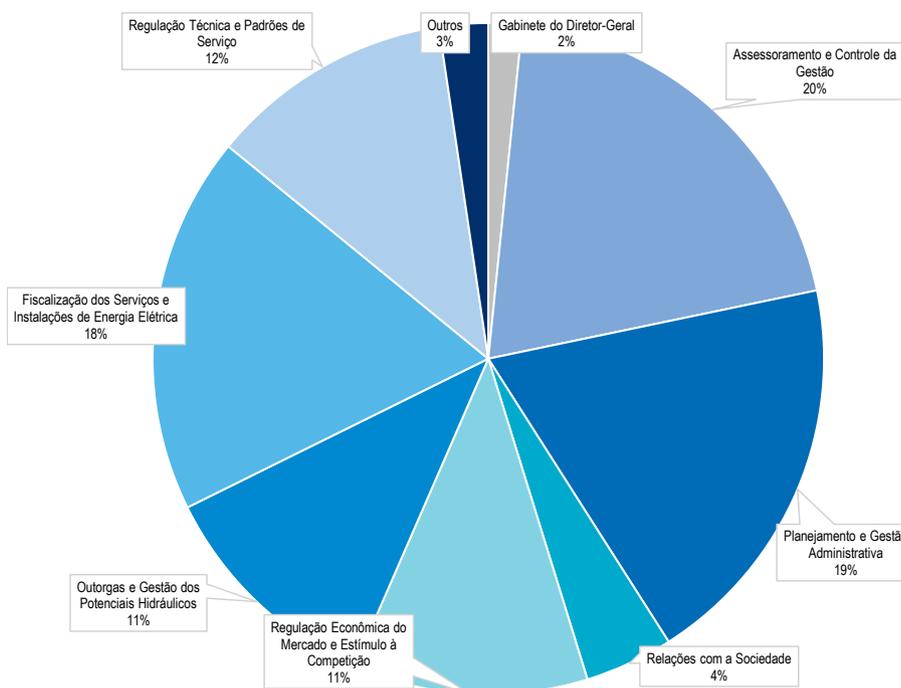
### *Organização interna*

**Os três níveis de hierarquia da ANEEL – a diretoria, os chefes de departamento e os líderes de equipe – administram a enorme agência. A ANEEL é dirigida por um Diretor-Geral e quatro diretores.** O Diretor-Geral tem o apoio do Gabinete do Diretor-Geral, e a diretoria conta com o apoio da Assessoria da Diretoria e da Secretaria-Geral. A diretoria tem funções executivas e não executivas. Ela toma decisões relacionadas ao funcionamento do dia a dia da organização, define a direção estratégica e tem um papel no monitoramento do desempenho. Além disso, ela profere decisões regulatórias, garante o cumprimento da lei e da política, administra os contratos e analisa os recursos. A diretoria supervisiona vinte e três departamentos enquadrados em sete áreas temáticas: assessoramento e controle da gestão, regulação econômica do mercado e estímulo à competição, relações com a sociedade, outorgas e gestão dos potenciais hidráulicos, fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica, regulação técnica e padrões de serviço, e planejamento e gestão administrativa. Ter níveis hierárquicos limitados aproxima a diretoria do funcionamento do dia a dia da agência, mas a execução de funções executivas e não executivas pode correr o risco de sobrecarregar os recursos da diretoria.

**Algumas das atividades da ANEEL envolvem várias equipes e questões abrangentes, mas a estrutura e o tamanho da agência aumentam os riscos de desenvolver silos organizacionais e de não difundir abordagens e cultura compartilhadas.** A ANEEL realiza reuniões técnicas envolvendo várias equipes para discutir questões de relevância para todas as equipes. A diretoria também desempenha um papel importante na harmonização de abordagens, formas de trabalho e cultura. Entretanto, numa grande organização com muitos departamentos divididos tematicamente, existe o risco de as atividades ficarem isoladas em silos sem uma interface adequada entre as equipes. Por exemplo, áreas técnicas separadas, cada uma com um alto grau de autonomia operacional, podem favorecer a formação de silos de informação. Além disso, o tamanho da agência pode tornar desafiadora a manutenção de abordagens e formas de trabalho comuns, e o desenvolvimento de uma cultura compartilhada.

**Embora a maior parte do quadro de pessoal da ANEEL trabalhe com assuntos regulatórios, existe uma forte presença de colaboradores administrativos e de assessoramento da gestão.** A área de Planejamento e Gestão Administrativa, o Gabinete do Diretor-Geral e a área de Assessoramento e Controle da Gestão (que inclui o apoio à diretoria, a Secretaria-Geral, o departamento de relações públicas, a Auditoria Interna, a Procuradoria Federal e a Secretaria Executiva de Leilões) representam juntos cerca de 40% do total de colaboradores (Figura 2)<sup>9</sup>. Depois de Assessoramento e Controle da Gestão e Planejamento e Gestão Administrativa, a Fiscalização dos Serviços e Instalações de Energia Elétrica é a terceira maior área (para conhecer o organograma completo com o número de colaboradores, ver Figura 2.2).

Figura 2. Percentual do total de colaboradores profissionais por área temática



Observação: colaboradores de todas as categorias, exceto colaboradores de apoio, são considerados colaboradores profissionais. Os dados de 2019 são de setembro e não incluem contratos de prestação de serviços de TI.

Fonte: informações fornecidas pela ANEEL, 2019.

#### Recomendações preliminares:

- **Examinar** a distribuição de recursos humanos nos departamentos e entre os departamentos “regulatórios” e “de apoio” para avaliar se mais recursos podem ser direcionados para a execução das principais funções do órgão. Este exercício deve ser realizado de forma transparente e poderia incluir um benchmarking com outros reguladores e órgãos públicos brasileiros para identificar boas práticas.
- **Desenvolver** o alinhamento horizontal no nível dos colaboradores e da liderança, a fim de mitigar o risco de inconsistência na tomada de decisão e ineficiências organizacionais. A ANEEL poderia criar várias equipes multifuncionais (com o mesmo espírito da CT-REG). A agência também poderia promover diálogos entre silos para investigar onde existem silos e como superar esses principais silos, tais como entre as superintendências de fiscalização. A ANEEL já fortalece os laços entre as equipes, permitindo o movimento horizontal e melhorando o sistema de gestão de informações para assegurar o compartilhamento de informações/dados entre silos (ver também abaixo). A agência poderia se beneficiar com a criação de cargos para “corretores culturais”, que são colaboradores que se reportam a mais de uma equipe para promover a interação e criar vínculos. No nível da liderança, a ANEEL deve estudar maneiras de fazer com que os gerentes promovam o compartilhamento de ideias entre as equipes. A alternância temporária de líderes em diferentes posições de liderança poderia ajudar os líderes de equipe a compreender os desafios de outras equipes, identificar oportunidades de colaboração e, de modo mais geral, “falar a língua” de outras equipes.
- **Avaliar** incentivos para colaboração entre equipes e estabelecer incentivos interfuncionais, por exemplo, usando exemplos de cooperação interdepartamental efetiva para incentivar esse comportamento. Estabelecer metas compartilhadas entre departamentos específicos que

incentivem a redução de ineficiências de silos organizacionais. Por exemplo, os departamentos de fiscalização poderiam estabelecer metas interdepartamentais para limitar o número de solicitações duplicadas de informações.

- **Promover** a visão compartilhada e a abordagem regulatória abrangente da ANEEL em toda a organização, e assegurar que cada colaborador compreenda e se sinta comprometido com os objetivos compartilhados. Sem uma visão e objetivos compartilhados que permeiem toda a organização, os benefícios do trabalho interfuncional serão limitados e os colaboradores poderão não ser capazes de relacionar suas atividades aos objetivos da organização. Além de envolver os colaboradores na criação de objetivos estratégicos, o que a ANEEL já faz, ferramentas de comunicação contínuas que comunicam o desempenho da ANEEL em relação aos objetivos (tanto os objetivos gerais quanto aqueles relacionados ao trabalho de um número limitado de equipes) podem ajudar os colaboradores a compreender como seu trabalho está promovendo a visão da organização. Para complementar os relatórios de desempenho anuais e trimestrais da ANEEL, e-mails periódicos para os colaboradores, comunicando o progresso e destacando as realizações, ou um painel de indicadores da organização atualizado regularmente, poderiam fornecer informações contínuas aos colaboradores sobre um número limitado de indicadores-chave de desempenho.

## **A Diretoria**

**Embora os atuais diretores da ANEEL tenham experiência técnica de grande relevância, a politização das indicações de diretores para as agências brasileiras já foi identificada como um problema no passado.** O Diretor-Geral e quatro diretores da ANEEL são indicados e, após aprovação do Senado, nomeados para mandatos de cinco anos sem possibilidade de recondução pelo Presidente do Brasil, conforme previsto em lei. Um estudo sugere um número crescente de indicações políticas no início dos anos 2000 nas agências reguladoras federais no Brasil, com um aumento na proporção de indicados sem nenhuma experiência técnica ou acadêmica relevante entre 2002 e 2005. Outro estudo revela que menos da metade dos diretores entre 1997 e 2014 tinha pós-graduação. A lei, atualizada em 2019, não exclui a possibilidade de indicação de diretores com experiência não técnica. Ela formaliza a exigência de formação acadêmica relevante e descreve outros requisitos relacionados ao histórico profissional da pessoa indicada. Ela especifica que a pessoa indicada deve ter reputação ilibada, formação acadêmica relevante e notório conhecimento no campo de sua especialidade. Ela exige que os indicados tenham um certo número de anos de experiência profissional numa das seguintes categorias:

1. no setor público ou privado no campo de atividade da agência ou em área conexas,
2. em empresa no campo de atividade da agência em cargo de alta administração,
3. no setor público em cargo superior ao nível especificado,
4. como docente ou pesquisador em área relevante, ou
5. como profissional liberal em área relevante.

**Não é raro os governos indicarem diretores de acordo com as afiliações partidárias, o que pode aumentar a agilidade de resposta da agência às solicitações do governo e também pode contribuir para a politização de uma agência.** Uma análise da filiação partidária dos diretores em todos os órgãos reguladores federais do setor de infraestrutura revela que uma minoria significativa de indicados está filiada a um partido no momento da nomeação em<sup>10</sup>: 15% no governo Fernando Henrique Cardoso, 23% no governo Luiz Inácio Lula da Silva, e 15% no governo Dilma Rousseff. A politização da diretoria também pode ocorrer através de vacâncias estratégicas, por meio das quais o Poder Executivo retarda a nomeação de novos diretores. Há evidências de que o Poder Executivo fez uso dessa técnica nos últimos três governos. Todos os atuais diretores possuem experiência relevante no setor ou na regulação e a tomada de decisão pela maioria reduz o risco de que qualquer pessoa indicada possa influenciar a

diretoria. Ainda assim, a possibilidade de indicações politizadas (mesmo que seja apenas uma percepção) pode ser um risco para a credibilidade da agência.

**A diretoria da ANEEL opera em estreita proximidade com seus departamentos técnicos, delegando atividades regulatórias aos departamentos com forte capacidade técnica e um grau de autonomia, mas mantendo seu papel como autoridade decisória final.** Os departamentos elaboram o trabalho técnico da agência, trazendo o produto à diretoria para a votação final, conforme consta das normas organizacionais da ANEEL e está descrito abaixo. Pela lei, algumas competências devem permanecer com a diretoria, sendo que outras atividades foram formalmente delegadas aos departamentos. De acordo com o órgão, a estrutura horizontal da ANEEL com apenas dois níveis hierárquicos torna a agência ágil e rápida.

**O processo decisório da diretoria favorece a deliberação antes das reuniões da diretoria e a falta de um direito de emenda pode tornar os processos da diretoria mais complicados.** Quando se trata da tomada de decisão regulatória, o departamento competente inicia o processo. Ele publica uma análise técnica com recomendações de opções regulatórias, submetida à diretoria. O relator, um diretor selecionado por sorteio, avalia a proposta junto a um assessor jurídico antes de se reportar a toda a diretoria. Quatro ou cinco assessores auxiliam os diretores na tomada de decisão. Os diretores têm oito semanas para analisar as propostas. No momento da votação, o voto é um simples sim/não, sem emendas. Os diretores não podem modificar uma proposta, mas eles têm o direito de apresentar outra proposta para votação se houver divergências em relação à proposta da equipe técnica. Uma decisão da diretoria requer uma maioria de três votos para ser aprovada.

**Num setor em transformação, a diretoria desempenha um papel fundamental na previsão das mudanças. As competências da diretoria são amplas; inclui decisões relacionadas ao funcionamento do dia a dia da organização, decisões regulatórias, a garantia do cumprimento da lei e da política, a administração de contratos e a análise de recursos.** Além dessas tarefas, a diretoria define a direção estratégica e tem um papel no monitoramento do desempenho, conforme descrito acima em Objetivos estratégicos e operacionais. Um setor elétrico em processo de crescimento e mudança trará novos desafios regulatórios, o que exigirá que a ANEEL tenha uma forte capacidade de previsão. A visão estratégica da diretoria será um fator determinante para a capacidade da agência de prever e se adaptar às mudanças.

#### *Recomendações preliminares:*

- **Recalibrar** o foco da diretoria, permitindo que a definição e a implementação da agenda estratégica da ANEEL seja o cerne das ações da diretoria. A ANEEL delegou formalmente algumas decisões e poderia explorar outras estruturas que o órgão pode usar para aprofundar a delegação e aumentar o foco em questões estratégicas. Para auxiliar a diretoria em seu papel estratégico, ela precisará definir questões centrais de sua competência e avaliar quais decisões podem ser delegadas a superintendências além daquelas que já delegou. Por exemplo:
  - Os procedimentos da ANEEL poderiam definir que as decisões sem precedência ou decisões de princípio são sempre tratadas pela diretoria, enquanto decisões posteriores do mesmo tipo poderiam ser delegadas a equipes técnicas que utilizam as decisões anteriores da diretoria como modelos. A ANEEL pode usar uma abordagem semelhante para outros produtos; e
  - Se a ANEEL receber uma tarefa governamental específica que resulte num relatório ou produto semelhante, a diretoria decidiria sobre esse produto. Para relatórios produzidos para uso interno (excluindo certos produtos influentes como políticas ou diretrizes), a diretoria pode delegar decisões às equipes técnicas, que apresentarão o produto à diretoria apenas para informação.
  - A ANEEL poderia avaliar se existe alguma competência que não possa ser delegada de acordo com a legislação vigente, mas para a qual a delegação poderia eventualmente

melhorar a eficiência ou melhorar o foco da diretoria no seu papel estratégico. Para essas competências, poderia defender mudanças legislativas que permitissem a delegação da tomada de decisão.

- **Aprimorar** a capacidade de previsão do órgão, dedicando alguns dos recursos consultivos internos a esta tarefa específica, e estudar a criação de um grupo informal que inclua especialistas externos para apoiar a agência nessa tarefa. Esse grupo poderia informar regularmente, através de documentos informais de discussão, sobre os principais acontecimentos previstos que afetam o setor e poderiam justificar ajustes nas práticas regulatórias da ANEEL. Como a transformação do setor elétrico coloca novas demandas à ANEEL, a diretoria será um importante indutor da preparação institucional.
- **Considerar** a inclusão de um direito de emenda nos procedimentos internos da ANEEL para dar aos diretores a opção de modificar as propostas perante a diretoria em vez de apresentar propostas alternativas, como parte de um esforço para simplificar os processos da diretoria e para assegurar que a discricionariedade regulatória seja realmente exercida. Com um grande volume de decisões<sup>11</sup>, a diretoria da ANEEL deve explorar oportunidades para tornar seus processos mais eficientes. Alocando à Diretoria somente as decisões de suma importância, a Diretoria será capaz de se concentrar nas principais questões políticas que exigem uma ponderação de prós e contras de uma medida regulatória proposta que vai além de uma “escolha técnica de sim/não” sem nenhum critério. Ao incluir o direito de modificar a proposta, a Diretoria estará em condições de apresentar essas considerações onde for necessário, sem ter que rejeitar a proposta por completo, o que é um uso ineficiente do tempo dos diretores. Além disso, com essas “emendas direcionadas”, a qualidade das decisões é aprimorada, pois a fundamentação pode ser refinada e completa. Assim, a tomada de decisão da Diretoria da ANEEL estará focada nas decisões mais importantes e será mais eficiente.
- **Criar** confiança na independência da tomada de decisão da diretoria para contrariar as percepções de politização da diretoria. Medidas para salvaguardar a independência do órgão (conforme discutido em Autonomia e independência) e para proteger a integridade dos colaboradores da ANEEL (conforme discutido no Código de ética) serão contribuições cruciais para a criação de confiança.
- **Defender** a criação de prazos para que o Poder Executivo indique os diretores a fim de reduzir o uso de vacâncias estratégicas que possam atrapalhar a efetividade da diretoria. Se necessário, a ANEEL também poderia considerar comunicar-se publicamente para enfatizar a importância de indicações tempestivas para a diretoria.

### Quadro 7. Tomada de decisão da diretoria

#### Tomada de decisão eficiente através da delegação: a experiência da Inspeção dos Mercados de Energia da Suécia

A Inspeção dos Mercados de Energia da Suécia (Ei) é uma autoridade de supervisão que trabalha em nome do governo (Ministério da Infraestrutura). As funções da Ei são regidas pelos termos de referência (2016:742), pelas orientações anuais de apropriação e pelas atribuições específicas do governo. Suas operações são regidas pela política energética da Suécia e o trabalho contribui para a implementação da política energética do governo e do Riksdag sueco para o bom funcionamento dos mercados de energia.

A Ei é dirigida por um Diretor-Geral (DG) que é indicado pelo governo a quem deve prestar contas. O DG é o tomador de decisão da autoridade, mas tem um mandato para delegar algumas decisões. Todas as delegações estão relacionadas nas regras de procedimento da Ei. Uma vez por semana,

ocorre uma reunião de duas a três horas para a deliberação do DG, durante a qual o DG, auxiliado pelo Economista-Chefe e pelo Chefe da Assessoria Jurídica, que atuam como seus assessores, toma decisões sobre os casos apresentados. O caso deve ser apresentado para deliberação duas semanas antes da reunião deliberativa e incluir documentação relevante, por exemplo, uma proposta de decisão, um resumo de apresentação e uma indicação de quanto tempo é necessário para a apresentação. A apresentação é digital e permite comentários antes da reunião. Na reunião, o departamento competente apresenta o caso e após uma discussão, toma-se uma decisão.

A fim de tornar o processo de decisão do DG o mais eficiente possível, várias decisões foram delegadas aos diretores de departamento. Como regra geral, os casos para os quais não existe precedência ou uma decisão de princípio são sempre tratados em reuniões deliberativas do DG. Entretanto, uma vez que o DG tenha decidido um caso, por exemplo, uma decisão de princípio, então as próximas decisões do mesmo tipo foram delegadas ao Diretor de Departamento competente usando a decisão inicial do DG como modelo. Exemplos de tais decisões delegadas na Suécia incluem decisões de limitação de receita e certos tipos de decisões de concessão.

Outro exemplo de decisões delegadas são as decisões sobre relatórios. Para todas as atribuições do governo que resultam num relatório, o relatório é decidido pelo DG (isso se aplica a todos os relatórios para publicação externa) enquanto as decisões sobre relatórios apenas para uso interno (a menos que sejam políticas ou diretrizes) são delegadas aos Diretores de Departamento.

Entre 2010 e 2020 foram tomadas cerca de 2.565 decisões na Ei, das quais aproximadamente 95 foram decisões do DG. O processo de decisões delegadas e o uso de modelos tornou possível ter um processo simplificado, eficiente e efetivo.

### **A Bundesnetzagentur da Alemanha**

A Câmara Presidencial composta pelo Presidente e pelos dois Vice-Presidentes da BNetzA decide apenas sobre questões que são de suma importância e que têm um grande impacto no mercado. São principalmente decisões como a definição dos mercados relevantes suscetíveis à regulação *ex ante* e a designação de um operador como tendo poder de mercado significativo, após uma análise completa do mercado. Essa é uma decisão fundamental, pois aciona a regulação *ex ante* de um operador designado como operador dominante.

Outro exemplo é a designação de espectro. Assim, somente a Câmara Presidencial decide sobre a realização de um leilão em caso de falta de espectro, uma vez que isso molda radicalmente o mercado móvel no futuro, por exemplo, o leilão de 2019 sobre o espectro 5G.

Um último exemplo de decisão que afeta radicalmente o operador é a imposição de uma obrigação de serviço universal, por exemplo, para a prestação de serviços postais básicos ou serviços de telecomunicações básicos.

Fonte: informações fornecidas pela Inspeção dos Mercados de Energia da Suécia e pela BNetzA, 2021.

## **Código de ética**

**Os mecanismos internos da ANEEL para questões éticas dos colaboradores atestam a dedicação do órgão na promoção da integridade.** A ANEEL complementa o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal com seu próprio código de ética interno, lançado em 2009. O código delineia os valores da ANEEL – imparcialidade, transparência, independência e responsabilidade social – e obriga a ANEEL a adotar uma série de medidas para melhorar a integridade. Ele cria uma comissão de ética responsável por implementar, monitorar e avaliar as ações de gestão da ética e fornecer orientações sobre ética. A comissão é composta por um secretário executivo e três

membros com três suplentes, todos indicados pela diretoria. Dada a importância da integridade para a ANEEL e a necessidade de estabelecer um padrão elevado num contexto de rápida evolução, existe a necessidade de monitorar continuamente a relevância e a efetividade do Código de Ética e sua governança.

**As restrições federais anteriores, durante e posteriores ao exercício do cargo gerenciam o risco de conflitos de interesse nos mais altos escalões do serviço público.** As restrições anteriores ao exercício do cargo para os indicados para cargos de alto escalão, inclusive diretores da ANEEL, estabelecem que os indicados são inelegíveis se eles ou seus parentes ocuparem certos cargos políticos ou sindicais antes da indicação. Os novos diretores devem apresentar uma declaração de bens, renda e potenciais conflitos de interesse à Comissão de Ética Pública Federal. Durante seu mandato, os diretores estão sujeitos a outras restrições de conflito de interesses que, se violadas, podem ser motivo de demissão. Essas restrições incluem a divulgação ou uso de informações privilegiadas para benefício pessoal ou de terceiros e o envolvimento em atividades que impliquem a prestação de serviços ou a manutenção de uma relação comercial com uma pessoa física ou jurídica com interesse na decisão do órgão. A lei também define situações que constituem conflito de interesse posteriores ao exercício do cargo. Além de um período de quarentena de seis meses, os diretores não devem divulgar ou fazer uso de informações privilegiadas obtidas no decorrer das funções públicas.

#### *Recomendações preliminares:*

- **Assegurar** que o código de ética da ANEEL e sua abordagem em relação à integridade tenham uma perspectiva de gestão de riscos, estejam atualizados e reflitam quaisquer novos riscos e vulnerabilidades, reconhecendo que o ambiente de integridade não é estático. Pensando nisso, a ANEEL poderia usar os dados coletados pela comissão de ética para avaliar os riscos e potenciais vulnerabilidades à improbidade e à corrupção de seus colaboradores e suas atividades. A comissão de ética também deve informar os colaboradores sobre suas atividades. Paralelamente, a agência pode assegurar que os mecanismos de monitoramento forneçam efetivamente sinais de risco para a diretoria e a comissão de ética. O envolvimento da diretoria e demais gerentes de alto escalão nessa “verificação de integridade”, juntamente com a comissão de ética, aumentará a conscientização e demonstrará um compromisso de alto nível com a integridade.
- **Comunicar** os valores e o compromisso da ANEEL com a integridade, de acordo com a Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. Informar sobre as principais métricas de integridade é uma forma de sinalizar o compromisso contínuo da ANEEL com a integridade, e a ANEEL pode estimular a transparência sobre a efetividade dos seus processos de integridade, ao mesmo tempo em que respeita a confidencialidade, informando dados devidamente agregados e anonimizados.

### **Ferramentas de gestão regulatória**

#### *Análise de impacto regulatório*

**A ANEEL, pioneira na aplicação sistemática da análise de impacto regulatório no Brasil, está se aproximando de seu objetivo de concluir a AIR para todas as propostas de normas.** A ANEEL foi uma das primeiras a adotar a análise de impacto regulatório, implementando a AIR sistematicamente antes que ela fosse uma obrigação legal para as agências reguladoras. A equipe técnica dentro da unidade responsável realiza a AIR, que geralmente é submetida a consulta na primeira fase da audiência pública. A ANEEL mede a proporção de propostas de normas que vão para consultas públicas com uma AIR concluída e aquelas sem AIR disponível: embora a ANEEL tenha definido uma meta de 100% para este índice, 94% das propostas de normas foram para consulta pública com a AIR em 2020.

**A ANEEL garante que a AIR seja proporcional ao significado da regulação, isentando certos atos normativos, tais como os de evidente baixo impacto, da análise.** A norma de AIR da ANEEL detalha os requisitos da AIR, que padroniza a estrutura de AIR e serve para aumentar a uniformidade da AIR conduzida por diferentes departamentos. Além de certas isenções definidas, a ANEEL deve conduzir a AIR antes da emissão de todos os atos regulatórios. Além disso, a norma de AIR especifica que a metodologia da AIR deve ser adequada ao objeto da norma e à sua complexidade. As isenções garantem que a AIR se concentre nos atos normativos mais importantes, excluindo as de baixo impacto e variando a profundidade da AIR, de acordo com os Princípios de Melhores Práticas sobre Análise de Impacto Regulatório.

**Uma comissão especial aumenta a capacidade interna para conduzir a AIR e melhora a qualidade da AIR da agência. Uma Comissão Técnica (CT-REG) oferece suporte para o uso da AIR dentro da agência.** A finalidade da CT-REG, que se reúne uma vez ao mês, é aprimorar a qualidade da AIR da ANEEL. Para isso, a comissão elaborou um guia de perguntas e respostas para a AIR e um modelo de relatório de AIR, além de organizar treinamento sobre a AIR. Embora a comissão não elabore a AIR, ela apoia a Diretoria na análise dos pedidos de dispensa de AIR. A CT-REG é composta por assessores dos diretores, membros do gabinete do diretor-geral e representantes de departamentos.

**A norma de AIR da agência inclui requisitos para monitorar e conectar a AIR à análise *ex post*, uma área que a ANEEL está desenvolvendo atualmente.** Entre os requisitos mínimos para os relatórios de AIR na norma de AIR da ANEEL está a exigência de que o relatório inclua informações sobre os resultados de monitoramento do novo ato normativo. Além disso, a norma resultante deve incluir uma disposição para elaborar uma análise *ex post* numa data posterior.

#### *Recomendações preliminares:*

- **Tirar** lições sobre a AIR para compartilhar com outros reguladores, incluindo o uso da CT-REG transversal para melhorar a qualidade da AIR e a adesão em toda a organização. Isso poderia assumir a forma de um “conjunto de ferramentas de AIR” para complementar o manual elaborado em 2018, compartilhando métodos e ferramentas específicas que a ANEEL utiliza para melhorar a qualidade e a efetividade do seu programa de AIR.
- Integrar totalmente a AIR com outras ferramentas de gestão regulatória, de acordo com os Princípios de Melhores Práticas sobre Análise de Impacto Regulatório. A ANEEL está atualmente desenvolvendo sua avaliação *ex post* e a sua proposta de norma prevê uma estrutura apropriada para “fechar o ciclo” do ciclo de governança regulatória ao mesmo tempo em que fortalece seu programa *ex post*.

#### *Envolvimento das partes interessadas*

**O envolvimento das partes interessadas é uma expressão importante da responsabilidade social. O envolvimento robusto e abrangente das partes interessadas é fundamental para a ANEEL enquanto regulador independente e influente num setor normalmente politizado.** Um relatório anterior da OCDE destacou a participação social como um desafio no Brasil, que historicamente carece de uma forte presença da sociedade civil na política regulatória. Além disso, os consumidores nem sempre tiveram uma voz expressiva nos setores de redes do Brasil. A participação social é fundamental para manter o “compromisso crível” representado por uma agência independente e assume um significado ainda maior num país com um alto nível de desigualdade.

**Com procedimentos de consulta das partes interessadas em vigor, o desafio da ANEEL agora é envolver efetivamente os cidadãos afetados. A ANEEL geralmente realiza consultas em duas etapas: primeiro solicita contribuições sobre a proposta de AIR e depois apresenta a proposta de ato normativo.** Durante a consulta sobre a proposta de AIR, a ANEEL utiliza uma série de instrumentos para dialogar com as partes interessadas a fim de coletar informações e dados: reuniões técnicas com as partes interessadas, seminários, cartas diretas às partes interessadas e tomadas de subsídios. Durante

a consulta sobre a proposta de ato normativo, a ANEEL geralmente oferece audiências públicas. Nesta etapa, o relatório da AIR inclui uma seção sobre os comentários coletados das partes interessadas, indicando como esses comentários foram levados em consideração. Embora a ANEEL ofereça múltiplas oportunidades para a contribuição das partes interessadas, o órgão não consegue atrair sistematicamente uma ampla participação pública. Várias análises constataram uma forte presença de especialistas nas audiências públicas da ANEEL, com uma representação menor de partes interessadas não especializadas. A presença de atores políticos também pode politizar as discussões, diluindo a efetividade das audiências como espaços para coletar contribuições das partes afetadas.

**Uma comissão para entender a perspectiva do consumidor sobre o processo regulatório, criada como um esforço para ampliar o envolvimento nos processos de participação pública, ainda não apresentou melhoras nos níveis de envolvimento.** Como parte do seu objetivo estratégico de aumentar a representação nos processos decisórios, a ANEEL criou uma comissão para analisar o processo regulatório a partir da perspectiva do consumidor, a Comissão de Apoio ao Processo Regulatório. A Comissão tem representação das cinco classes de consumidores e dos campos de pesquisa e jurídico. A tarefa da Comissão é avaliar as necessidades dos consumidores no processo regulatório e analisar os impactos sobre os consumidores, destacando as melhorias para as propostas em discussão nas audiências públicas. Ela exerce uma função consultiva, analisando as regulamentações propostas antes de serem levadas à consulta pública. Entretanto, os níveis de contribuição aos processos regulatórios ainda estão aquém dos objetivos da ANEEL, sugerindo que a ANEEL deveria ajustar sua estratégia para ampliar seu envolvimento.

**Um conselho de consumidores para cada distribuidora institucionaliza o envolvimento das partes interessadas no segmento de distribuição, mas sua efetividade poderia ser melhorada.** Pela lei, cada distribuidora de energia deve manter seu próprio conselho de consumidores. Os conselhos de consumidores servem como órgãos consultivos sobre temas como contas e qualidade do serviço. Os conselhos são autônomos, financiados através de uma tarifa sobre as distribuidoras. Os conselhos são compostos por dois representantes de cada um dos cinco principais grupos de consumidores: residencial, industrial, comercial, rural e poder público (com o possível envolvimento do Procon). O conselho nomeia seus novos membros e define seu próprio planejamento anual. Os conselhos devem dar feedback regularmente sobre o desempenho das empresas de distribuição, mas sua contribuição para outros processos de envolvimento das partes interessadas é limitada e geralmente não se reflete no produto final. Os conselhos de consumidores devem fazer comentários formais e não vinculantes sobre as tarifas e a qualidade do fornecimento de energia elétrica da distribuidora em questão. Os conselhos também trabalham com a empresa de distribuição para fazer a divulgação ao consumidor. A ANEEL convida os conselhos de consumidores a fazerem parte dos processos de participação pública da ANEEL. Entretanto, sua contribuição nas consultas da ANEEL poderia ser intensificada: A ANEEL informa que cerca de 1/5 dos processos de participação pública contam com contribuições dos conselhos e cerca de 30% dessas contribuições são refletidas no produto final. Embora a ANEEL defina as condições gerais para a formação e funcionamento dos conselhos, alguns conselhos são mais ativos do que outros. A ANEEL facilita a contribuição significativa dos conselhos de consumidores através da participação em reuniões, fornecendo informações relevantes, bem como da realização de reuniões técnicas e treinamentos com os conselhos.

#### *Recomendações preliminares:*

- **Avaliar** a participação em consultas públicas e identificar lacunas de grupos específicos de partes interessadas representadas. Fazer uso da Comissão de Apoio ao Processo Regulatório para identificar oportunidades (e avaliar a alocação proporcional de recursos) para aumentar a representação das principais partes interessadas nos processos da ANEEL.

- **Considerar** a criação de um canal para a ANEEL interagir mais diretamente com os consumidores, fora do mecanismo dos conselhos de consumidores dirigidos pelos atores do mercado, para conscientizar sobre o papel da ANEEL e seus serviços ao consumidor. A Comissão de Apoio ao Processo Regulatório poderia desempenhar um papel na identificação de oportunidades de participação direta.
- **Assegurar** a consistência e o uso estratégico em conselhos consultivos integrados nas empresas. Isso pode envolver as seguintes ações:
  - A ANEEL pode identificar conselhos consultivos com menor qualidade de participação. A comunicação de resultados relativos pode oferecer outro incentivo comportamental para melhorar a qualidade da participação. O órgão poderia trabalhar com as empresas de distribuição para investir em colocar esses conselhos no mesmo patamar de efetividade que os conselhos de alto desempenho;
  - A ANEEL e as distribuidoras podem aumentar o treinamento para assegurar que os participantes de todas as classes de consumidores possam ter uma voz igualmente informada nos procedimentos dos conselhos de consumidores;
  - A ANEEL pode incentivar o compartilhamento de conhecimentos e outras interações entre os conselhos para melhorar a qualidade geral das contribuições. A agência pode considerar a implementação de mecanismos para incentivar as trocas, tais como uma plataforma compartilhada na qual os conselhos possam compartilhar boas práticas, modelos, recursos, etc.;
  - A ANEEL pode se comprometer a informar como a contribuição do grupo de consumidores e da sociedade civil foi levada em consideração na decisão final.
- **Criar** um ambiente “seguro” nas audiências públicas para as partes interessadas e partes afetadas, sem a politização do discurso, limitando a participação dos atores políticos. A ANEEL pode enfatizar, ao anunciar audiências públicas, que oferece esses eventos para as partes afetadas. As regras da ANEEL para as audiências públicas devem ser claras aos participantes, bem como a finalidade da audiência e o assunto da consulta.

### *Insights comportamentais*

**O uso inicial de novas abordagens, tais como insights comportamentais, para gerir a demanda de energia elétrica e melhorar o desempenho das empresas de distribuição foi recebido com relativo sucesso.** A ANEEL criou um sistema de “bandeiras tarifárias” para sinalizar aos consumidores o custo real da geração de energia elétrica, acompanhado de uma sobretaxa quando o custo de geração é alto. Entretanto, o TCU determinou que a ANEEL revisitasse essa abordagem de gestão da demanda baseada no comportamento para assegurar que ela estivesse cumprindo os objetivos. O comitê de inovação, formado por colaboradores da ANEEL e diretores, apoia os esforços dos departamentos na utilização de métodos inovadores, como o de insights comportamentais.

**A ANEEL concede Prêmio ANEEL de Ouvidoria para as três empresas de distribuição com o melhor serviço de atendimento ao cliente e gestão de reclamações, um mecanismo para incentivar as empresas a melhorar.** O Prêmio ANEEL de Ouvidoria e o Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor são programas baseados no comportamento que “reconhecem” distribuidoras com bom desempenho para dar uma motivação a mais ao seu desempenho. O Prêmio ANEEL de Ouvidoria é concedido às empresas com o melhor serviço de atendimento ao cliente e o melhor histórico no atendimento das reclamações. Os fatores considerados são o número de canais pelos quais os consumidores podem entrar em contato com a empresa, o modelo específico da ouvidoria dentro da empresa, a rapidez e a clareza no atendimento das reclamações e a disponibilidade de relatórios de monitoramento. A publicação dos melhores desempenhos no serviço de atendimento ao cliente representa outra motivação para que as distribuidoras melhorem os serviços.

### *Recomendações preliminares:*

- **Promover** o uso de abordagens inovadoras, como insights comportamentais, onde tais abordagens podem melhorar o desempenho da ANEEL e do setor que ela regula. Isso pode ser feito:
  - Firmando parcerias com instituições de pesquisa que conduzem pesquisas na área da ciência comportamental para identificar oportunidades para o uso de insights comportamentais em seus processos e criar intervenções comportamentais de alta qualidade;
  - Realizando sessões de treinamento interno para colaboradores sobre abordagens em relação à regulação através de ferramentas e metodologias mais inovadoras, tais como insights comportamentais, regulamentação de ética nos negócios, etc., para compartilhar conhecimentos e reunir ideias.

### *Análise ex post*

**A ANEEL está nos estágios iniciais da institucionalização do uso da análise *ex post* e deve tomar outras medidas para incentivar a adoção generalizada da prática na agência.** Num país onde a complexidade dos procedimentos regulatórios supera a dos países da OCDE, a avaliação *ex post* pode ser uma ferramenta importante para que a ANEEL possa defender a simplificação administrativa no setor elétrico. A partir de julho de 2018, todos os atos normativos devem incluir um prazo para implementar uma Avaliação de Resultado Regulatório – ARR, tendo a ANEEL realizado quatro até o momento da elaboração do presente documento. Em geral, o departamento que produz a AIR para um ato normativo também é responsável pela avaliação *ex post*, e os departamentos planejam despesas futuras relacionadas com as análises *ex post* que são de sua competência através do processo orçamentário normal. A ANEEL ainda não definiu os aspectos mínimos que devem ser avaliados *ex post* nem tem um modelo para relatórios. Vários projetos-piloto estão elaborando o programa *ex post* da ANEEL, inclusive através da elaboração de um manual definindo boas práticas e trazendo recomendações.

**A ANEEL implementou uma revisão anual para gerir seu estoque regulatório, mas o sistema poderia ser incrementado pela incorporação de revisões *ex post* como um elemento integrante do ciclo de regulação.** Um dos objetivos estratégicos no Planejamento Estratégico 2018-2021 da ANEEL é “aperfeiçoar, simplificar e consolidar a regulação”, com uma iniciativa para “revisar sistemática de elaboração de regulamentos e o estoque regulatório”. Para gerir o estoque regulatório, todas as áreas técnicas avaliam anualmente a efetividade dos atos normativos em vigor sob sua responsabilidade. Elas identificam atos que não são mais efetivos para a Secretaria-Geral. A Secretaria-Geral, por sua vez, submete as informações consolidadas à Diretoria que decide se deve atualizar o status legal dos atos normativos. Essas revisões programadas oferecem uma base sólida sobre a qual é possível desenvolver outras formas de fazer o levantamento do estoque regulatório.

### *Recomendações preliminares:*

- **Manter** o ritmo para implementação total da avaliação sistemática *ex post*. Embora a ANEEL tenha dado o primeiro passo para exigir análises *ex post* em novos atos normativos, o apoio direcionado para assegurar que as avaliações *ex post* tenham uma alta qualidade consistente (como a desenvolvida para a AIR) será determinante para o sucesso do programa. O programa deve incorporar a avaliação *ex post* como parte integrante do ciclo regulatório, definindo como a avaliação irá retroalimentar os processos para ajustar ou redesenhar a regulação. A ANEEL poderia combinar um programa de treinamento formal, como discutido em Recursos humanos, com comunicação interna (através de apresentações e e-mails), para conscientizar os colaboradores a respeito da avaliação *ex post*.

- **Revisar** os procedimentos de gestão de estoque regulatório de acordo com os Princípios de Melhores Práticas da OCDE sobre Revisão do Estoque Regulatório. A ANEEL pode visar um processo de gestão de estoque que seja tanto holístico quanto contabilizável. A ANEEL pode fazer uso da ferramenta de “levantamento” público dos atos normativos para dar uma oportunidade de identificar os desafios com a contribuição das partes interessadas e concentrar seus esforços de gestão do estoque regulatório nas questões mais urgentes. A ANEEL poderia considerar adicionar novos recursos para aumentar a efetividade da gestão do estoque, tais como notificar com antecedência as próximas revisões dos atos normativos, como um “plano de revisão regulatória futura” anual.
- **Considerar** o direcionamento de qualquer regulamentação que esteja impedindo a modernização do setor através de uma iniciativa temática especial de modernização regulatória que coleta informações de departamentos e partes interessadas. Tal iniciativa pode ajudar a ANEEL a identificar a regulamentação que não está acompanhando a mudança do cenário e a reagir de acordo. A ANEEL poderia aceitar informações sobre barreiras regulatórias de forma contínua incluindo uma página “Denunciar uma barreira” no site da ANEEL na qual os agentes de mercado podem enviar informações sobre as barreiras enfrentadas.

## Quadro 8. Uso de avaliação *ex post* por reguladores econômicos

### A AGCOM da Itália

No campo das comunicações eletrônicas, a AGCOM é convocada pela estrutura regulatória da UE para monitorar de perto a evolução dos mercados, avaliar o impacto das atuais regulamentações – assimétricas (impostas aos operadores com Poder de Mercado Significativo – PMS) ou simétricas (aplicáveis a todos os participantes do mercado) – e revisá-las, se necessário, a fim de cumprir os objetivos regulatórios setoriais, conforme identificado pela última vez em 2018 pelo Código Europeu de Comunicações Eletrônicas (promoção da concorrência; realização do Mercado Interno da UE; proteção dos direitos dos usuários finais, promoção do acesso e do uso de uma conectividade de capacidade muito alta).

Em termos gerais, desde 2015, a AGCOM conduz uma verificação de adequação regulatória de acordo com as diretrizes pertinentes da UE (programa para a adequação e a eficácia da regulação) que abrange todo o escopo das suas competências (comunicações eletrônicas, meios audiovisuais e serviços postais). Essa avaliação *ex post* é realizada anualmente com base num sistema de monitoramento composto por um conjunto de indicadores qualitativos e quantitativos predefinidos e supervisionados periodicamente pelos órgãos competentes. Esse sistema foi projetado para permitir revisões periódicas com o objetivo de melhorar gradualmente a qualidade tanto da regulamentação atual quanto de novas intervenções regulatórias, visto que ele fornece um conjunto de dados atualizados e relevantes de grande utilidade para a análise *ex ante* e a avaliação *ex post* do processo decisório. Os resultados da avaliação *ex post* são apresentados no Relatório Anual da AGCOM para o Parlamento.

### O ORR do Reino Unido

Embora a avaliação *ex post* não seja obrigatória para reguladores independentes, seguir uma política equivalente é considerado uma melhor prática. Na prática, o ORR de fato conduz avaliações *ex post*. O “Livro Magenta” do Tesouro do Reino Unido fornece orientações e metodologia consistentes para a análise de impacto *ex post* (que pode exigir muitos recursos).

Fonte: informações fornecidas por AGCOM, CER e ORR, outubro de 2014.

## **Controle e fiscalização**

**Os departamentos que realizam o controle e a fiscalização estão entre os mais atingidos pelas restrições de pessoal, o que ameaça uma função central da agência.** Conforme discutido em Recursos humanos, a falta de concursos públicos para servidores públicos da ANEEL resultou num déficit de pessoal que afeta mais determinados departamentos, principalmente os departamentos de fiscalização. Para dar conta de uma grande carteira com um quadro de pessoal reduzido, esses departamentos têm algumas ferramentas à sua disposição, incluindo fiscalizações remotas e delegação aos reguladores estaduais.

**Os esforços de controle e fiscalização da ANEEL utilizam uma abordagem de gestão de risco, mas essa abordagem nem sempre é padronizada entre departamentos e compreendida pelo público.** Na ANEEL, as atividades de fiscalização são conduzidas por três departamentos diferentes, focados respectivamente na fiscalização econômica e financeira, na fiscalização de serviços de eletricidade e na fiscalização de serviços de geração. A ANEEL monitora os atores do setor e seleciona agentes para fiscalização e acompanhamento formal caso identifique um risco de não conformidade com qualquer obrigação legal, regulatória ou contratual ou padrões de qualidade na prestação do serviço. As práticas de fiscalização diferenciam as respostas com base no tipo de entidade regulada, no porte do agente, no seu histórico, no tipo de outorga e na fase do projeto (em implementação ou operação). Embora os três departamentos baseiem suas ações de controle e fiscalização em riscos, eles não possuem um processo de avaliação de risco em comum. Além disso, críticas recentes a fiscalizações remotas da ANEEL após um incidente de segurança de fornecimento sugerem uma compreensão limitada do público da abordagem baseada em riscos da ANEEL em relação às fiscalizações.

**A integração limitada da base de dados entre os departamentos de fiscalização cria um risco de fragmentação na informação, e a ANEEL continua trabalhando em prol de um procedimento único para compartilhar informações dentro da organização.** A ANEEL coleta informações diretamente das entidades reguladas e através de serviços e aplicativos on-line, mas ainda não existe uma base de dados central integrada que consolide essas informações. A ANEEL deu os primeiros passos para integrar as bases de dados numa tentativa de reduzir a duplicação de informações e o uso ineficiente dos dados. Para melhorar a infraestrutura digital de dados sobre os agentes de geração, o órgão também participa do Projeto de Assistência Técnica dos Setores de Energia e Mineral – META, um projeto financiado pelo Banco Mundial sob a responsabilidade do MME.

**A organização da fiscalização de acordo com uma pirâmide de conformidade permite que a ANEEL diferencie sua fiscalização dentro de uma estrutura adequada em termos de discricionariedade.** A ANEEL adota medidas de fiscalização proporcionais à gravidade da infração. Uma pirâmide de conformidade, dividida em quatro níveis por ordem de gravidade, orienta as ações de fiscalização da ANEEL. A ANEEL diferencia as respostas com base no tipo de entidade regulada, no porte do agente, no seu histórico, no tipo de outorga e na fase do projeto (em implementação ou operação). A ANEEL impõe um alerta de monitoramento para a maioria dos casos menos graves de não conformidade e um plano de resultados para casos mais graves (discutidos abaixo). Para os casos mais graves e reiterados de não conformidade, a ANEEL pode impor sanções.

**A imposição de sanções pela ANEEL está de acordo com o princípio da proporcionalidade e um procedimento claro estabelecido por lei torna o processo de determinação transparente.** O tamanho da sanção que a ANEEL impõe é proporcional à gravidade da infração. A ANEEL tem poderes para impor uma série de sanções, desde advertência até multa, embargo de obras, suspensão temporária da participação em licitações para obtenção de novas concessões, permissões ou autorizações, revogação da autorização e caducidade da concessão ou permissão. O valor de uma multa é limitado por um teto de 2% da receita da empresa durante o último ano. Para promover a proporcionalidade, o cálculo da multa leva em conta a renda da empresa, a gravidade da sanção, a extensão da infração, os danos causados, as vantagens econômicas obtidas e a existência de sanções anteriores. Esses procedimentos

e restrições claramente definidos permitem que a ANEEL aumente as sanções, o que confere credibilidade (e eventual poder de dissuasão) ao programa de fiscalização.

**A ANEEL tem adotado medidas para tornar seu regime de controle e fiscalização mais efetivo e eficiente.** Uma recente resolução normativa da ANEEL permite uma maior promoção da conformidade e uma fiscalização responsiva, por exemplo, permitindo que as empresas com deterioração da prestação de serviços ou da posição financeira ou econômica estabeleçam um plano de resultados com a ANEEL que define quais ações a empresa tomará para enfrentar a situação, os prazos para os resultados e os critérios de monitoramento. Os departamentos nem sempre usam a ferramenta de plano de resultados da mesma forma. Enquanto a SFE usa a ferramenta de forma mais sistemática, a SFG usa os planos de resultados para promover campanhas específicas. Nos últimos anos, a ANEEL implementou o Projeto Fiscalização Responsiva, que utiliza novas ferramentas, tais como inteligência analítica e técnicas de fiscalização baseadas em evidências, para tornar a fiscalização mais responsiva.

#### *Recomendações preliminares:*

- **Aliviar** a pressão sobre as equipes de inspeção, que são particularmente atingidas pela falta de pessoal. A ANEEL pode considerar diminuir a carga de trabalho das equipes de inspeção utilizando inspeções remotas que complementam as inspeções in loco em casos de menor risco e ampliando os esforços para envolver e delegar aos reguladores estaduais. Além disso, o aprimoramento dos indicadores utilizados no diagnóstico inicial de risco poderia ajudar a ANEEL a tornar seus programas de fiscalização mais eficientes e efetivos.
- **Assegurar** que a fiscalização responsiva baseada em riscos seja padronizada em todos e dentro dos departamentos que conduzem atividades de fiscalização. A harmonização dos processos de avaliação de risco e a maior integração das bases de dados entre diferentes departamentos e equipes podem aumentar a consistência nas atividades de análise de risco e fiscalização da ANEEL. O compartilhamento de conhecimentos entre departamentos poderia aumentar a consistência das abordagens de fiscalização.
- **Revisar** regularmente o desempenho dos programas de controle e fiscalização. Considerar o acompanhamento de indicadores-chave como satisfação das partes interessadas, histórico de conformidade e eficiência (em termos de despesas da ANEEL e encargos para as entidades reguladas). Embora a ANEEL acompanhe a conformidade das entidades reguladas nos setores de distribuição e transmissão, os indicadores de desempenho poderiam ir além para ter uma visão holística do desempenho das atividades de controle e fiscalização.
- **Comunicar** a abordagem baseada em riscos da ANEEL nas atividades de controle e fiscalização para aumentar a compreensão das partes interessadas sobre suas ações. A ANEEL poderia fornecer informações sobre sua abordagem nas atividades de controle e fiscalização através de uma página dedicada em seu site, utilizando uma linguagem não jurídica e de fácil compreensão para todas as partes interessadas.
- **Integrar** as bases de dados existentes para aumentar o compartilhamento de informações e dados entre os diferentes departamentos.

#### **Quadro 9. Melhorando a Consistência e os Resultados da Supervisão Regulatória: o Foco do Regulador de Energia do Canadá no Processo Interno**

O Regulador de Energia do Canadá (CER) conduz atividades de supervisão de conformidade e fiscalização das instalações por ele reguladas. A decisão sobre quais empresas devem ter o foco da supervisão é orientada por um modelo de risco e a condução da supervisão para assegurar que os resultados desejados sejam alcançados é orientada por processos internos.

A melhoria da consistência na supervisão tem sido um fator importante, resultando na criação de uma unidade de negócios e de equipes com um foco específico na gestão de processos. Com base nas atuais práticas de gestão de processos do CER, aprimoramos a estrutura fundamental que está por trás dos processos operacionais, incluindo o desenvolvimento de mapas de processo, instruções e orientações simplificadas, responsabilidades claras e mecanismos para uma supervisão contínua e sustentável.

Esse maior rigor criou uma hierarquia mais clara de onde os processos se encaixam dentro das principais responsabilidades e programas, além de conexões mais claras entre os processos, resultando na redução da duplicação de esforços e na melhoria da gestão da mudança. O CER precisa dar resposta à evolução das expectativas em geral e ao nosso compromisso específico de trazer as perspectivas e a participação indígena para nossa supervisão. Essa melhoria na efetividade da nossa supervisão exigiu que o CER adaptasse os processos internos para gerenciar as mudanças de forma efetiva. Ao criar medidas de processo focalizadas para cada processo, estamos melhorando a consistência dos resultados e a reprodutibilidade dos processos.

Fonte: informações fornecidas pelo CER, 2020.

### **Recursos e reclamações**

**Uma alta incidência de recursos mobiliza recursos significativos da ANEEL.** As decisões do regulador podem ser contestadas perante a diretoria e a diretoria recebe um grande volume de recursos. Uma pesquisa concluiu que 41.5% das decisões tomadas pela diretoria em 2016 foram sobre recursos (superando em muito o número de decisões sobre outros temas, tais como regulamentação). O grande volume de recursos reduz a tempestividade da resolução. Não existe um órgão que aceite recursos em segunda instância e a única possibilidade restante de recurso é o Poder Judiciário.

**O processo de recurso, juntamente com a implementação de regras amplamente contestadas na última década, pode contribuir para a judicialização do setor.** Cerca da metade dos recursos resulta em mudanças. Entretanto, para o grande número de recursos que são negados, os requerentes têm apenas uma possibilidade restante de revisitar a decisão. Sem um órgão de recurso administrativo de segunda instância além da diretoria, a única possibilidade de recurso restante para as petições negadas é o Poder Judiciário. Embora os tribunais tendam a mostrar deferência aos aspectos técnicos das decisões da ANEEL, os recursos perante os tribunais são comuns. De fato, a ANEEL enfrentou um grande volume de processos judiciais nos últimos anos (com 451 processos judiciais iniciados somente em 2019). Embora seja difícil determinar um número “ideal” de recursos, a ANEEL definiu um objetivo estratégico para limitar o número de processos judiciais a 170 em 2019. O volume de processos judiciais continua bem acima da meta da ANEEL e põe em questão a conveniência de se definir uma meta quantitativa em relação aos processos judiciais. As causas da judicialização do setor são múltiplas e complexas. Em especial, as empresas podem recorrer ao Poder Judiciário quando se opõem ao marco regulatório em si. Alguma culpa também pode recair sobre o processo de recurso administrativo: diante de longos prazos de processamento dos recursos administrativos e uma possibilidade desfavorável de mudança, as empresas podem optar por recorrer ao Poder Judiciário.

**Na maioria dos casos, a ANEEL deixa a cargo do consumidor a solução de reclamações diretamente com a empresa e fornece mecanismos de resolução de conflitos para reclamações não resolvidas, mas a conscientização sobre esse papel pode exigir investimentos.** A primeira linha de defesa de um consumidor é fazer uma reclamação diretamente para a empresa. A ANEEL facilita o intercâmbio direto entre consumidores com reclamações e empresas. Os consumidores podem enviar uma reclamação através do site da ANEEL que está integrado com uma plataforma do governo federal. Os consumidores também podem entrar em contato com a ouvidoria da sua empresa de distribuição, que

deve manter canais de acesso disponíveis para os consumidores. A ANEEL não faz a mediação nesta etapa, mas coleta informações sobre a qualidade do serviço e tendências. Se a empresa e o consumidor não forem capazes de solucionar o problema diretamente, o consumidor pode registrar a reclamação diretamente na ANEEL. A ANEEL pode fazer a mediação para a resolução de conflitos entre consumidores e empresas nos casos em que as regras existentes não forneçam claramente a resposta. O volume de mediação desse tipo é muito baixo. A ANEEL pode servir como árbitro, proferindo decisões em primeira instância nos processos administrativos sobre as relações de consumo e certas negociações frustradas entre os agentes de mercado. Em vista da baixa conscientização geral do papel da ANEEL (ver Mandato, funções e poderes), a consciência das possibilidades de reclamação entre o público em geral pode ser uma área para futura investigação.

#### *Recomendações preliminares:*

- **Reavaliar** o fluxo de trabalho dos recursos para aumentar a eficiência, dentro dos parâmetros legais. As etapas podem envolver:
  - Iniciar um diálogo com as partes interessadas para compreender as motivações e considerações comuns por trás dos recursos e explorar abordagens alternativas;
  - Considerar medidas para melhorar a confiança e construir relações menos antagônicas entre as entidades reguladas, tais como a implementação de princípios de regulamentação de ética nos negócios.
  - Com base nessas avaliações e diálogos, reconsiderar o uso de uma meta quantitativa para reduzir o número de recursos, focando em vez disso na qualidade e no resultado dos processos.
- **Buscar** compreender as experiências das partes interessadas nos processos de recursos e reclamações para identificar estratégias a fim de melhorar a eficiência e a efetividade desses processos. Por exemplo, a ANEEL poderia acompanhar o progresso na melhora da tempestividade dos recursos, incluindo essa métrica no mapa estratégico. Além disso, a ANEEL poderia analisar a experiência do consumidor no processo de reclamação para saber se os consumidores estão cientes (e podem aproveitar) das possibilidades de reclamação.
- **Conduzir** uma auditoria no site da ANEEL para assegurar que os usuários que não estejam cientes dos serviços da ANEEL ainda possam encontrar e usufruir dos serviços do órgão. Uma auditoria de Otimização do Motor de Busca pode ajudar a agência a entender como direcionar os usuários utilizando certas palavras-chave (por exemplo, aqueles que buscam por “reclamação de energia elétrica”) para as páginas correspondentes no site da ANEEL. Uma auditoria da experiência do usuário no site da ANEEL pode ajudar o órgão a saber se o site é intuitivo e de fácil navegação para todos os visitantes (inclusive, por exemplo, para aqueles que acessam o site através de um dispositivo móvel ou para aqueles com deficiência visual), ajudando os visitantes a encontrar informações pertinentes da maneira mais fácil possível.

### ***Transparência e prestação de contas***

**Os processos de tomada de decisão da ANEEL mostram uma forte ênfase na transparência.** A ANEEL disponibiliza seus processos de tomada de decisão a um público mais amplo, utilizando diversas estratégias. Para incentivar a transparência, a ANEEL fornece acesso aos consumidores antes, durante e depois das reuniões da diretoria. Pelo menos cinco dias antes de uma reunião da diretoria, a ANEEL divulga a pauta da reunião da diretoria ao público. As reuniões propriamente ditas são abertas ao público e transmitidas ao vivo on-line. Após a reunião, a ANEEL publica uma ata resumida das ações da diretoria. A ANEEL publica decisões e documentos comprobatórios no Diário Oficial e no site da ANEEL.

**As exigências em nível federal também ajudam na transparência.** O governo federal mantém um Portal da Transparência que fornece informações sobre a execução de programas e políticas públicas. A ANEEL deve implementar uma Carta de Serviços ao Cidadão e um plano anual de comunicação para informar o público sobre as oportunidades de participação e os direitos dos consumidores.

**A ANEEL tem um grande volume de solicitações de informação e muitos solicitantes estão aguardando respostas há muito tempo.** A Lei de Acesso à Informação do Brasil dita as regras para a divulgação das informações. A ANEEL tem o terceiro maior número de solicitações de informação entre as 300 instituições abrangidas pela lei. Embora o tempo médio que a ANEEL leva para responder a uma solicitação seja de 6 a 7 dias, o grande volume de solicitações faz com que muitos solicitantes esperem mais do que os prazos estabelecidos na lei para receber uma resposta (mais informações sobre este estudo no Capítulo 2).

**A supervisão parlamentar da ANEEL ocorre com a ajuda do Tribunal de Contas da União (TCU) e tem havido tensão entre a supervisão do TCU e a discricionariedade técnica da ANEEL.** O TCU tem amplo poder de supervisão sobre a ANEEL, conduzindo inspeções de rotina e supervisionando leilões e contratos de concessão. O TCU considera que também pode revisar e contestar as determinações da ANEEL, fazendo julgamentos sobre os resultados, a economia, a eficiência e a efetividade das suas atividades. Em alguns casos, a ANEEL recuou diante das decisões do TCU que considera estarem infringindo a discricionariedade técnica da ANEEL.

#### *Recomendações preliminares:*

- **Empreender** esforços contínuos para melhorar ainda mais a transparência e a acessibilidade dos processos da ANEEL. Usando a experiência de materiais em linguagem objetiva produzidos para acompanhar a AIR, implementar tais iniciativas para acompanhar guias que explicam as principais áreas dos processos decisórios e as decisões regulatórias da ANEEL para as partes interessadas não especializadas.
- **Simplificar** processos para responder às solicitações de informação. Identificar solicitações comuns e considerar a publicação proativa dessas informações ou tornar material já publicado mais acessível, juntamente com esforços para implementar o plano de dados abertos da ANEEL.
- **Intensificar** o nível de interação entre a ANEEL e o TCU no nível estratégico para aumentar a compreensão mútua do papel e das competências da ANEEL.

#### **Quadro 10. A discricionariedade dos tribunais ao julgar as decisões da BNetzA**

Embora toda entidade regulada tenha o direito de contestar a decisão do regulador perante um tribunal, é preciso entender que os tribunais não são os “melhores reguladores”, pois nenhum tribunal jamais terá o conhecimento especializado do regulador. Por isso, é importante saber até que ponto os tribunais estão em condições de julgar as escolhas regulatórias feitas pelo regulador no exercício da sua discricionariedade. Numa recente decisão do Tribunal Federal de Justiça da Alemanha de 26 de janeiro de 2021 (Caso nº EnVR 7/20) referente a uma decisão da BNetzA relacionada à regulamentação de incentivos para redes de gás, o Tribunal Federal de Justiça decidiu que a BNetzA tem uma (pequena) margem de discricionariedade que não pode ser controlada pelo Tribunal quanto à escolha da metodologia e ao cálculo do fator de produtividade geral para redes de gás. Esse seria o caso somente se determinados requisitos rigorosos fossem atendidos, ou seja, a existência de várias metodologias modernas comprovadas disponíveis, a existência de um elemento de prognóstico incluído na decisão, e o termo legal deixa espaço para interpretação. Se esses critérios fossem atendidos, o Tribunal

poderia avaliar os critérios utilizados para escolher um determinado método, mas deixa a decisão final para o regulador, uma vez que é o julgamento do regulador sobre a escolha da metodologia, em última análise, o mais adequado para alcançar os objetivos da regulamentação.

Fonte: informações fornecidas pela BNetA, 2021.

## Produto e resultado

### *Coleta de dados*

**A ANEEL promove suas atividades de fiscalização e regulação, coletando uma enorme quantidade de informações, e realiza esforços para melhorar a qualidade dos dados.** A ANEEL coleta informações sobre qualidade do serviço, metas operacionais, segurança de barragens e desempenho de geração, entre outros. No seu esforço de coleta de dados, a ANEEL criou um manual de contabilidade para o setor, juntamente com as partes interessadas, consultores e associações de contadores, para melhorar a qualidade dos dados. A divulgação de informações pelas empresas inclui balancetes mensais, relatórios trimestrais e anuais e um relatório anual de responsabilidade social e ambiental.

**Entretanto, problemas com a qualidade dos dados às vezes complicam o uso e a integração eficiente dos dados.** Apesar dos esforços da ANEEL para aumentar a qualidade dos dados através do seu manual de dados, a qualidade dos dados continua sendo um problema. Como a ANEEL coleta a maior parte das suas informações de fontes externas, os dados são provenientes de entidades que utilizam definições diferentes. Em outros casos, os dados podem estar incompletos ou desatualizados, ou pode haver inconsistências entre os dados recebidos pelos diferentes departamentos da ANEEL. Esses problemas dificultam o uso eficiente de dados na fiscalização e na regulação de empresas do setor elétrico, pois reduzem a comparabilidade e confiabilidade dos dados.

### *Monitoramento e divulgação de informações sobre o desempenho do setor*

**A ANEEL implementou medidas para melhorar a divulgação de dados e informações para o público em geral.** Para informar o público sobre o desempenho das empresas de distribuição no serviço de atendimento ao cliente e no atendimento das reclamações, a ANEEL concede o Prêmio ANEEL de Ouvidoria a empresas com bom desempenho (ver Envolvimento das partes interessadas). A ANEEL também publica uma quantidade significativa de dados brutos sobre o desempenho do setor regulado, tais como balancetes mensais, relatórios trimestrais e anuais e indicadores de confiabilidade da rede. A ANEEL não publica todos os dados, pois alguns dados são confidenciais e outros são compartilhados somente mediante solicitação. Através da publicação de dados, a ANEEL também visa possibilitar a “auditoria social” de dados, recebendo contribuições da sociedade sobre possíveis inconsistências ou dados incorretos. Para melhorar o compartilhamento e a qualidade dos dados e auxiliar a tomada de decisão, a ANEEL elaborou um Plano de Dados Abertos 2020-21).

**A ANEEL monitora os resultados do setor em relação a indicadores estratégicos, o que fornece insights sobre alguns elementos importantes do desempenho do setor.** A ANEEL divulga anualmente informações sobre dois objetivos estratégicos relacionados aos resultados do setor através de seu relatório anual (ver Tabela 2.10). Ao fazer isso, o órgão compara elementos como o índice de adimplência das obrigações, um índice de sustentabilidade econômica e financeira, a satisfação do consumidor e a confiabilidade da rede. Embora os indicadores não meçam diretamente o impacto da ANEEL nos resultados do setor, por serem influenciados por outros fatores externos, eles fornecem insights sobre o desempenho geral do setor elétrico brasileiro.

## **Monitoramento e divulgação de informações sobre o desempenho da ANEEL**

A prática da ANEEL de definir uma meta para cada indicador estratégico é uma boa prática para incentivar a melhoria, apesar de algumas metas relacionadas a processos parecerem pouco realistas. A ANEEL inclui nove objetivos estratégicos relacionados a seus processos em seu planejamento estratégico (ver Tabela 2.10 para os objetivos estratégicos e indicadores da ANEEL). Para a maioria dos indicadores, a ANEEL registrou uma melhora na pontuação ao longo do tempo. Entretanto, algumas metas podem precisar ser revisadas para torná-las mais realistas. Por exemplo, a ANEEL pretende realizar uma AIR em 100% dos casos, ter 100% das suas decisões tomadas dentro do prazo e ter 100% de sucesso nos processos judiciais. Na prática, a ANEEL não atingiu essas metas. Além disso, estabeleceu uma meta de 170 novos processos judiciais em 2019, embora o número de casos tenha chegado a 451. A distância entre a meta e o que de fato mostraram esses indicadores específicos pode indicar que a ANEEL poderia ajustar essas metas para torná-las mais realistas.

### *Recomendações preliminares:*

- **Elaborar** um marco estratégico mais focado para aumentar o foco nos indicadores estratégicos, permitindo um acompanhamento mais fácil do desempenho do órgão. Isso envolveria:
  - Priorizar os principais objetivos estratégicos;
  - Selecionar um número menor de indicadores a serem divulgados pela ANEEL;
  - Fornecer orientação ao público sobre a interpretação dos diferentes indicadores.
- **Avaliar** se todas as metas dos indicadores estratégicos são realistas para melhorar os incentivos deles decorrentes e revisar aqueles que não se enquadram nesse escopo. A ANEEL poderia usar a análise histórica para avaliar o nível adequado das metas para garantir que elas sejam atingíveis.
- **Aumentar** a disponibilidade de dados ao público através de iniciativas como o plano de dados abertos para assegurar a prestação de contas do desempenho do setor e da ANEEL. Para corresponder às expectativas e definir as necessidades, a ANEEL deve consultar as partes interessadas sobre os processos de compartilhamento de dados através de reuniões e solicitações de contribuições ou opiniões.
- **Analisar** coletivamente com os atores do setor que fornecem dados regularmente à ANEEL ambiguidades nas definições de dados que complicam seu uso e atualizar o manual de contabilidade com definições mais detalhadas.

### **Quadro 11. Dados Abertos da Inspeção de Mercados de Energia da Suécia**

Os dados abertos na Inspeção de Mercados de Energia da Suécia (Ei) são informações disponíveis para qualquer pessoa utilizar, reutilizar e compartilhar, de forma que outros possam desenvolvê-las e criar benefícios para mais pessoas. As informações são disponibilizadas sem restrições na forma de direitos autorais, patentes ou confidencialidade, por não conterem dados pessoais e informações sigilosas.

A Ei trabalha ativamente com dados abertos, em conformidade com as diretivas e recomendações da UE e do governo. A reutilização de informações do governo é regulada pela Diretiva PSI (a sigla em inglês significa Informações do Setor Público, ou seja, informações públicas). A lei é baseada na Diretiva PSI da UE (Diretiva PSI).

As fontes de dados da Ei são catalogadas de acordo com padrões internacionais num serviço de diretório que, além de referência/ponto de acesso/API aos dados em si, contém a descrição dos metadados das fontes de dados de acordo com o padrão DCAT-AP. O catálogo é “colhido”, ou seja,

carregado e publicado no catálogo nacional de dados abertos (<http://www.dataportal.se>) e no catálogo de dados abertos da UE (<http://www.europeandataportal.eu>).

O catálogo de dados lista todos os dados abertos da Ei e o portal de estatísticas da Ei contém os conjuntos de dados publicados como estatísticas. A Ei está continuamente trabalhando para disponibilizar mais dados e aumentará o alcance no catálogo de dados. Atualmente o catálogo de dados inclui dados abertos sobre, por exemplo, indicadores de falta de energia, tarifas e preços da rede, clientes por tipo de assinatura, demonstrações de resultados e balanços patrimoniais das empresas e dados técnicos relacionados com a rede elétrica (<https://www.ei.se/om-webbplatsen/psi/>)

A Ei incentiva de forma ativa a reutilização e o processamento de seus dados e espera que os dados abertos possam ser utilizados para tudo, desde pesquisa até novos serviços digitais. Dessa forma, a Ei pode contribuir para o aumento do benefício social para todos.

Fonte: informações fornecidas pela Inspeção dos Mercados de Energia da Suécia, 2021.

## Notas

<sup>1</sup> Especificamente para o setor elétrico, a energia hidráulica, solar, eólica e os biocombustíveis representam 82% da geração total de energia elétrica em 2018.

<sup>2</sup> O Plano Real reestruturou o cenário econômico do Brasil no início dos anos 1990, após um longo período de intervenção estatal. O plano criou um ambiente mais favorável para a abertura econômica, a reforma regulatória e institucional e uma inflação estável. A criação das novas agências reguladoras independentes foi inspirada pela experiência internacional, principalmente pelo modelo institucional norte-americano de agências reguladoras independentes.

<sup>3</sup> Os dados sobre a população e a parcela da população com acesso à energia elétrica são números da OCDE e da AIE para o ano de 2018.

<sup>4</sup> A Lei nº 12.783/2013 criou um regime de remuneração por tarifa definido pela ANEEL para as concessionárias de geração de energia hidrelétrica com concessões prorrogadas, incluindo a alocação de cotas de garantia física e padrões de qualidade.

<sup>5</sup> Embora os consumidores fossem elegíveis para o ambiente de contratação livre no caso de terem uma carga acima de 3 000 kW, esse limite diminuiu para 2.500 kW a partir de 1 de julho de 2019 e para 2 000 kW a partir de 1 de janeiro de 2020. Após a publicação de uma portaria ministerial, esse limite diminuirá ainda mais no futuro para 1 500 kW a partir de 1 de janeiro de 2021, 1 000 kW a partir de 1 de janeiro de 2022 e 500 kW a partir de 1 de janeiro de 2023.

<sup>6</sup> Por exemplo, projetos-piloto para testar novas tecnologias podem auxiliar a inovação tecnológica no setor, mas possivelmente à custa da eficiência de custos no curto prazo. Isso poderia significar uma troca entre os objetivos estratégicos 1 e 4.

<sup>7</sup> O CMSE é composto por representantes do MME, da ANEEL, da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE, da Empresa de Pesquisa Energética – EPE, do Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP.

<sup>8</sup> A revisão está pendente no momento da elaboração do presente documento (Março de 2021).

<sup>9</sup> Embora a Procuradoria Federal esteja representada nesses números, os colaboradores da Procuradoria Federal podem ser discriminados de outros colaboradores da ANEEL. Se os colaboradores da Procuradoria Federal forem excluídos do número de colaboradores, a proporção de colaboradores administrativos e de assessoramento da gestão permanece igual em 38%.

<sup>10</sup> Incluindo ANEEL, ANATEL, ANP, ANTT, ANTAQ e ANAC.

<sup>11</sup> Os diretores da ANEEL realizaram 51 reuniões públicas para analisar mais de 1 500 deliberações em 2019.

## Referências

- ANEEL (2018), *A Missão, a Visão e os Valores da ANEEL*, <https://www.aneel.gov.br/missao-e-visao>. [6]
- ANEEL (2017), *Portaria n° 4.823, de 28 de Novembro de 2017*, <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20174823.pdf>. [7]
- BnetzA (2020), *Shaping the future for Germany's key infrastructure*, <https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/EN/BNetzA/PressSection/ReportPublications/2020/ImageB.html> (accessed on 22 March 2021). [1]
- CTA (2020), *Annual Report 2019-2020*, <https://www.otc-cta.gc.ca/eng/publication/annual-report-2019-2020> (accessed on 18 March 2021). [2]
- CTA (2020), *Departmental Plan 2020-2021*, [https://otc-cta.gc.ca/sites/default/files/departmental\\_plan\\_2020\\_2021.pdf](https://otc-cta.gc.ca/sites/default/files/departmental_plan_2020_2021.pdf). [3]
- ICER (2015), *Energy Connections: Engaging the consumer in building stronger systems*, [http://icer-regulators.net/wp-content/uploads/download-manager-files/i15-vwg3-report%20on%20consumer%20issues\\_for%20print.pdf](http://icer-regulators.net/wp-content/uploads/download-manager-files/i15-vwg3-report%20on%20consumer%20issues_for%20print.pdf). [5]
- ICER (2009), *Institutional Documents*, <http://icer-regulators.net/institutional-documents/> (accessed on 30 July 2020). [4]

# 1 Contexto setorial

---

Este capítulo apresenta um panorama das instituições públicas brasileiras e descreve as principais características do setor elétrico, bem como o marco legal que determina as funções da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

---

## Reformas setoriais

O setor elétrico brasileiro passou por profundas transformações ao longo das últimas décadas. Antes de 1995, empresas de energia integradas verticalmente, em sua maioria controladas pelo Estado, caracterizavam o setor. O mercado lutou para acompanhar o aumento da demanda por energia elétrica, que se agravou durante os anos 1990. Essa situação acabou levando a duas ondas de reformas setoriais, nos anos 1990 e em 2004. As reformas visavam aumentar o fornecimento e a acessibilidade dos preços da energia elétrica, promovendo o investimento privado e a concorrência, além de criar incentivos à eficiência.

### ***Primeira onda de reformas: década de 1990***

O governo implementou uma série de reformas para abrir o mercado brasileiro de energia elétrica à concorrência e aumentar o investimento privado nos anos 1990, inspirado por reformas em muitos países europeus, como o Reino Unido. Consequentemente, a maior entidade estatal do mercado, Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), foi dividida em 6 holdings e 14 empresas de geração e transmissão (Vagliasindi and Besant-Jones, 2013<sup>[1]</sup>) e muitas empresas estatais passaram para mãos privadas (OECD, 2008<sup>[2]</sup>). Grandes consumidores (com capacidade acima de 10 MW) obtiveram o direito de contratar sua própria energia elétrica através do mercado atacadista. O marco legal criou um regime de acesso a terceiros, concedendo aos produtores independentes de energia elétrica (PIE) acesso às redes de transmissão e distribuição (Lei Nº 9.074, de 7 de Julho de 1995, 1995<sup>[3]</sup>) Por fim, as reformas dos anos 1990 resultaram numa estrutura tarifária para as empresas de distribuição baseada no custo necessário para operar, dadas as circunstâncias da empresa (número de consumidores, tamanho da rede, etc.) (Lei nº 8.631, de 4 de Março de 1993, 1993<sup>[4]</sup>). Antes das reformas dos anos 1990, a tarifa aplicável ao consumo de energia elétrica era uniforme em todo o país, ao passo que o retorno para as empresas era fixo, dando pouco incentivo às empresas para operar com eficiência.

As reformas vieram com uma nova estrutura de supervisão, que incluiu a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. A ANEEL regula a geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica em todo o Brasil (Lei Nº 9.427, de 26 de Dezembro de 1996., 1996<sup>[5]</sup>). Um novo comitê, o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, foi criado para assessorar o Presidente da República Federativa do Brasil em matéria de política energética ( Lei nº 9.478, de 6 de Agosto de 1997, 1997<sup>[6]</sup>). O CNPE inclui representantes do Ministério de Minas e Energia – MME, que o preside, bem como uma série de outros ministérios<sup>1</sup> e representantes dos estados e do Distrito Federal, da sociedade civil e das universidades. Em paralelo, novas leis de 1998 e 2002 criaram o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS e o Mercado Atacadista de Energia Elétrica – MAE (Lei nº 9.648, de 27 de Maio de 1998, 1998<sup>[7]</sup>) (Lei nº 10.848, de 15 de Março de 2004., 2004<sup>[8]</sup>)<sup>2</sup>.

### ***Crise energética de 2001***

A primeira onda de reformas não conseguiu evitar uma crise energética em 2001. Embora a capacidade de geração instalada tenha aumentado em 28% durante os anos 1990, a demanda cresceu 45% no mesmo período, em parte devido ao fato de que o investimento privado no setor não decolou como esperado. A regulação ineficiente dos preços foi um dos motivos, e as empresas de geração alegaram que o teto regulatório de preços não permitia que elas recuperassem o custo da nova capacidade de geração (OECD, 2008<sup>[2]</sup>). Além disso, o novo mercado atacadista levou a muitas controvérsias em torno dos contratos entre compradores e vendedores de energia elétrica. O MAE foi incapaz de arbitrar com sucesso as controvérsias contratuais, em parte porque as muitas partes interessadas envolvidas não conseguiram chegar a um acordo sobre as regras do mercado. Isso levou a uma perda de credibilidade no funcionamento do mercado (Melo, Neves and Da Costa, 2009<sup>[9]</sup>).

Sem sucesso em atrair investimentos significativos na geração termelétrica, a maioria dos novos investimentos ainda estava na geração hidrelétrica<sup>3</sup>. A alta participação da geração hidrelétrica no Brasil torna o fornecimento de energia elétrica vulnerável a períodos de estiagem. No ano anterior à crise energética, os preços no atacado aumentaram a níveis sem precedentes, pois um período de estiagem levou a uma redução dos níveis de água das represas. O governo lançou um programa para estimular o investimento em usinas a gás, mas os investidores estavam relutantes em participar. Isso se deu em parte devido ao alto preço do gás cobrado pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), a empresa estatal de petróleo e gás, e em parte devido à preocupação com a estabilidade do regime regulatório e das políticas governamentais. Para combater a falta de energia elétrica, o governo criou uma comissão especial, a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica – CGE, com poderes especiais para implementar um pacote de medidas para diminuir o consumo de energia elétrica. As medidas incluíram metas obrigatórias de economia de energia para todas as classes de consumidores e uma campanha de conscientização da população. Os consumidores que não atingissem suas metas enfrentavam interrupções de fornecimento, além de tarifas mais altas. Os consumidores que reduzissem seu consumo além da sua meta recebiam um bônus (IEA, 2005<sup>[10]</sup>). Embora o governo tenha sido capaz de administrar a crise reduzindo drasticamente o consumo de energia elétrica em 20% na maior parte do país (Vagliasindi and Besant-Jones, 2013<sup>[1]</sup>), o sistema elétrico precisava de mais reformas.

A crise energética de 2001 trouxe de volta à agenda política a eficiência e a gestão da energia, bem como a necessidade de um órgão que pudesse fornecer um planejamento estratégico. Além disso, problemas de governança, mais especificamente no MAE, estavam impedindo o bom funcionamento do mercado de energia elétrica. Faltava na nova estrutura de mercado uma orientação clara e um planejamento estratégico, algo que estava a cargo do MME antes das reformas dos anos 1990 (OECD, 2008<sup>[2]</sup>).

### **Segunda onda de reformas: 2004**

Em 2004, o governo brasileiro adotou uma nova legislação reestruturando o mercado de energia elétrica (Lei nº 10.848, de 15 de Março de 2004., 2004<sup>[8]</sup>). A reforma visava aumentar a segurança do fornecimento no mercado de energia elétrica, atraindo investimentos a baixo custo, e manter as tarifas para os consumidores a um nível razoável (OECD, 2008<sup>[2]</sup>). Isso deveria ser alcançado através de vários objetivos:

- criar um híbrido entre os ambientes de contratação livre e regulada;
- melhorar a estrutura institucional do mercado;
- melhorar o funcionamento do mercado atacadista, e
- aumentar ainda mais o investimento privado na nova geração.

A privatização de empresas estatais estagnou, pois o objetivo não era mais a privatização de todas as empresas (Vagliasindi and Besant-Jones, 2013<sup>[1]</sup>). O “novo modelo” dividiu consumidores entre um mercado regulado e um mercado competitivo com base no seu nível de consumo. A maioria dos consumidores permaneceu cativa e sujeita a um Ambiente de Contratação Regulada – ACR, suprido por empresas de distribuição que devem contratar a energia elétrica necessária com empresas de geração através de leilões. (ver Quadro 1.1). A concorrência é possível no Ambiente de Contratação Livre – ACL para consumidores com carga acima de 2 MW<sup>4</sup> (principalmente grandes consumidores industriais ou comerciais)<sup>5</sup>, que podem contratar sua energia elétrica diretamente com empresas de geração e através dos leilões de geração, transmissão e distribuição. Por fim, uma nova entidade, a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE, absorveu o MAE, ficando responsável como gerente de mercado pelos acordos entre os ambientes de contratação livre e regulada, bem como por certos aspectos práticos dos leilões. A ANEEL supervisiona as operações da CCEE e do ONS, que são empresas privadas sem fins lucrativos. A ANEEL aprova o orçamento do ONS, que é financiado principalmente através de um encargo incluído na tarifa de transmissão, enquanto a CCEE é custeada por seus membros<sup>6</sup> (ANEEL, 2016<sup>[11]</sup>); (Lei nº 10.848, de 15 de Março de 2004., 2004<sup>[8]</sup>).

**Tabela 1.1. Estrutura do mercado de energia elétrica após 2004**

	Ambiente de contratação regulada (ACR)	Ambiente de contratação livre (ACL)
Tipo de consumidor	Consumidores com capacidade abaixo de 2 000 kW	Consumidores com capacidade a partir de 2 000 kW
Consumidores podem comprar sua energia elétrica de	Empresas de distribuição	Empresas de geração, comercializadores, autoprodutores e empresas de distribuição
Mecanismo de mercado	Leilões regulados com contratos de longo prazo	Contratos bilaterais
Nível de preço	Preço de energia elétrica baseado na média de leilões regulados, mais componente de custo para a rede de transmissão e distribuição	Preço de energia elétrica negociado livremente, mais componente de custo para a rede de transmissão e distribuição

\* Consumidores com capacidade a partir de 2.000 kW têm a possibilidade de optar por não participar do ambiente de contratação livre, retornando assim às tarifas reguladas aplicáveis no ACR.

Fonte: informações fornecidas pela ANEEL, (Lei N° 9.074, de 7 de Julho de 1995, 1995<sup>[3]</sup>) (Lei n° 10.848, de 15 de Março de 2004., 2004<sup>[8]</sup>); (Portaria n° 514, de 27 de Dezembro de 2018, 2018<sup>[12]</sup>) (Portaria n° 465, de 12 de Dezembro de 2019., 2019<sup>[13]</sup>).

### Quadro 1.1. Leilões e concessões

Os leilões para geração de energia elétrica são um elemento essencial da estrutura de mercado brasileiro. A ANEEL organiza esses leilões anuais mediante solicitação do MME. Existem leilões em três categorias: energia proveniente de novas usinas, energia proveniente de usinas existentes e energia proveniente de fontes renováveis. A geração de energia nuclear fica fora dos leilões, pois esta atividade não pode ser delegada a empresas privadas. Como parte do processo de leilão, as empresas de distribuição (que também atuam como fornecedores para consumidores cativos) precisam contratar sua demanda estimada para os próximos três a cinco anos. Essas estimativas fornecem subsídios para o MME e a EPE em seu planejamento da capacidade de fornecimento necessária. Os investidores fazem ofertas para fornecer a capacidade. Aqueles que oferecem a menor tarifa para sua energia ganham as concessões e a duração das concessões dependem do tipo de energia elétrica produzida (as concessões hidrelétricas duram mais do que as concessões termelétricas). A ANEEL e a CCEE podem promover leilões de ajuste para a energia elétrica a ser fornecida no ano seguinte. Tanto empresas nacionais quanto internacionais podem participar dos leilões. Entretanto, as empresas estrangeiras devem designar um representante local e precisam criar uma Sociedade de Propósito Específico para qualquer concessão obtida.

O valor que os compradores pagam pela energia elétrica é igual à média dos custos totais de geração do ambiente de contratação regulada e, portanto, é o mesmo em todas as empresas de distribuição. Além disso, como as empresas de distribuição contratam a demanda projetada antecipadamente em contratos de longo prazo, isso acaba reduzindo o risco para as empresas de geração. O Ambiente de Contratação Livre oferece uma função de compensação do mercado, pois quando a energia elétrica contratada pelas empresas de distribuição excede a demanda, elas podem vender o excesso de energia no ambiente de contratação livre. Do mesmo modo, se a demanda realizada exceder o nível que as empresas contrataram, elas podem comprar no ambiente de contratação livre.

O fato de uma empresa de geração precisar ou não de uma concessão, autorização ou registro para construir e operar instalações de geração depende da capacidade e da natureza da instalação, bem como se ela está ativa no ambiente de contratação livre ou regulada. A geração hidrelétrica e termelétrica com capacidade acima de 50 000 kW destinados ao ambiente de contratação regulada é

feita através de concessões. Os Produtores Independentes de Energia Elétrica (PIE) que vendem sua energia exclusivamente no ambiente de contratação livre, ou a utilizam para consumo próprio, são titulares de uma autorização. Os autoprodutores que geram energia a partir de qualquer fonte podem solicitar uma autorização de autogeração à ANEEL. Para os geradores de energia hidrelétrica existe uma série de outras exigências, mais especificamente a exigência de um estudo de inventário dos potenciais hidráulicos. Os geradores com uma capacidade instalada inferior a 5 000 kW não necessitam de concessão ou autorização, mas apenas de um registro junto à ANEEL.

Paralelamente aos leilões de geração de energia elétrica, as obras em linhas de transmissão são outorgadas tanto através de autorizações quanto de leilões. Para linhas de transmissão existentes, a ONS elabora planos de manutenção e melhoria, em colaboração com o MME e a EPE. A ANEEL autoriza as concessionárias existentes a executar esses projetos, concedendo a eles receitas adicionais para tal. Para novas linhas de transmissão, a EPE projeta as novas linhas necessárias. Após a aprovação dessas novas linhas de transmissão pelo MME, a ANEEL organiza um processo licitatório. O licitante com a proposta de menor valor ganha a concessão, ficando encarregado de desenvolver, operar e manter o projeto por um período de 30 anos.

A distribuição de energia elétrica é um serviço público, conforme definido na Constituição, sendo, portanto, de responsabilidade do governo brasileiro. Entretanto, o Poder Executivo pode outorgar concessões a entes privados por um período de 30 anos, através de um processo de leilão. Atualmente, existem 53 concessões de distribuição, das quais dez estão sob o controle estatal (estadual ou municipal). Como no caso das concessões de geração e transmissão, as concessionárias podem ser estrangeiras desde que criem uma Sociedade de Propósito Específico para a execução de suas tarefas.

Fonte: (OECD, 2008<sup>[2]</sup>), OECD Reviews of Regulatory Reform: Brazil 2008: Strengthening Governance for Growth, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264042940-en>; Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995 (1995), Presidência da República, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19074compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074compilada.htm).

De acordo com a legislação de 2004, a política energética é definida pelo Presidente do Brasil, assessorado pelo CNPE. O marco constitui um novo órgão central de planejamento, a Empresa de Pesquisa Energética – EPE, preenchendo um vácuo após as primeiras ondas de reformas. A EPE é um órgão subordinado ao MME e elabora a estratégia para o setor energético, bem como seus objetivos de longo prazo. Para isso, o órgão analisa a evolução de longo prazo da demanda futura e formula estudos estratégicos para horizontes de 10 e 25 anos. Posteriormente, o MME utiliza esse subsídio para construir uma carteira de energia, na qual determina a participação na geração total das diferentes fontes de energia. O objetivo é encontrar uma mistura “desejável” de fontes de energia, com um equilíbrio entre diferentes tecnologias e entre custo e segurança energética. A EPE elabora uma lista de possíveis projetos, que precisam da aprovação do MME e do CNPE. Os projetos habilitados farão parte dos leilões para a geração de energia elétrica (OECD, 2008<sup>[2]</sup>). Paralelamente ao planejamento de longo prazo da EPE, o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico – CMSE monitora e avalia a segurança do fornecimento no mercado de energia elétrica. O CMSE é composto por representantes do MME, da ANEEL, da CCEE, da EPE, do ONS e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, combinando assim os conhecimentos e insights de muitas instituições importantes no mercado.

### ***Evolução desde 2004***

Embora as reformas de 2004 tenham lançado as bases do mercado tal como está estruturado hoje, o mercado de energia elétrica ainda está sujeito a um processo contínuo de reforma. Muitas novas leis e decretos desde 2004 destacam isso, bem como considerações para novas reformas. As mudanças na

legislação incluem ajustes nas regras para concessões, prorrogações de concessões existentes, a regulamentação da CDE e uma redução nos subsídios para famílias de baixa renda<sup>7</sup> (ver Quadro 1.2). Além disso, o Presidente do Brasil criou o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI em 2016 (Lei nº 13.334, de 13 de Setembro de 2016., 2016<sup>[14]</sup>), dando um novo impulso à privatização e ao investimento privado em infraestrutura. Segundo consta do site do programa, o programa visa expandir e acelerar a transferência entre o Estado e o setor privado. O Presidente pode designar projetos para o programa no setor energético, bem como outras infraestruturas, como portos e aeroportos. Após serem designados, os projetos são leiloados pela ANEEL. O programa resultou numa série de privatizações de projetos de geração, transmissão e distribuição desde 2016<sup>8</sup>.

Olhando para frente, uma série de discussões e acontecimentos pode afetar a estrutura de mercado no futuro. Isso inclui três grandes acontecimentos:

- Uma portaria do MME visa permitir gradualmente, com o tempo, que mais consumidores escolham seu próprio fornecedor. Na situação atual, somente grandes consumidores com capacidade acima de 2 MW podem escolher seu próprio fornecedor, enquanto os consumidores menores “cativos” têm que comprar sua energia diretamente da sua empresa de distribuição. A partir de 1º de janeiro de 2023, todos os consumidores com capacidade igual ou superior a 500 kW devem poder escolher seu próprio fornecedor. A fim de permitir a abertura para os consumidores abaixo desse limite, e assim abrir o mercado para todos os consumidores independentemente da sua capacidade, a ANEEL, juntamente com a CCEE, foi designada para conduzir um estudo sobre as medidas regulatórias necessárias (Portaria nº 465, de 12 de Dezembro de 2019., 2019<sup>[13]</sup>).
- No dia 5 de novembro de 2019, o Presidente Bolsonaro assinou um projeto de lei com a intenção de privatizar a Eletrobras, a maior empresa de energia elétrica do Brasil controlada pelo Estado, até 2020. Dada a posição dominante da Eletrobras no setor elétrico, com amplas atividades na geração e transmissão, uma privatização poderia ter um impacto significativo no mercado elétrico brasileiro. Junto com a privatização, o projeto de lei poria fim à “golden share” detida pelo governo federal brasileiro, o que limitaria sua influência sobre a empresa.
- O MME criou um grupo de trabalho para promover a modernização do setor elétrico. Um dos objetivos da modernização é melhorar os mecanismos de preços no mercado atacadista. Embora o atual sistema esteja baseado em preços semanais, a consulta pública mostrou uma necessidade de preços mais granulares (MME, 2019<sup>[15]</sup>). Sinais de preços mais granulares podem melhorar o grau de adequação com que os preços refletem a escassez de energia elétrica, cada vez mais importante no contexto de uma maior penetração de fontes renováveis mais voláteis no sistema elétrico. Outros temas dentro do esforço de modernização são i) formas de melhorar o ambiente de mercado e viabilizar a expansão do setor, ii) racionalização de encargos, iii) um mecanismo de realocação de energia, iv) a alocação de custos e riscos, v) a inserção de novas tecnologias no sistema e vi) a sustentabilidade dos serviços de distribuição (Portaria nº 187, de 4 de Abril de 2019, 2019<sup>[16]</sup>).

### Quadro 1.2. Política social no setor elétrico brasileiro

Em novembro de 2003, o governo brasileiro lançou um ambicioso programa para dar acesso universal à energia elétrica a todos os brasileiros. O programa denominado “Luz para Todos” tinha como objetivo levar energia elétrica aos brasileiros que não tinham acesso à rede em 2003, dos quais cerca de dez milhões viviam em áreas rurais. O programa é uma extensão do programa “Luz no Campo”. O programa pretende levar energia elétrica para as famílias principalmente através de fontes renováveis de energia, tais como energia solar e fontes de biomassa, já que o governo viu essa opção como a

mais eficiente para conectar os consumidores em áreas pouco povoadas, tais como o território amazônico.

O MME coordena o programa e é financiado por duas fontes principais. A primeira é a Reserva Global de Reversão – RGR, que concede empréstimos e arrecada seu financiamento através de taxas de concessão e multas das empresas de distribuição. A segunda fonte é a Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, que fornece subsídios. A própria CDE é financiada principalmente através das tarifas que os consumidores pagam pela energia elétrica e o orçamento do fundo é administrado pela CCEE e aprovado pela ANEEL. Outras fontes de financiamento para o programa “Luz para Todos” vêm de estados e municípios, bem como das empresas de distribuição.

O governo pretendia inicialmente fornecer energia elétrica a dez milhões de brasileiros, conforme identificado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, até 2008. Entretanto, ao longo da execução do programa, mais famílias foram identificadas e acrescentadas ao programa, na maioria das vezes em áreas de difícil acesso. Conseqüentemente, tanto o escopo quanto o cronograma do programa foram alterados e atualmente o programa deve durar até 2022 (conforme determinado pelo Decreto nº 9.357/2018). De acordo com o MME, o programa conectou 3.405.169 residências, ou cerca de 16.2 milhões de pessoas, até abril de 2018.

As famílias rurais e de baixa renda também podem receber um subsídio sobre suas tarifas de energia elétrica, financiado através da CDE<sup>1</sup>. Além disso, em resposta à pandemia da COVID-19, as famílias de baixa renda com um consumo abaixo de 220 kW receberam um desconto de 100% nos meses de abril a junho de 2020. A ANEEL aprovará os recursos que o fundo transferirá para as empresas de distribuição, a fim de compensar as famílias através de tarifas reduzidas. Com o Decreto nº 9.642/2018, o desconto em subsídios para consumidores rurais, cooperativas de distribuição rural e serviços públicos de água, esgoto, saneamento e irrigação diminuirá gradualmente ao longo do tempo, a uma taxa de 20% ao ano a partir de 1º de janeiro de 2019.

1. Paralelamente aos subsídios para famílias rurais e de baixa renda, a CDE também fornece subsídios para irrigação e aquicultura, saneamento básico e para os consumidores e produtores de fontes incentivadas, entre outros.

Fonte: AIE (2017), *Luz para Todos (Light for All) Electrification Programme*, <https://prod.iea.org/policies/4659-luz-para-todos-light-for-all-electrification-programme> (acesso em 14 de abril de 2020); MME (s.d.), *O Programa*, [https://www.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o\\_programa.asp](https://www.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o_programa.asp) (acesso em 30 de abril de 2020); Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010 (2010), Presidência da República, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/lei/12212.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/12212.htm); Decreto nº 9.357, de 27 de abril de 2018. (2018). *Presidência da República*. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/Decreto/D9357.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/Decreto/D9357.htm); Decreto nº 9.357, de 27 de Abril de 2018 (2018), Presidência da República [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/Decreto/D9357.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/Decreto/D9357.htm).

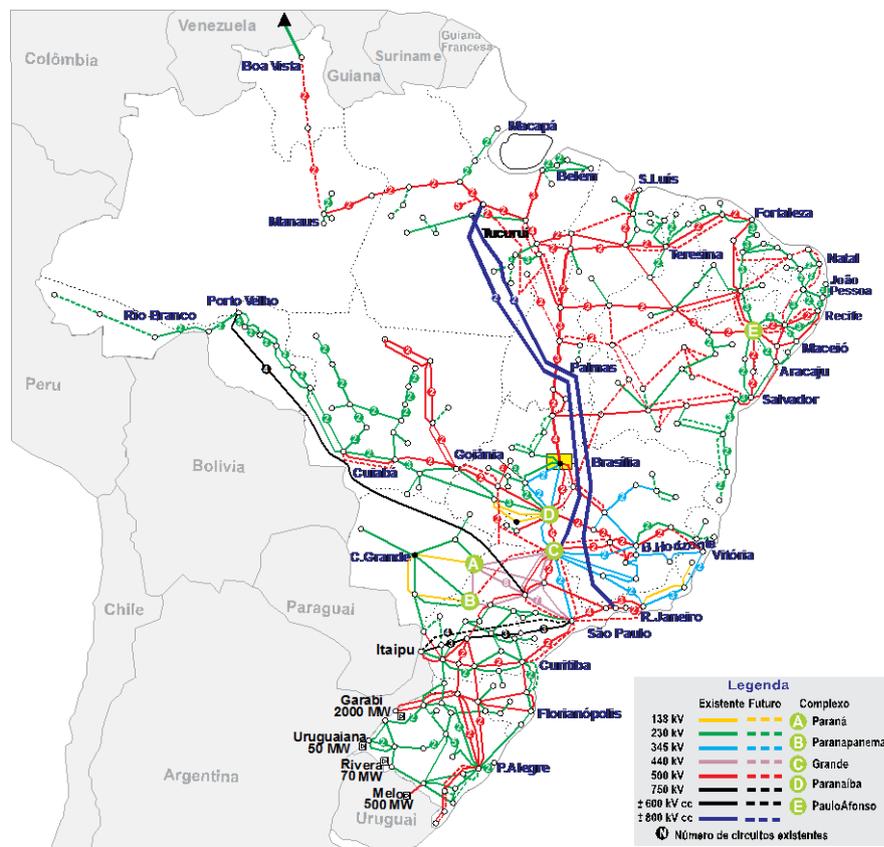
## Panorama do mercado

A principal rede de transmissão do Brasil, o Sistema Interligado Nacional – SIN, é composta por quatro subsistemas interligados (Norte, Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste, Sul). Juntos, eles formam um dos maiores subsistemas interligados do mundo. A rede brasileira tem interligações com o vizinho Paraguai (através do projeto Itaipu Binacional), bem como com o Uruguai, a Argentina e a Venezuela. O Operador do Nacional do Sistema Elétrico (ONS) espera que a rede cresça de 142 000 km em 2019 para 182 000 km de linhas de transmissão até 2024 (ver Figura 1.1). O ONS prevê uma extensão da rede em direção ao Noroeste do Brasil, uma região bem menos interligada, conectando à rede cidades como Boa Vista, além de melhorar a rede existente em outras partes do país. Além da rede nacional, existem 235 Sistemas Isolados que não estão interligados ao SIN (ONS, n.d.<sup>[17]</sup>). Essas redes isoladas estão localizadas principalmente na região amazônica no noroeste do país, bem como em várias ilhas brasileiras, e atendem a uma base de consumidores relativamente pequena.

Embora as reformas de mercado tenham ordenado a separação das empresas verticalmente integradas em empresas distintas<sup>9</sup>, as empresas de distribuição ainda desempenham o papel de fornecedor de energia elétrica para a maioria dos consumidores que está sujeita ao ambiente de contratação regulada. Além disso, as empresas de geração, transmissão e distribuição precisam dedicar uma porcentagem mínima de sua renda a projetos de pesquisa e desenvolvimento (Lei n. 9.991, de 24 de Julho de 2000., 2000<sup>[18]</sup>).

Uma mudança significativa no sistema de remuneração resultou da Lei nº 12.783/2013 (Lei nº 12.783, de 11 de Janeiro de 2013., 2013<sup>[19]</sup>). A lei previa a opção para os titulares de concessões prestes a vencer de prorrogar suas concessões por um período de até 30 anos, contrariando um sistema de remuneração criado pela ANEEL<sup>10</sup>. Para empresas de distribuição e empresas de transmissão com concessões prorrogadas, a remuneração é baseada em estimativas de despesas operacionais eficientes usando métodos DEA (Lopes et al., 2020<sup>[20]</sup>) (Costa, Lopes and de Pinho Matos, 2015<sup>[21]</sup>). As concessões de geração hidrelétrica prorrogadas sujeitas ao regime de cotas são remuneradas com base em tarifas e cotas de garantia física de energia elétrica às empresas de distribuição, conforme definido pela ANEEL (Lei nº 12.783, de 11 de Janeiro de 2013., 2013<sup>[19]</sup>)<sup>11</sup>. Entretanto, o risco hidrológico, que tem sido objeto frequente de disputas judiciais<sup>12</sup>, foi transferido para as empresas de distribuição no caso de concessões prorrogadas, o que significa que as empresas de distribuição têm que cobrir os custos de compras extras de energia elétrica caso a quantidade de energia hidrelétrica gerada estar abaixo da garantia física.

**Figura 1.1. Sistema Interligado Nacional do Brasil**



Observação: a figura representa a situação atual do Sistema Integrado Nacional do Brasil, bem como a expansão futura projetada até 2024 (linhas pontilhadas).

Fonte: ONS (s.d.), Mapas, <http://www.ons.org.br/paginas/sobre-o-sin/mapas> (acesso em 14 de abril 2020).

### Quadro 1.3. Eletrobras e Petrobras

Tradicionalmente, as Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) e a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) dominaram o setor de energia no Brasil. Antes da primeira onda de reformas setoriais nos anos 1990, a Eletrobras era o ator dominante no setor elétrico, atuando na geração, transmissão, distribuição e fornecimento. Com o passar do tempo, a Eletrobras foi obrigada a separar suas empresas verticalmente integradas e sua participação no mercado diminuiu devido a privatizações e novas concessões de geração e transmissão outorgadas a outras empresas. Ainda assim, a empresa possui quatro das cinco maiores empresas de transmissão e geração, e continua sendo a maior empresa de energia elétrica do país. O papel da Eletrobras na execução de uma série de programas governamentais destaca ainda mais seu status no setor elétrico brasileiro. A Eletrobras gerencia o programa “Luz para Todos”, levando energia elétrica a milhões de lares brasileiros, sob a coordenação do MME. Além disso, quando a privatização de seis empresas de distribuição fracassou devido a seu fraco desempenho, a Eletrobras assumiu o controle dessas empresas em 1997, sendo posteriormente privatizadas em 2018 (The World Bank, 2019<sup>[22]</sup>). Até 30 de abril de 2017, geriu também o orçamento e as operações da CDE e da RGR, bem como uma Conta de Consumo de Combustível – CCC para subsidiar a geração de energia termelétrica. A partir de maio de 2017, a CCEE assumiu essas operações (conforme determinou o Decreto nº 9.022/2017).

A Petrobras é a empresa estatal brasileira de petróleo e gás, e a maior empresa do Brasil em termos de receita.<sup>1</sup> Até as reformas de 1997 (Lei nº 9.478/1997), que abriram o mercado para a concorrência, ela desfrutava de um monopólio no mercado de petróleo e gás. Desde então, outras empresas ingressaram no mercado, mas a Petrobras mantém sua posição dominante. Além da sua posição dominante em todo o setor de gás, a empresa também atua na geração de energia elétrica e é dona do sexto maior produtor de energia elétrica.

1. Segundo a lista da Global Fortune 500.

Fonte: AIE (2017), Luz para Todos (Light for All) Electrification Programme, <https://prod.iea.org/policies/4659-luz-para-todos-light-for-all-electrification-programme> (acesso em 14 de abril de 2020); Vagliasindi, M. and J. Besant-Jones (2013), Power Market Structure, <http://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-9556-1>; Banco Mundial (2019), Improving Performance of Electricity Distribution in Brazil, <https://www.worldbank.org/en/results/2019/04/24/improving-performance-of-electricity-distribution-in-brazil> (acesso em 14 de abril de 2020); Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (1997), Presidência da República, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm); Decreto nº 9.022, de 31 de março de 2017 (2017), Presidência da República, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9022.htm).

**Tabela 1.2. Estrutura de mercado e propriedade no setor elétrico**

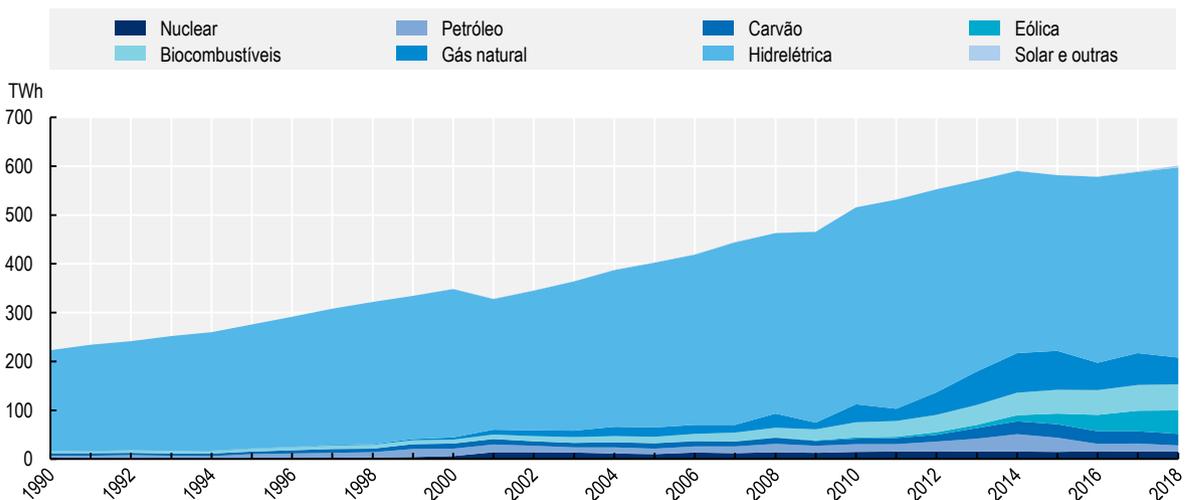
	Distribuição	Transmissão	Geração
Estrutura de mercado	53 empresas de distribuição + 51 cooperativas de distribuição <sup>1</sup>	242 empresas de transmissão	8 054 usinas geradoras
Participação no mercado das 10 maiores empresas	61.89%	69.33%	37.95%
Estimativas de propriedade do governo	10 das 53 empresas de distribuição controladas pelo Estado (estados ou municípios) em 2019	O Banco Mundial estimou a propriedade privada em 14% em 2008, o que provavelmente aumentou desde as novas concessões que foram outorgadas a empresas privadas desde 2008	O Banco Mundial estimou a propriedade privada em 27% em 2008, com previsão de crescimento para 44% num período de 5-6 anos e 50% no longo prazo.

1. As cooperativas de distribuição são iniciativas coletivas para fornecer energia elétrica a áreas que não são atendidas por empresas de distribuição. Fonte: informações fornecidas pela ANEEL; Vagliasindi, M. and J. Besant-Jones (2013), Power Market Structure, <http://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-9556-1>.

## Geração de energia elétrica

A geração de energia elétrica no Brasil está lentamente se transformando de um sistema dominado pela energia hidrelétrica para um sistema mais misto, devido ao surgimento de outros tipos de fontes de energia, tais como gás natural e fontes de energia renováveis<sup>13</sup> (eólica, biocombustíveis e solar). A geração hidrelétrica (em TWh) cresceu 88% no período 1990-2018, enquanto a geração total cresceu 170% no mesmo período, o que explica o decréscimo do domínio da energia hidrelétrica (ver Figura 1.2). Embora 93% da geração total de energia elétrica fosse proveniente de usinas hidrelétricas em 1990, esse percentual diminuiu para 65% em 2018 (IEA, 2020<sup>[23]</sup>). Em termos do fornecimento total de energia primária, as fontes renováveis<sup>14</sup> representaram 45% do fornecimento total de energia em 2018 (ver Figura 1.3), o que coloca o Brasil entre os países com menor consumo de carbono no mundo (IEA, 2020<sup>[24]</sup>)<sup>15</sup>.

**Figura 1.2. Geração de energia elétrica no Brasil por fonte**

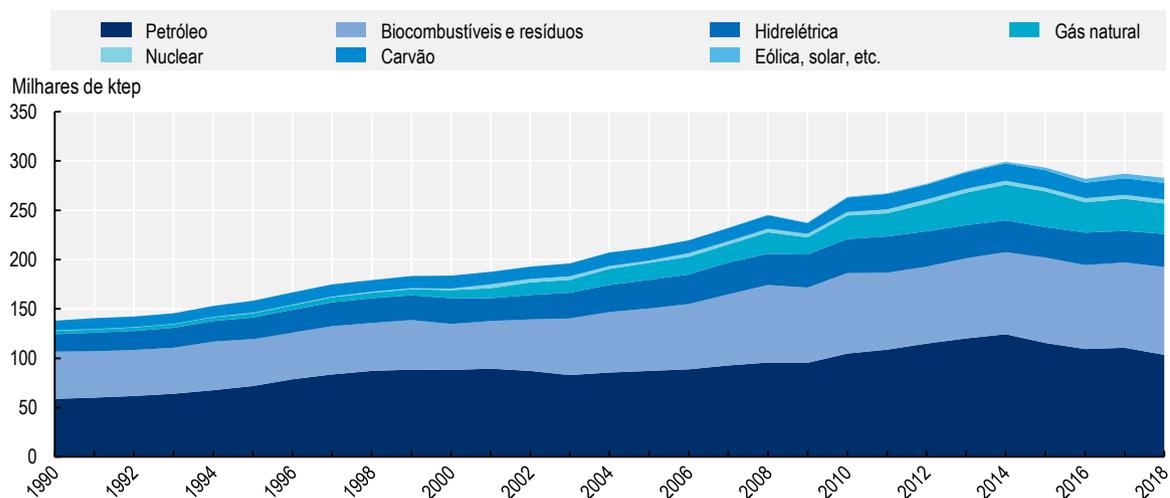


Observação: classificação de acordo com o World Energy Statistics da AIE. Petróleo inclui “óleo combustível”, “gases de refinaria”, “gás/óleo diesel exceto biocombustíveis” e “outros derivados do petróleo”. Carvão inclui “carvão sub-betuminoso”, “outro carvão betuminoso”, “linhito”, “hulha”, “gás de coqueria”, “gás de alto forno” e “outros gases recuperados”. Outros incluem “calor de fontes químicas”.

Fonte: AIE (2020), “World energy statistics”, IEA World Energy Statistics and Balances, <https://doi.org/10.1787/data-00510-en>.

Olhando para o futuro, o operador do sistema de transmissão prevê que a participação da energia hidrelétrica na geração total será de 62% (em TWh<sup>16</sup>) em 2024 (ONS, n.d.<sup>[25]</sup>). A AIE prevê um menor crescimento da capacidade hidrelétrica devido à falta de projetos hidrelétricos de larga escala. A energia hidrelétrica enfrenta um aumento dos custos de investimento, já que a maioria dos locais economicamente viáveis restantes são limitados e as preocupações com o impacto ambiental vêm aumentando (IEA, 2019<sup>[26]</sup>). O aumento de fontes de energia como a eólica e a solar, distribuídas desigualmente pelo país<sup>17</sup>, pode criar um sistema energético mais volátil conforme diminui a capacidade de armazenamento no sistema. Entretanto, a estabilidade do sistema poderia melhorar devido ao aumento de outras fontes de geração, tais como o gás, bem como possíveis reformas do mercado. Com base no Plano da Operação Energética 2019-2023 do ONS, a capacidade total de geração na rede nacional de transmissão aumentará de 163 GW em abril de 2019 para 178 GW em dezembro de 2023, um aumento de 9.3% (ou 1.9% ao ano)<sup>18</sup>. O ONS espera que a energia hidrelétrica cresça 4.5% durante o mesmo período, enquanto a produção de energia a gás crescerá 40%. Segundo o ONS, o papel das fontes de energia relativamente flexíveis, tais como gás, GNL e carvão, será crucial em futuros leilões.

**Figura 1.3. Oferta total de energia primária no Brasil**



Observação: classificação de acordo com o Extended World Energy Balances da AIE. Petróleo inclui “petróleo bruto”, “líquidos de gás natural”, “gases liquefeitos de petróleo (GLP)”, “gasolina de motor exceto biocombustíveis”, “gasolina de aviação”, “querosene de aviação exceto biocombustíveis”, “outra querosene”, “gás/óleo diesel exceto biocombustíveis”, “óleo combustível”, “nafta”, “lubrificantes”, “betume”, “coque de petróleo” e “outros derivados de petróleo”. Biocombustíveis e resíduos incluem “biocombustíveis sólidos primários”, “biogases”, “biogasolina”, “biodiesels”, “outros biocombustíveis líquidos” e “carvão vegetal”. O carvão inclui “carvão de coque”, “outro carvão betuminoso”, “carvão sub-betuminoso”, “linhito”, “coque de forno de coque” e “hulha”. Eólica, solar, etc. incluem “solar fotovoltaica”, “termossolar” e “eólica”.

Fonte: AIE (2020), *IEA World Energy Statistics and Balances*, <http://dx.doi.org/10.1787/enestats-data-en> (acesso em 4 de maio de 2020).

### Consumo de energia

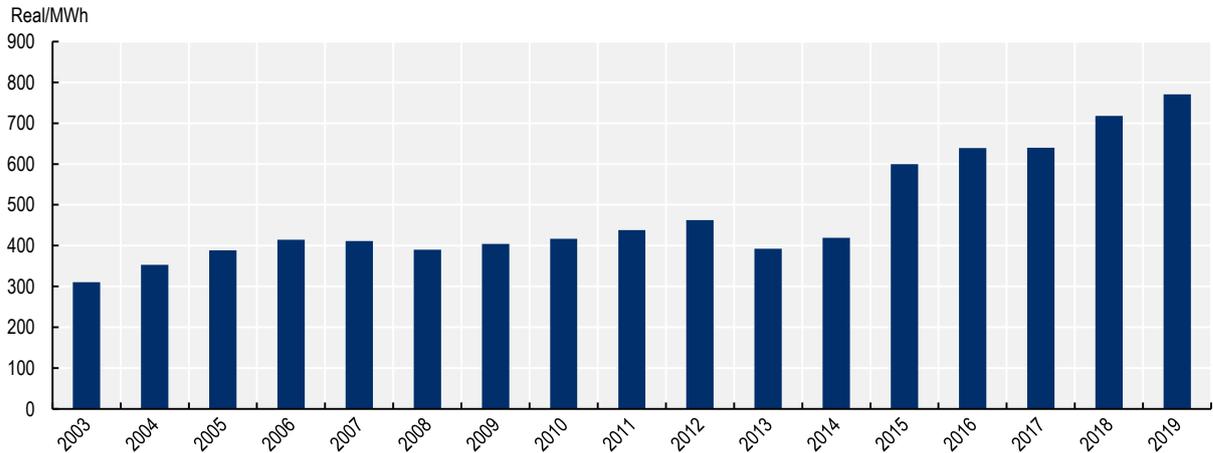
A Tabela 1.3 resume o consumo de energia elétrica pelas diferentes classes de consumidores no Brasil em 2019. Segundo o Plano da Operação Energética do ONS, a demanda total de capacidade no sistema aumentará de 68 733 MW em 2019 para 79 822 MW em 2023, ou 3.8% ao ano. Para 2019, a EPE informa que 66% do consumo total veio do ambiente de contratação regulada (ACR), enquanto os outros 34% vieram do ambiente de contratação livre<sup>19</sup>.

**Tabela 1.3. Consumo de energia elétrica em 2019 em GWh por classe de consumidores no Brasil**

	ACR (mercado cativo)	ACL (mercado livre)	Consumo total	Participação no consumo total
Residencial	142 777	4	142 781	30%
Industrial	29 136	138 548	167 684	35%
Comercial	72 371	19 703	92 075	19%
Rural	27 600	1 270	28 870	6%
Serviços públicos, poder público e iluminação pública	44 294	3 266	47 560	10%
Autoconsumo	3 114	143	3 257	1%
<b>Total</b>	<b>319 292</b>	<b>162 934</b>	<b>482 227</b>	<b>100%</b>

Fonte: EPE (2020), Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2020.

**Figura 1.4. Tarifa residencial média (Reais/MWh) 2003-2019**



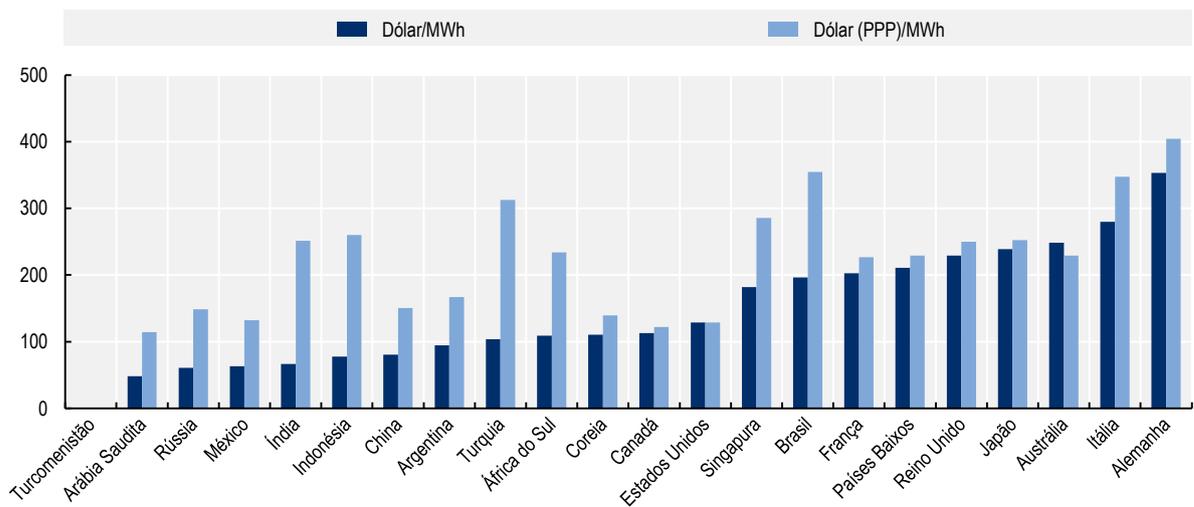
Observação: os valores se referem aos preços médios anuais publicados pela ANEEL para consumidores residenciais. Os preços são calculados dividindo a receita total pelas vendas de energia elétrica aos consumidores residenciais, incluindo todos os impostos.

Fonte: AIE (2020), IEA Energy Prices, 2020 edition (acesso em 17 de junho de 2020).

Para 2010, o Banco Mundial estimou em 4.91% a participação da energia elétrica nas despesas totais de uma família média (The World Bank, 2020<sup>[27]</sup>). A tarifa residencial média (incluindo todos os impostos) aumentou de BRL 310 em 2003 para BRL 771 em 2019, o que representa um aumento anual de 5.9%, em média (ver Figura 1.4). Esse aumento é ligeiramente maior que a inflação anual no Brasil no período 2003-2019, que foi de 5.6%<sup>20</sup>.

Colocadas em perspectiva internacional, as tarifas residenciais no Brasil (para 2018) estão situadas no extremo superior do espectro, bem mais altas do que as de outros países latino-americanos (México e Argentina) e países que têm a energia hidrelétrica como sua principal fonte de energia elétrica (como o Canadá), como pode ser visto na Figura 1.5.

**Figura 1.5 Preços da energia elétrica residencial em perspectiva global em 2018**



Observação: a série Dólar (PPP)/MWh é calculada utilizando taxas de câmbio ajustadas pela paridade do poder de compra para levar em conta as diferenças de poder de compra entre países.

Fonte: AIE (2020), IEA Energy Prices, 2020 edition (acesso em 17 de junho de 2020).

O acesso à energia elétrica no Brasil é generalizado, em parte devido à iniciativa “Luz para Todos” do governo brasileiro, que promove ligações elétricas para famílias que não tinham acesso à rede anteriormente (ver Quadro 1.2). Para 2018, a AIE calcula que 99.8% da população brasileira tinha acesso à energia elétrica, percentual superior à média regional da América Latina (96.7%) (IEA, 2019<sup>[26]</sup>). Por fim, a ANEEL publica informações sobre a confiabilidade da rede elétrica em seu site. Com base nas informações fornecidas pelas empresas de distribuição, o consumidor brasileiro enfrentou uma média de 6.63 interrupções em 2019, resultando numa média de 12.77 horas sem energia elétrica<sup>21</sup>. Esses valores mostram uma diminuição significativa ao longo do tempo, uma vez que os consumidores ainda enfrentaram uma média de 11.31 interrupções em 2010, resultando numa média de 18.42 horas sem energia elétrica (ANEEL, n.d.<sup>[28]</sup>).

## Notas

<sup>1</sup> Além do MME, o comitê inclui os ministros do Ministério da Economia, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Agricultura, da Casa Civil, do Ministério da Infraestrutura, do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério do Desenvolvimento Regional e do Gabinete de Segurança Institucional.

<sup>2</sup> O MAE já não existe mais. Foi substituído pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE em 2004, como parte da segunda onda de reformas.

<sup>3</sup> Com base nas informações dos dados do World Energy Statistics da AIE, 77% do aumento total na geração (em GWh) entre 1990 e 2000 pode ser atribuído a um aumento na geração de energia hidrelétrica.

<sup>4</sup> A partir de 1 de janeiro de 2020, o ambiente de contratação livre passou a ser aplicado aos consumidores com uma carga acima de 2 MW. Até 1 de julho de 2019 era 3 MW, e entre 1 de julho de 2019 e 1 de janeiro de 2020 era 2.5 MW (Portaria nº 514, de 27 de Dezembro de 2018, 2018<sup>[12]</sup>). Com a publicação da Portaria nº 465/2019, o ambiente de contratação livre se expandirá ainda mais à medida que a elegibilidade dos consumidores for aumentando. O ambiente de contratação livre se aplicará a todos os consumidores com uma carga acima de 1 500 kW a partir de 1 de janeiro de 2021, a todos os consumidores com uma carga acima de 1 000 kW a partir de 1 de janeiro de 2022, e a partir de 1 de janeiro de 2023 todos os consumidores com uma capacidade acima de 500 kW deverão poder comprar livremente sua energia elétrica (Portaria nº 465, de 12 de Dezembro de 2019., 2019<sup>[13]</sup>).

<sup>5</sup> Em 2018, 98% de todos os 12 831 consumidores livres são consumidores industriais ou comerciais (EPE, 2019<sup>[31]</sup>).

<sup>6</sup> Os membros incluem concessionárias, permissionárias, autorizadas e consumidores no ambiente de contratação livre (ACL).

<sup>7</sup> Alterações na legislação incluem ajustes nas regras para concessões (ver Lei nº 13.299/2016 e Decretos nº 8.828/2016, 9.143/2017, 9.192/2017 e 9.582/2018). Para prorrogações de concessões existentes, ver Lei nº 12.783/2013 e Decretos nº 8.461/2015, 9.158/2017 e 9.187/2017. A regulamentação da CDE segue o Decreto nº 9.022/2017. Uma redução nos subsídios para as famílias de baixa renda, entre outros, decorre do Decreto nº 9.642/2018.

<sup>8</sup> Ver Decretos nº 8.449/2015, 8.893/2016 e 9.271/2018.

<sup>9</sup> A Lei nº 10.848/2004 determina que as empresas de distribuição não podem exercer dentro da mesma empresa atividades de geração ou transmissão de energia elétrica ou a venda de energia aos consumidores no ambiente de contratação livre, entre outras restrições (Lei nº 10.848, de 15 de Março de 2004., 2004<sub>[8]</sub>).

<sup>10</sup> A mudança levou a uma redução nas receitas das empresas envolvidas (da Silva et al., 2019<sub>[32]</sub>).

<sup>11</sup> O novo sistema de remuneração é baseado numa referência de despesas operacionais, bem como uma alocação de cotas de garantia física de energia elétrica às concessionárias de distribuição e padrões de qualidade definidos pela ANEEL (Lei nº 12.783, de 11 de Janeiro de 2013., 2013<sub>[19]</sub>).

<sup>12</sup> Entre outros casos, o Mecanismo de Realocação de Energia – MRE, um mecanismo para limitar o risco hidrológico dos geradores de energia, tem sido a causa de uma grande quantidade de processos judiciais no setor (Paim et al., 2019<sub>[29]</sub>).

<sup>13</sup> O Brasil pretende aumentar o uso de energias renováveis em sua matriz energética, como parte de seu compromisso de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005 até 2025, e em 43% até 2030.

<sup>14</sup> Na Figura 1.3, as energias renováveis incluem as categorias 'hidrelétrica', 'biocombustíveis e resíduos' e 'eólica, solar, etc.'.

<sup>15</sup> Na geração de energia elétrica, as energias hidrelétrica, eólica, solar e biocombustíveis representam 82% da geração total em 2018 (em TWh), ver Figura 1.2.

<sup>16</sup> Com base na capacidade, espera-se que a energia hidrelétrica represente 60% da geração total em 2024, de acordo com o Plano da Operação Energética 2019-2023 (ONS, 2019<sub>[30]</sub>)

<sup>17</sup> Mais de 80% da capacidade instalada de energia eólica está localizada na região nordeste (ONS, 2020<sub>[34]</sub>).

<sup>18</sup> Taxa de crescimento anual =  $(1 + \text{Taxa de crescimento total})^{(1 / \text{número de anos})} = (1 + 9.3\%)^{(1 / 4667)}$

<sup>19</sup> No total, para 2018 a EPE registra 83 669 000 consumidores no ambiente de contratação regulada (ACR) e 12 831 no ambiente de contratação livre (ACL) (EPE, 2019<sub>[31]</sub>).

<sup>20</sup> Com base na medida de inflação do IPC, conforme informado pela base de dados estatísticos da OCDE (OECD, 2020<sub>[33]</sub>). O valor calculado é a média geométrica durante o período 2003-2019.

<sup>21</sup> A análise exclui interrupções com duração inferior a 3 minutos. As informações incluem informações sobre a confiabilidade por empresa de distribuição, o que mostra uma grande quantidade de valores entre as empresas. Há várias empresas de distribuição que não tiveram interrupções em 2019, enquanto a maior duração de interrupções para uma empresa de distribuição é de 732.29 horas (mais de 30 dias) ao longo de 30.51 interrupções.

## Referências

- ANEEL (2016), *Informações para Empreendedores*, [https://www.aneel.gov.br/espaco-do-empendedor/-/asset\\_publisher/uPv0Vn1PiOn9/content/encargos/654800?inheritRedirect=false](https://www.aneel.gov.br/espaco-do-empendedor/-/asset_publisher/uPv0Vn1PiOn9/content/encargos/654800?inheritRedirect=false) (accessed on 4 September 2020). [11]
- ANEEL (n.d.), *Indicadores Coletivos de Continuidade (DEC e FEC)*, <https://www.aneel.gov.br/indicadores-coletivos-de-continuidade> (accessed on 15 June 2020). [28]
- Costa, M., A. Lopes and G. de Pinho Matos (2015), “Statistical evaluation of Data Envelopment Analysis versus COLS Cobb–Douglas benchmarking models for the 2011 Brazilian tariff revision”, *Socio-Economic Planning Sciences*, Vol. 49, pp. 47-60, <http://dx.doi.org/10.1016/j.seps.2014.11.001>. [21]
- da Silva, A. et al. (2019), “Performance benchmarking models for electricity transmission regulation: Caveats concerning the Brazilian case”, *Utilities Policy*, Vol. 60, p. 100960, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jup.2019.100960>. [32]
- EPE (2019), *Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2019 - ano base 2018 (2019 Statistical Yearbook of electricity - 2018 baseline year)*, [http://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-160/topico-168/Anuário\\_2019\\_WEB.pdf](http://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-160/topico-168/Anuário_2019_WEB.pdf). [31]
- IEA (2020), *Extended world energy balances*, <http://dx.doi.org/10.1787/enestats-data-en> (accessed on 4 May 2020). [24]
- IEA (2020), “World energy statistics”, *IEA World Energy Statistics and Balances*, <https://doi.org/10.1787/data-00510-en> (accessed on 14 April 2020). [35]
- IEA (2020), “World energy statistics”, *IEA World Energy Statistics and Balances* (database), <https://dx.doi.org/10.1787/data-00510-en> (accessed on 14 April 2020). [23]
- IEA (2019), *Renewables 2019: Analysis and forecasts to 2024*, International Energy Agency, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b3911209-en>. [26]
- IEA (2005), *Saving Electricity in a Hurry: Dealing with Temporary Shortfalls on Electricity Suppliers*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264109469-en>. [10]
- Lei n. 9.991, de 24 de Julho de 2000. (2000), *Presidência da República*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9991.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9991.htm) (accessed on 15 June 2020). [18]
- Lei nº 10.848, de 15 de Março de 2004. (2004), *Presidência da República*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2004-2006/2004/Lei/L10.848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2004/Lei/L10.848.htm) (accessed on 7 July 2020). [8]
- Lei nº 12.783, de 11 de Janeiro de 2013. (2013), *Presidência da República*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2011-2014/2013/Lei/L12783.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2013/Lei/L12783.htm) (accessed on 15 June 2020). [19]

- Lei nº 13.334, de 13 de Setembro de 2016. (2016), *Presidência da República*, [14]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm) (accessed on 7 July 2020).
- Lei nº 8.631, de 4 de Março de 1993 (1993), *Presidência da República*, [4]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8631.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8631.htm) (accessed on 7 July 2020).
- Lei Nº 9.074, de 7 de Julho de 1995 (1995), *Presidência da República*, [3]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19074compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074compilada.htm) (accessed on 10 June 2020).
- Lei Nº 9.427, de 26 de Dezembro de 1996. (1996), *Presidência da República*, [5]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19427cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427cons.htm) (accessed on 7 July 2020).
- Lei nº 9.478, de 6 de Agosto de 1997 (1997), *Presidência da República*, [6]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm) (accessed on 7 July 2020).
- Lei nº 9.648, de 27 de Maio de 1998 (1998), *Presidência da República*, [7]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9648cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9648cons.htm) (accessed on 7 July 2020).
- Lopes, A. et al. (2020), “The Evolution of the Benchmarking Methodology Data Envelopment Analysis - DEA in the Cost Regulation of the Brazilian Electric Power Transmission Sector: a critical look at the renewal of concessions”, *Gestão & Produção*, Vol. 27/1, [20]  
<http://dx.doi.org/10.1590/0104-530x3940-20>.
- Melo, E., E. Neves and A. Da Costa (2009), *The new governance structure of the Brazilian electricity industry: how is it possible to introduce market mechanisms*. [9]
- MME (2019), *PROPOSTA COMPILADA DE APRIMORAMENTO CONTEMPLANDO*, [15]  
[http://www.mme.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=a57e14f4-35f5-ea25-b1c6-12f8b68f6a19&groupId=36131](http://www.mme.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=a57e14f4-35f5-ea25-b1c6-12f8b68f6a19&groupId=36131) (accessed on 15 June 2020).
- OECD (2020), “Key short-term indicators : Consumer Prices - Annual inflation”, *Main Economic Indicators*, <http://dx.doi.org/10.1787/mei-data-en> (accessed on 14 April 2020). [33]
- OECD (2008), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Brazil 2008: Strengthening Governance for Growth*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, [2]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264042940-en>.
- ONS (2020), *Boletim Mensal de Geração Eólica - Março/2020*, [34]  
[http://www.ons.org.br/AcervoDigitalDocumentosEPublicacoes/Boletim\\_Geracao\\_Eolica\\_2020\\_03.pdf](http://www.ons.org.br/AcervoDigitalDocumentosEPublicacoes/Boletim_Geracao_Eolica_2020_03.pdf) (accessed on 15 June 2020).
- ONS (2019), *PEN Sumario Executivo 2019 - Plano da Operação Energética 2019 - 2023*, [30]  
[http://www.ons.org.br/AcervoDigitalDocumentosEPublicacoes/PEN\\_Executivo\\_2019-2023.pdf](http://www.ons.org.br/AcervoDigitalDocumentosEPublicacoes/PEN_Executivo_2019-2023.pdf).
- ONS (n.d.), *O sistema em numeros [The system in numbers]*, [25]  
<http://www.ons.org.br/paginas/sobre-o-sin/o-sistema-em-numeros> (accessed on 14 April 2020).
- ONS (n.d.), *Sistemas Isolados [Isolated Systems]*, <http://www.ons.org.br/paginas/sobre-o-sin/sistemas-isolados> (accessed on 14 April 2020). [17]

- Paim, M. et al. (2019), "Evaluating regulatory strategies for mitigating hydrological risk in Brazil through diversification of its electricity mix", *Energy Policy*, Vol. 128, pp. 393-401, <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2018.12.064>. [29]
- Portaria nº 187, de 4 de Abril de 2019 (2019), *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, [http://www.in.gov.br/material/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/70268736](http://www.in.gov.br/material/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/70268736) (accessed on 15 June 2020). [16]
- Portaria nº 465, de 12 de Dezembro de 2019. (2019), *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-465-de-12-de-dezembro-de-2019.-233554889> (accessed on 15 June 2020). [13]
- Portaria nº 514, de 27 de Dezembro de 2018 (2018), *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, [http://www.in.gov.br/material/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57219064/do1-2018-12-28-portaria-n-514-de-27-de-dezembro-de-2018-57218754](http://www.in.gov.br/material/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57219064/do1-2018-12-28-portaria-n-514-de-27-de-dezembro-de-2018-57218754) (accessed on 15 June 2020). [12]
- The World Bank (2020), "Global Consumption Database", *World Development Indicators*, <http://datatopics.worldbank.org/consumption/country/Brazil> (accessed on 14 April 2020). [27]
- The World Bank (2019), *Improving Performance of Electricity Distribution in Brazil*, <https://www.worldbank.org/en/results/2019/04/24/improving-performance-of-electricity-distribution-in-brazil> (accessed on 14 April 2020). [22]
- Vagliasindi, M. and J. Besant-Jones (2013), *Power Market Structure*, The World Bank, <http://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-9556-1>. [1]

# 2 Governança da ANEEL

---

O Quadro de Avaliação de Desempenho para Reguladores Econômicos (PAFER) foi desenvolvido pela OCDE para ajudar os reguladores a avaliar seu próprio desempenho. O PAFER estrutura os fatores determinantes do desempenho através de uma sistemática insumo-processo-produto-resultado. Este capítulo aplica a sistemática à governança da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e analisa as características existentes, as oportunidades e os desafios enfrentados pela ANEEL.

---

## Papel e objetivos

### **Mandato**

A ANEEL é o órgão regulador econômico federal do setor elétrico no Brasil. A ANEEL foi criada em 1996, substituindo o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, como parte de uma onda de dez agências reguladoras federais criadas no Brasil entre 1996 e 2005<sup>1</sup>. A criação da ANEEL coincidiu com uma ampla iniciativa de maior abertura econômica, reforma regulatória e institucional e inflação estável, impulsionada pelo Plano Real no início dos anos 1990, após um longo período de intervenção estatal. No mercado brasileiro de energia, programas de reforma visaram promover o investimento privado, a eficiência, a concorrência e tarifas acessíveis (OECD, 2008<sup>[1]</sup>).

A ANEEL regula e fiscaliza a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal (Lei Nº 9.427, de 26 de Dezembro de 1996, 1996<sup>[2]</sup>). O decreto de criação do órgão especifica que a ANEEL deve buscar proporcionar condições adequadas para o desenvolvimento do mercado de energia elétrica, mantendo um equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade (Decreto Nº 2.335, de 6 de Outubro de 1997, 1997<sup>[3]</sup>). Conforme definido no mesmo decreto, na execução de suas tarefas, a ANEEL deve observar um série de “diretrizes”:

- Prevenção de potenciais conflitos entre agentes do setor de energia elétrica e demais agentes;
- Regulação e fiscalização realizadas com o caráter de simplicidade e pautadas na livre concorrência, no atendimento às necessidades dos consumidores e no pleno acesso aos serviços de energia elétrica;
- Adoção de critérios que evitem práticas anticompetitivas e de impedimento ao livre acesso aos sistemas elétricos;
- Criação de condições para a modicidade das tarifas, com ênfase na qualidade dos serviços;
- Criação de ambiente que incentive o investimento, de forma a assegurar a viabilidade financeira;
- Adoção de medidas efetivas que assegurem a oferta de energia elétrica a áreas de renda e densidade de carga baixas;
- Educação e informação dos agentes e demais envolvidos sobre as políticas, diretrizes e regulamentos do setor;
- Promoção da execução indireta, mediante convênio, de atividades para as quais os setores públicos estaduais estejam devidamente capacitados<sup>2</sup>;
- Transparência e efetividade nas relações com a sociedade.

### **Funções e poderes**

As funções e os poderes da ANEEL permaneceram relativamente estáveis ao longo do tempo, embora o mercado de energia elétrica tenha se transformado. A demanda e a oferta de energia elétrica estão aumentando drasticamente e as mudanças legislativas afetam o funcionamento do mercado, o que significa que o regulador precisa atuar dentro de um ambiente dinâmico (ver capítulo 1). Nesse campo de atuação, a ANEEL tem uma série de funções. Além das tarefas regulatórias mais tradicionais como a fixação de tarifas, fiscalização e controle, a ANEEL também gere concessões, permissões e autorizações, soluciona controvérsias e contribui para o processo legislativo.

Como consequência das reformas do mercado de energia elétrica de 2004, a capacidade de outorgar concessões foi transferida da ANEEL para o Ministério de Minas e Energia – MME. A lógica que explica essa mudança, segundo o Poder Executivo, é que a formulação de políticas públicas, incluindo o poder de outorga, deve ficar com o Poder Executivo e não com as agências reguladoras (OECD, 2008<sup>[1]</sup>). Isso

significa que o MME determina o plano de outorgas e as diretrizes para os leilões de concessão. Entretanto, o MME delega tarefas que fazem parte da outorga e da gestão das concessões à ANEEL, tais como a estruturação do processo licitatório e a gestão dos contratos.

A ANEEL mediu a compreensão do público sobre suas funções e poderes através de várias pesquisas. Desde 2000, a ANEEL realiza a pesquisa do Índice de Satisfação do Consumidor – IASC, que é uma ampla pesquisa sobre a percepção de qualidade, satisfação do consumidor, confiança no fornecedor e fidelidade dos consumidores residenciais de energia elétrica. Como parte dessa pesquisa, a ANEEL examina o grau em que o público está ciente do papel da ANEEL. A pesquisa IASC 2019 mostra que apenas cerca de 12.8% da amostra conhece o papel da ANEEL (ANEEL, 2020<sup>[4]</sup>).

**Tabela 2.1. Funções da ANEEL**

Funções	Descrição do papel da ANEEL
Regulação*	Implementa políticas e diretrizes do governo federal Regula a prestação de serviços pelos titulares de concessões, permissões e autorizações Aprova regras e procedimentos para a comercialização de energia elétrica
Fixação de tarifas*	Fixa tarifas para transmissão, distribuição, interligações e geração de energia hidrelétrica Define critérios para o cálculo do preço de transporte para consumidores livres e para combustíveis fósseis utilizados na geração de energia elétrica
Gestão de concessões, permissões e autorizações*	Define o processo licitatório para leilões de geração, transmissão e distribuição Gere concessões, permissões e autorizações
Solução de controvérsias*	Recebe as reclamações dos consumidores Atua como mediadora de controvérsias entre agentes econômicos Arbitra controvérsias entre agentes e/ou consumidores do setor
Promoção de acesso universal*	Define metas periódicas de acesso universal para os concessionários de distribuição
Fiscalização*	Fiscaliza a prestação de serviços pelos concessionários Aprova e fiscaliza os contratos resultantes dos leilões do ambiente de contratação regulada (ACR) Monitora o cumprimento das normas técnicas, operacionais, econômicas e financeiras Monitora o cumprimento dos planos de resultados Monitora o cumprimento da legislação de defesa da concorrência
Controle*	Impõe multas e outras penalidades Pode revogar autorizações e caducar permissões e concessões
Contribuição à legislação	Define a posição institucional sobre projetos de lei Eventualmente participa de audiência pública do Poder Legislativo para apresentar sua posição

\* Todas as funções com asterisco são funções estatutárias, conforme definidas na Lei nº 9.427/1996.

Fonte: informações fornecidas pela ANEEL; Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. (1996), Presidência da República, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9427cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9427cons.htm).

### Regulação

A ANEEL tem a responsabilidade de implementar políticas e diretrizes federais no setor elétrico para a exploração da energia elétrica e o aproveitamento dos potenciais hidráulicos (Lei Nº 9.427, de 26 de Dezembro de 1996, 1996<sup>[2]</sup>). Para isso, a ANEEL pode expedir atos regulamentares, a fim de garantir que o setor cumpra as normas estabelecidas pela Lei nº 9.074/1995 e outras leis aplicáveis. A ANEEL é encarregada de regular a prestação de serviços por concessionárias, permissionárias e autorizadas na geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica. Para a comercialização de energia elétrica, a ANEEL aprova as regras e procedimentos para os ambientes de contratação livre e regulada de energia elétrica.

A transformação do setor elétrico, com as modernizações do setor e a transição energética, coloca uma demanda ainda maior sobre a ANEEL. A ANEEL tem sido ativamente incorporada em temas regulatórios, tais como geração distribuída, recarga de veículos elétricos e projetos-piloto em resposta à demanda e leilões de eficiência energética. Uma tarifa variável de energia elétrica (a “Tarifa Branca”) foi criada em 2018 e a implementação da Tarifa Binômica para consumidores de baixa tensão está em estudo. A criação dessas novas tarifas não exige uma mudança nas competências da ANEEL, conforme definidas pela Lei nº 9.427/1996.

### *Fixação de tarifas*

A ANEEL tem um conjunto bastante amplo de competências de fixação de tarifas. O órgão estabelece tarifas para:

- o suprimento de energia elétrica no ambiente de contratação regulada (ACR) para consumidores cativos, com tarifas diferenciadas por classe de consumidores e empresa de distribuição;
- o fornecimento de energia elétrica às concessionárias e às permissionárias de distribuição, inclusive às cooperativas de eletrificação rural enquadradas como permissionárias, cujos mercados próprios sejam inferiores a 700 GWh/ano, e às cooperativas autorizadas;
- o uso de interligações internacionais entre o Brasil e outros países, para a exportação e importação de energia elétrica;
- as concessionárias de geração hidrelétrica que estão sujeitas ao regime de cotas conforme determina a Lei nº 12.783/2013<sup>3</sup>.

Para os consumidores no ambiente de contratação livre, a ANEEL não define as tarifas de fornecimento, mas fixa os critérios para calcular o preço de transporte (que inclui os custos de transmissão e distribuição de energia elétrica). Do mesmo modo, em colaboração com a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, a ANEEL define os critérios para o cálculo do preço de transporte dos combustíveis fósseis que são utilizados na geração de energia elétrica. Por fim, a ANEEL também aprova as receitas das concessionárias de geração no ambiente de contratação regulada, com base nos resultados dos leilões de geração.

### *Gestão de concessões e permissões*

Embora o MME seja responsável pela outorga de concessões no seu papel de poder concedente, ele pode delegar uma série de processos e tarefas na execução de leilões à ANEEL através de resoluções. A ANEEL atua como representante do poder concedente para:

- definir processos licitatórios e organizar leilões públicos para concessões, dentro das diretrizes e do plano de outorgas estabelecidos pelo MME;
- outorgar uma autorização aos geradores para a comercialização de energia elétrica no mercado livre, ou uma concessão e autorização após processo licitatório para que o gerador comercialize sua energia elétrica no mercado regulado;
- aprovar estudos de inventário dos potenciais hidráulicos para geração hidrelétrica;
- outorgar novos projetos de transmissão através de concessões baseadas em processos licitatórios;
- outorgar autorizações para reforços e manutenção às concessionárias de transmissão existentes;
- outorgar concessões a empresas de distribuição para operar redes de distribuição, através de processos licitatórios;
- outorgar permissões para cooperativas de distribuição menores;
- estabelecer regras para a obtenção e transferência de concessões;

- gerir os contratos de concessão para geração, transmissão e distribuição;
- gerir autorizações, permissões e registros.

Embora a ANEEL defina os processos licitatórios e organize os leilões, esses leilões são executados pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE através de uma ferramenta de TI.

Com o objetivo de promover a concorrência, a ANEEL estabelece restrições, limites ou condições para empresas, grupos empresariais e acionistas quanto à obtenção e transferência de concessões, permissões e autorizações.

### *Solução de controvérsias*

A ANEEL recebe reclamações dos consumidores através da sua Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública. No nível administrativo, a ANEEL atua na solução de controvérsias e na mediação entre empresas reguladas, bem como entre essas empresas e seus consumidores. A ANEEL também profere decisões de primeira instância em processos administrativos como árbitro de controvérsias entre empresas reguladas e/ou consumidores. Por fim, em conjunto com a ANP, a ANEEL arbitra no caso de negociações frustradas sobre o preço de transporte dos combustíveis fósseis utilizados na geração de energia elétrica.

Para mais informações sobre reclamações, mediação e arbitragem, consulte a seção intitulada “Recursos e reclamações”.

### *Promoção de acesso universal*

A ANEEL estabelece as metas anuais para as empresas de distribuição com relação ao acesso universal à energia elétrica, levando em conta a capacidade técnica, econômica e financeira necessária para atingir a meta. A ANEEL monitora o cumprimento das metas periódicas por parte das empresas de distribuição em intervalos regulares. A ANEEL estabelece as metas anuais com base nas propostas das empresas de distribuição, que são analisadas pela ANEEL e consultadas com a sociedade através de um instrumento de audiência pública. A ANEEL pode reduzir os níveis tarifários das empresas de distribuição que não atingem suas metas de universalização (ANEEL, 2003<sup>[5]</sup>).

### *Fiscalização*

A ANEEL fiscaliza a prestação de serviços pelos concessionários, permissionários e autorizados, bem como o serviço prestado aos consumidores no Ambiente de Contratação Livre – ACL. A ANEEL pode fiscalizar os segmentos de distribuição e transmissão quanto ao cumprimento das normas técnicas, operacionais, econômicas e financeiras. No segmento de geração, a fiscalização da ANEEL se concentra em questões técnicas e operacionais e prazos de implementação, mas não em questões econômicas e financeiras. Em suas ações de fiscalização, a ANEEL tem o poder de inspecionar as empresas reguladas e pode impor o cumprimento da legislação (Lei Nº 9.427, de 26 de Dezembro de 1996, 1996<sup>[2]</sup>) (Resolução Normativa 846/2019, 2019<sup>[6]</sup>). As instruções para divulgação de dados estão contidas no Manual de Contabilidade do Setor Elétrico (MCSE), que a ANEEL aprovou através da Resolução Normativa nº 605/2014 (Resolução Normativa 605/2014, 2019<sup>[7]</sup>).

A ANEEL aprova e fiscaliza os contratos resultantes dos leilões do ambiente de contratação regulada (ACR). Além disso, a ANEEL zela pelo cumprimento da legislação de defesa da concorrência no setor elétrico, monitorando e acompanhando as práticas de mercado das entidades reguladas. A ANEEL celebrou um acordo de cooperação com a Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, a Secretaria de Direito Econômico – SDE e a Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE. As fusões passam por um processo de aprovação que requer a aprovação tanto da ANEEL quanto do CADE.

## Controle

A ANEEL de forma independente pode impor o cumprimento da legislação setorial e dos acordos de concessão e permissão e autorizações. A ANEEL impõe penalidades por infração dentro das regras estabelecidas por lei e as penalidades são proporcionais à gravidade da infração.

A abordagem da ANEEL em relação ao cumprimento da legislação é descrita com mais detalhes na seção “Controle e fiscalização”

## Contribuição à legislação

A ANEEL monitora os projetos de lei que estão sendo discutidos no Congresso através da sua equipe de assessoria parlamentar dentro da Assessoria Institucional da Diretoria – AID. Com a contribuição dos departamentos técnicos pertinentes, a equipe de assessoria parlamentar pode definir uma posição institucional sobre projetos de lei relativos ao setor elétrico, que a ANEEL poderá apresentar em audiências públicas mediante convite do Poder Legislativo. A ANEEL também pode discutir sua posição com outras partes interessadas relevantes. A posição da ANEEL sobre os projetos de lei propostos é discutida em reuniões da diretoria, que são públicas (ver Transparência). Aproveitando o conhecimento da ANEEL no setor elétrico, e geralmente a pedido do Poder Executivo, o órgão pode fornecer subsídios e propor sugestões de texto para projetos de lei ou acordos internacionais relevantes.

## Coordenação

A ANEEL frequentemente interage e colabora com os outros órgãos públicos ativos no setor elétrico, embora nem todas essas relações estejam formalizadas em contratos ou resoluções (ver Tabela 2.2). A ANEEL assinou uma série de resoluções conjuntas e acordos de cooperação com outros reguladores e agências com competências complementares ou sobrepostas dentro do setor elétrico.

**Tabela 2.2. Órgãos envolvidos no setor elétrico**

Instituição	Papel	Interação com a ANEEL
Ministério de Minas e Energia – MME	Poder Executivo – O MME é ministério responsável pela formulação de políticas no setor brasileiro de energia e mineração e pela outorga de concessões.	A ANEEL opera dentro do espaço de ação política no setor elétrico, conforme definido pelo MME. O MME pode delegar certos elementos do processo de outorga de concessões à ANEEL. O MME prepara o plano de outorgas e define as diretrizes para os processos de licitação. O MME delega à ANEEL a autoridade para estruturar o processo de licitação de concessões do serviço público de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Ele também delega à ANEEL a autoridade para celebrar contratos de concessão e permissão e emitir autorizações. O MME também criou um grupo de trabalho sobre a modernização do setor elétrico brasileiro, no qual ANEEL, CCEE, EPE e ONS podem ser convidados a participar (Portaria nº 187, de 4 de Abril de 2019, 2019 <sup>[8]</sup> ).
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP	Órgão regulador independente – A ANP é o órgão regulador federal do setor de petróleo e gás do Brasil.	A ANEEL e a ANP têm responsabilidades sobrepostas na regulação dos combustíveis fósseis utilizados na produção de energia elétrica e na arbitragem em caso de negociações frustradas, num contexto em que os mercados de energia elétrica e de gás natural estão cada vez mais interligados através do aumento da geração de energia termelétrica (Decreto Nº 2.335, de 6 de Outubro de 1997, 1997 <sup>[3]</sup> ). Um decreto do CNPE fornece uma série de diretrizes gerais para a cooperação entre as duas agências (CNPE, 2017 <sup>[9]</sup> ). Os dois órgãos regulatórios emitiram duas notas técnicas conjuntas sobre a regulamentação de penalidades em caso de falhas no fornecimento de combustível (ANEEL, 2018 <sup>[10]</sup> ). Além disso, a ANEEL coopera com a ANP na regulamentação do compartilhamento de infraestruturas. Para isso, a ANEEL, o órgão regulador federal de telecomunicações (Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL) e a ANP emitiram uma resolução conjunta para o compartilhamento de infraestruturas entre os setores de energia elétrica, telecomunicações e

Instituição	Papel	Interação com a ANEEL
		petróleo em 1999. (ANEEL, ANATEL, e ANP, 1999 <sup>[11]</sup> ). Uma segunda resolução conjunta entre os três reguladores cria uma regulamentação sobre resolução de conflitos e uma comissão com representação dos três reguladores ( <i>Comissão de Resolução de Conflitos das Agências Reguladoras dos Setores de Energia Elétrica, Telecomunicações e Petróleo</i> ). A Comissão realiza reuniões mensais com a representação das três agências (ANEEL, ANATEL, e ANP, 2001 <sup>[12]</sup> ).
Agência Nacional de Águas – ANA	Órgão regulador independente – A ANA é o órgão regulador federal de águas do Brasil.	As responsabilidades da ANA na regulação da água estão relacionadas ao setor elétrico de várias maneiras. A autorização para instalação de usinas hidrelétricas com capacidade instalada superior a 1 MW envolve tanto a ANA quanto a ANEEL. Antes que uma concessão ou autorização para instalação de uma usina hidrelétrica possa ser concedida, a ANA (no caso de águas federais) ou os governos estaduais brasileiros (no caso de águas estaduais) emitem uma Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica – DRDH (ANA, 2018 <sup>[13]</sup> ). Uma resolução conjunta de 2010 especifica as condições e procedimentos para que os geradores de energia hidrelétrica instalem, operem e mantenham estações de monitoramento hidrométrico, que estão sujeitas a monitoramento por ambas as agências (ANEEL e ANA, 2010 <sup>[14]</sup> ). Além disso, uma resolução conjunta de 2016 estabelece as condições e procedimentos para o compartilhamento de informações relacionadas aos consumidores ativos na irrigação e aquicultura (ANEEL e ANA, 2016 <sup>[15]</sup> ).
Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL	Órgão regulador independente – A ANATEL é o órgão regulador federal de telecomunicações do Brasil.	A ANEEL coopera com a ANATEL no compartilhamento de infraestruturas (ver descrição acima para ANP). Além disso, uma resolução conjunta de 2014 cria regras para o compartilhamento de postes entre distribuidoras de energia elétrica e prestadores de serviços de telecomunicações, incluindo um preço de referência a ser usado no processo de resolução de conflitos (ANEEL e ANATEL, 2014 <sup>[16]</sup> ).
Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE	Órgão governamental independente – o CADE é a autoridade de defesa da concorrência do Brasil.	O CADE e a ANEEL compartilham responsabilidades na promoção da concorrência no setor e na aplicação da legislação de defesa da concorrência em mercados regulados. O capítulo 3 da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, especifica a necessidade de cooperação e intercâmbio de experiências entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência. A ANEEL é responsável por monitorar as práticas de mercado e denunciar violações da legislação de defesa da concorrência ao CADE, enquanto o CADE é responsável pela aplicação da legislação no setor e por notificar a ANEEL de suas decisões sobre comportamento possivelmente anticompetitivo. O CADE pode solicitar informações e pareceres técnicos da ANEEL (Lei No. 13.848, de 25 de Junho de 2019, 2019 <sup>[17]</sup> ). As fusões do setor elétrico exigem a aprovação tanto da ANEEL quanto do CADE.
Conselho Nacional de Política Energética – CNPE	Órgão consultivo – O CNPE é um comitê que assessora o Presidente da República Federativa do Brasil em matéria de política energética, composto por representantes dos ministérios, da EPE e representantes dos estados e do Distrito Federal, da sociedade civil e das universidades.	O CNPE assessora o Presidente em matéria de política energética. A ANEEL é responsável pela implementação da política energética no setor elétrico. Além disso, o MME e o CNPE aprovam a lista de projetos de energia elétrica propostos para os leilões. Após a aprovação, a ANEEL organiza os leilões.
Empresa de Pesquisa Energética – EPE	Empresa pública vinculada ao MME – A EPE elabora a estratégia e as metas de longo prazo para o setor elétrico brasileiro, com base em análises da demanda futura e estudos estratégicos de longo prazo.	A EPE produz uma lista de possíveis novos projetos de geração, o que requer a aprovação do MME e do CNPE. Depois de aprovada, a lista de projetos habilitados é usada nos processos de licitação que a ANEEL elabora e gerencia. Para novos projetos de transmissão, a EPE elabora um projeto das novas linhas de transmissão necessárias, que também precisa ser aprovado pelo MME.
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA	Agência Federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente – O IBAMA é a agência ambiental que supervisiona a emissão de licenças ambientais em nível federal no Brasil.	As novas usinas de geração geralmente precisam da aprovação tanto do IBAMA quanto da ANEEL. O IBAMA aprova o estudo sobre o impacto ambiental e social do projeto, enquanto a ANEEL aprova a viabilidade técnica e econômica. A cooperação entre o IBAMA e a ANEEL é necessária, uma vez que o não cumprimento das exigências ambientais resulta em atraso na operacionalização da usina de geração.

Instituição	Papel	Interação com a ANEEL
Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico – CMSE	Órgão consultivo – O CMSE é o comitê que avalia a segurança e a continuidade do fornecimento no setor elétrico brasileiro.	A ANEEL está representada no comitê, ao lado de representantes do MME, da CCEE, da EPE, do ONS e da ANP.
Congresso Nacional do Brasil)	Poder Legislativo – O Congresso é o órgão legislativo bicameral, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Ele aprova novas leis e também pode criá-las.	O Congresso é responsável pelo controle externo das ações da ANEEL e pode solicitar ao TCU a fiscalização das ações da ANEEL. O Congresso pode enviar pedidos de informação à ANEEL ou convidar a ANEEL a prestar esclarecimentos em sessões públicas. O Congresso é responsável pela aprovação do orçamento da ANEEL e a ANEEL é obrigada a enviar um relatório anual ao Congresso.
Tribunal de Contas da União – TCU	Instituição superior de auditoria – O TCU é responsável por examinar as contas públicas do Brasil.	O TCU exerce um controle externo da ANEEL e de outras entidades públicas. Ele examina o uso de recursos pela ANEEL e pode revisar e contestar decisões da ANEEL, com base em seus méritos em termos de eficiência, efetividade e competências legais da ANEEL (ver Transparência e prestação de contas). Além disso, o TCU tem um papel na organização dos leilões, em que analisa e aprova os processos de leilão.
Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE	Gestora de mercado – A CCEE é responsável pelos acordos entre os ambientes de contratação livre e regulada.	A CCEE é uma entidade sem fins lucrativos e suas operações são supervisionadas pela ANEEL. Paralelamente a suas funções de gestão de mercado, a CCEE também auxilia a ANEEL na execução de leilões através de uma ferramenta de TI e gerencia uma série de contas setoriais, tais como a Conta de Desenvolvimento Energético – CDE. A ANEEL tem que aprovar o orçamento da CDE (ver quando 1.2).
Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS	Operador Nacional do Sistema – O ONS é responsável pela coordenação, monitoramento e controle da operação das instalações de geração e transmissão no Sistema Interligado Nacional e nos Sistemas Isolados.	O ONS é uma entidade sem fins lucrativos e suas operações são supervisionadas pela ANEEL, que também aprova seu orçamento. Seu orçamento é financiado principalmente através de um encargo incluído na taxa de transmissão. O ONS realiza um conjunto de tarefas importantes no sistema elétrico, tais como gestão de congestionamentos, despacho de geradores, programação e coordenação da operação das instalações e verificação da conformidade com os requisitos para novas instalações. As operações do ONS são reguladas através dos Procedimentos de Rede e das resoluções da ANEEL.

A ANEEL coopera com a ANA, a ANM e o IBAMA na área de segurança de barragens. A ANEEL firmou com esses órgãos um Acordo de Cooperação Técnica para executar a Política Nacional de Segurança de Barragens (Lei nº 12.334, de 20 de Setembro de 2010, 2010<sub>[18]</sub>) e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608, de 10 de Abril de 2012, 2012<sub>[19]</sub>). O acordo formaliza o compartilhamento de informações sobre barragens sob a responsabilidade das agências, tais como dados de registro, nível de segurança, classificação de risco, riscos imediatos e outras informações técnicas. O acordo também envolve interações com os órgãos de defesa civil, a fim de dialogar com os donos das barragens sobre ações preventivas e emergenciais. A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil faz o monitoramento 24 horas por dia, 7 dias por semana. As agências formaram um grupo de gestão, composto de pelo menos um representante de cada órgão participante, liderado por um coordenador rotativo. O grupo elabora anualmente um plano de trabalho e um relatório sobre seu trabalho.

Apesar do acordo de cooperação entre as agências em segurança de barragens, em 2020 o TCU afirmou que as barragens de hidrelétricas de menor porte não foram fiscalizadas. O TCU concluiu em sua auditoria que havia confusão sobre se a ANEEL ou a ANA era responsável pelas fiscalizações de hidrelétricas de pequeno porte com capacidade abaixo de 5 000 kW e julgou que a responsabilidade por essas fiscalizações cabia à ANEEL (TCU, 2020<sub>[20]</sub>).

A geração de energia hidroelétrica em nível federal requer a aprovação do IBAMA, da ANEEL e da ANA. O IBAMA precisa aprovar o projeto em termos de impacto ambiental (Gonenc, 2014<sub>[21]</sub>), a ANA emite uma declaração sobre a reserva de disponibilidade hídrica (ANA, n.d.<sub>[22]</sub>) e a ANEEL precisa aprovar o estudo de viabilidade sobre o uso ideal dos potenciais hídricos (Lei Nº 9.427, de 26 de Dezembro de 1996, 1996<sub>[23]</sub>). Para alguns projetos hidrelétricos em nível estadual, a ANEEL celebra acordos de cooperação técnica com as agências ambientais e os reguladores de águas estaduais. A ANEEL colabora com as agências ambientais estaduais nos estados do Mato Grosso do Sul, Pará, Rio Grande do Sul e Santa

Catarina a fim de facilitar uma melhor participação das agências ambientais estaduais na análise do estudo de viabilidade e melhorar a consistência na análise e aprovação dos estudos<sup>4</sup>.

Ao promover a concorrência no setor, a ANEEL trabalha em conjunto com o CADE, a Secretaria de Direito Econômico – SDE e a Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE. Um acordo de cooperação formaliza essa relação. O acordo traça a estrutura para compartilhar competências e define os papéis desempenhados por cada entidade para proteger a concorrência no setor.

### *Cooperação com agências reguladoras estaduais*

Embora a regulamentação da energia elétrica seja emitida em nível federal, a ANEEL pode delegar certas atividades de fiscalização, sanção e arbitragem às autoridades estaduais para auxiliar na regulação, controle e fiscalização dos serviços de energia elétrica (Lei Nº 13.848, de 25 de Junho de 2019, 2019<sup>[23]</sup>). A cooperação pode criar benefícios para a ANEEL em termos de operações mais eficientes, enquanto os reguladores estaduais podem se beneficiar do conhecimento adquirido através da cooperação.

Para delegar atividades aos reguladores estaduais, são necessários três níveis de acordos: um acordo de interesses, um acordo de cooperação e um contrato de metas. No total, a ANEEL tem acordos com reguladores estaduais em 13 estados. A ANEEL tinha um acordo de cooperação com o estado do Pará, mas o acordo foi suspenso em 2015 devido a uma mudança na estrutura de governança do regulador estatal que diminuiu sua autonomia (ANEEL, 2019<sup>[24]</sup>). A finalidade dos diferentes acordos, bem como o nível de colaboração em que se encontram os diferentes reguladores estaduais, encontram-se resumidos na Tabela 2.3.

Não existe um processo uniforme no qual as tarefas delegadas, tais como fiscalizações, são realizadas pelos reguladores estaduais. Os reguladores estaduais variam em termos de qualidade da sua autonomia, processo decisório, instrumentos regulatórios disponíveis e nível de treinamento do quadro de pessoal (Correa et al., 2006<sup>[25]</sup>). Isso, por sua vez, pode criar diferenças em termos de qualidade. A ANEEL fixa as regras relativas à delegação de atividades aos reguladores estaduais na Resolução nº 417/2010 (ANEEL, 2010<sup>[26]</sup>).

**Tabela 2.3. Cooperação com os reguladores estaduais**

Nível de colaboração	Tipo de acordo	Finalidade do acordo	Reguladores estaduais neste nível de colaboração
1	Acordo de interesses	No acordo de interesses, a ANEEL e o estado concordam em compartilhar experiências, transferir conhecimentos e definir processos necessários para que a agência estadual possa realizar atividades descentralizadas. A agência reguladora estadual é convidada a participar de inspeções e eventos promovidos pela ANEEL, participa de reuniões técnicas com o pessoal da ANEEL, recebe apoio na execução de atividades descentralizadas e os funcionários do órgão regulador estadual recebem treinamento da ANEEL para a execução das tarefas. Com a assinatura do acordo de interesses, não há transferência de recursos financeiros.	Acre (Agência Reguladora dos Serviços públicos do Estado do Acre – AGEAC); Rio de Janeiro (Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA); Tocantins (Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização dos Serviços Públicos – ATR).
2	Acordo de cooperação	Os acordos de cooperação autorizam a delegação de competências ao órgão regulador estadual para executar atividades descentralizadas. Para celebrar os acordos de cooperação, a governança e a capacidade técnica da agência reguladora estadual devem atender aos requisitos previstos no Artigo 39 da Resolução nº 417/2010. A resolução especifica que os acordos de cooperação somente serão assinados quando, entre outros, houver prova de suficiente autonomia	Alagoas (Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas – ARSAL).

Nível de colaboração	Tipo de acordo	Finalidade do acordo	Reguladores estaduais neste nível de colaboração
		administrativa, financeira e decisória do órgão regulador, mandatos fixos e de preferência não coincidentes dos membros da diretoria e competência para executar as tarefas delegadas.	
3	Contrato de metas	Para operacionalizar o acordo de cooperação e permitir a execução das atividades, a ANEEL e a agência estadual podem celebrar um contrato de metas que estabelece os termos da cooperação, tais como as obrigações das partes, metas, atividades e transferência de recursos financeiros. Os contratos de metas são firmados pelas áreas técnicas da ANEEL e pelas agências reguladoras estaduais. A comunicação de acordos de interesses, acordos de cooperação e contratos de metas ocorre através da publicação no Diário Oficial, conforme estipulado no artigo 87 da Resolução nº 417/2010.	Ceará (Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE); Goiás (Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – AGR); Mato Grosso (Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso – AGER); Mato Grosso do Sul (Agência de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul – AGEPAN); Paraíba (Agência de Regulação do Estado da Paraíba – ARPB); Pernambuco (Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE); Rio Grande do Norte (Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte – ARSEP); Rio Grande do Sul (Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Rio Grande do Sul – AGERGS); São Paulo (Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP).

Observação: o acordo de cooperação é firmado por um período indefinido e sua vigência está vinculada ao cumprimento dos requisitos da Resolução nº 417/2010, enquanto o contrato de metas é firmado por um período específico. Portanto, caso o contrato de metas seja rescindido, o acordo de cooperação ainda pode continuar valendo, como é o caso do estado de Alagoas. Entretanto, o oposto não é possível, uma vez que os contratos de metas não podem existir sem um acordo de cooperação.

Fonte: ANEEL (2016), Descentralização de Atividades, <https://www.aneel.gov.br/descentralizacao-de-atividades>; ANEEL (2010), Resolução Normativa nº 417, de 23 de novembro de 2010, <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2010417.pdf>.

A ANEEL é membro da Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR, um fórum de cooperação entre as agências reguladoras no Brasil. Além dos reguladores federais ANEEL, ANP, Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ e a Agência Nacional do Cinema – ANCINE, a associação inclui outros 28 reguladores estaduais. Todos os reguladores que possuem um acordo com a ANEEL também fazem parte da ABAR.

### *Cooperação internacional*

A Divisão de Assessoria para Assuntos Internacionais da ANEEL coordena a participação da ANEEL em órgãos e fóruns internacionais. A ANEEL participa de vários órgãos multilaterais de reguladores. A ANEEL está ativa na Associação Iberoamericana de Entidades Reguladoras de Energia – ARIAE, da qual é presidente até 31 de maio de 2021. A ANEEL também preside a Associação de Reguladores de Energia dos Países de Língua Oficial Portuguesa – RELOP até 2021. Além disso, a ANEEL participa da Confederação Internacional de Reguladores (ICER), da Rede de Reguladores Econômicos da OCDE e da Agência Internacional de Energia.

A ANEEL pode negociar e firmar seus próprios acordos de cooperação internacional, e participa de uma série de atividades de cooperação internacional. A ANEEL celebra acordos bilaterais de cooperação técnica com reguladores, universidades ou outras instituições públicas com o objetivo de trocar informações, compartilhar experiências e colaborar em atividades relacionadas ao treinamento e ao benchmarking. A ANEEL tem um memorando de entendimento com a Comissão Nacional de Energia do Chile e a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos de Portugal para consolidar parcerias na promoção de atividades, tais como o intercâmbio de pesquisas e estudos, treinamento e estágios. Além disso, a ANEEL assinou um memorando de entendimento com a Escola de Regulação de Florença para colaborar e oferecer sessões de treinamento para os reguladores de energia no Brasil.

A ANEEL participou de trabalhos com agências de cooperação internacional a fim de desenvolver estudos conjuntos e organizar visitas técnicas, como no caso da Parceria de Prosperidade Reino Unido-Brasil e da Agência Alemã de Cooperação Internacional, e treinamento pela Agência de Cooperação Internacional do Japão.

### **Independência**

A autonomia dos órgãos reguladores tem sido tradicionalmente um tema político e controverso no Brasil. O Brasil retornou à democracia em 1985<sup>5</sup>, após um regime militar que durou mais de vinte anos. Nos anos seguintes até 1994, o Brasil vivenciou hiperinflação e recessões (OECD, 2018<sup>[27]</sup>). A mudança para uma maior abertura econômica nos anos 1990 mudou a forma como os mercados operavam, mas houve uma falta de consenso político sobre a organização do aparato estatal dentro da nova ordem econômica. Assim, a noção de delegar poderes regulatórios significativos a agências reguladoras independentes, fora da supervisão direta do Poder Executivo, não permaneceu sem oposição. A legislação que institui a ANEEL define a agência como um órgão autônomo sob um regime especial vinculado ao MME (Lei Nº 9.427, de 26 de Dezembro de 1996, 1996<sup>[21]</sup>). A ANEEL é uma pessoa jurídica de direito público com autonomia jurídica, administrativa e financeira e não está subordinada à autoridade do MME (Decreto Nº 2.335, de 6 de Outubro de 1997, 1997<sup>[3]</sup>).

Num contexto caracterizado pela luta contra a corrupção nos setores de infraestrutura no Brasil, com escândalos como o caso Odebrecht<sup>6</sup> e o caso SBM Offshore<sup>7</sup>, a ANEEL se concentrou na construção de uma reputação de integridade. Em geral, o órgão contribuiu significativamente para a elaboração e melhoria do marco regulatório no setor elétrico (OECD, 2008<sup>[11]</sup>). Entretanto, como para todas as autoridades reguladoras independentes, pode haver uma discrepância entre a independência *de jure* na teoria e a independência *de facto* experimentada na prática (de Souza Vieira, 2019<sup>[28]</sup>). Dado o contexto de propriedade pública significativa e uma forte presença da política social no setor, pode haver momentos de maior escrutínio político ou social das tomadas de decisão da ANEEL.

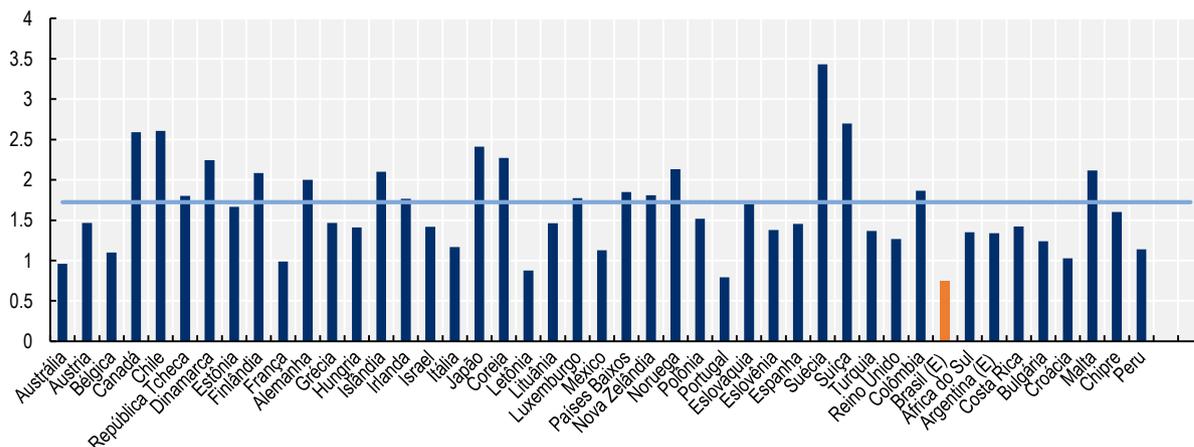
A fim de garantir uma cultura de independência, a ANEEL vinculou explicitamente um de seus objetivos estratégicos à independência da autoridade. O objetivo 16 do Mapa Estratégico 2018-2021 é “assegurar a autonomia decisória, administrativa, orçamentária, financeira e de gestão de pessoas” (ANEEL, 2017<sup>[29]</sup>), ressaltando principalmente a independência em termos de gestão de recursos humanos. Outras informações sobre o código de ética da ANEEL, aprovado pela Portaria nº 1.235/2009, também enfatiza a importância da independência, listando como um dos valores da ANEEL “independência – tomar decisões com autonomia e liberdade, com base em suas competências técnicas” (ANEEL, 2009<sup>[30]</sup>). Mais informações sobre o código de ética podem ser encontradas na seção Código de conduta.

A independência da ANEEL foi abordada numa série de estudos recentes da ANEEL. Apesar de um estudo de 2015 ter constatado que 61.5% dos consumidores concordaram parcial ou totalmente com a afirmação de que a ANEEL é independente, um estudo de 2017 constatou que entre um público de jornalistas, investidores, associações e diretores executivos de empresas de energia elétrica, 72.2% concordaram que a ANEEL está ativamente aprimorando sua autonomia institucional. Nessa mesma amostra, 66.1% concordaram que as decisões da ANEEL eram imparciais, 76.5% que a ANEEL estava aberta ao diálogo, 70.4% que o órgão baseava suas decisões no conhecimento técnico e jurídico, e 77.1% que seus processos eram transparentes. Da mesma forma, como parte do Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor (IASC) de 2018 entre os consumidores residenciais, a ANEEL constatou que a independência e a isonomia<sup>8</sup> da ANEEL foram os valores mais bem avaliados entre seis itens<sup>9</sup>, com 57.3% e 58.2% dos entrevistados atribuindo respectivamente essas características à ANEEL. Os Indicadores da OCDE sobre Governança dos Reguladores Setoriais também fornecem um comparativo das salvaguardas de independência *de jure* da ANEEL em relação às salvaguardas de outros países (ver Figura 2.1). A pontuação composta de independência da ANEEL é a mais baixa em toda a amostra de reguladores de

energia nos países membros e não membros da OCDE<sup>10</sup>, indicando um alto número de acordos de independência, o que é considerado uma boa prática.

### Figura 2.1. A baixa pontuação de independência da ANEEL indica um número relativamente alto de acordos de independência de jure, o que é considerado uma boa prática

Pontuação do indicador da pontuação composta de independência, reguladores de energia por país e média da OCDE



Fonte: Indicadores da OCDE sobre Governança dos Reguladores Setoriais.

Mais informações sobre as salvaguardas de independência da ANEEL podem ser encontradas nas seções abaixo:

- O marco legal criado para preservar a independência da diretoria da ANEEL é discutido em A Diretoria.
- As disposições sobre a independência da ANEEL em termos de recursos financeiros podem ser encontradas em Gestão de recursos financeiros.
- Os acordos de gestão de recursos humanos são discutidos em Recursos humanos.

#### *Relacionamento com o governo e o setor regulado*

Como era de se esperar, existe uma interação considerável entre a ANEEL e o governo na interface entre a política pública e a regulação. O governo define a estrutura geral da política e os objetivos políticos em que a ANEEL atua. A ANEEL tem oportunidades de contribuir para o progresso das políticas, uma atribuição prevista em lei, definindo posições sobre projetos de lei relacionados ao setor elétrico e participando das audiências públicas (ver Funções e poderes). Em alguns casos, a ANEEL também tem um papel mais ativo na concepção de regulamentos específicos dentro da esfera política. Um exemplo frequentemente mencionado é a regulamentação da ANEEL do sistema de compensação de energia elétrica e da geração distribuída, com o objetivo de incentivar a geração distribuída em pequena escala a partir de fontes renováveis de energia (Gucciardi Garcez, 2017<sup>[31]</sup>) (ANEEL, 2010<sup>[32]</sup>). A resolução da ANEEL sobre geração distribuída está atualmente sendo analisada pela agência (ANEEL, 2020<sup>[33]</sup>).

Em geral, os agentes do mercado consideram a ANEEL como um forte regulador, sendo seus principais pontos fortes sua capacidade técnica e transparência. Os agentes do mercado mencionam em especial as reuniões de diretoria, que são públicas e transmitidas no site do órgão. Mais informações sobre o relacionamento da ANEEL com o setor regulado podem ser encontradas nas seções abaixo:

- A forma como a ANEEL pretende melhorar a transparência do processo regulatório é discutida em Transparência.
- Os diferentes métodos de consulta que a ANEEL utiliza para coletar informações e contribuições das partes interessadas são discutidos em Envolvimento das partes interessadas.
- O papel da cooperação com agências reguladoras estaduais a fim de aproximar a regulação de empresas e consumidores regulados é discutido em Cooperação com agências reguladoras estaduais.
- O papel dos processos judiciais no processo regulatório é discutido em Recursos e reclamações.

### **Objetivos estratégicos e operacionais**

A ANEEL ilustra seu marco estratégico através de mapas estratégicos, que são uma representação visual dos objetivos estratégicos da ANEEL e da sua missão e visão. A ANEEL está atualmente em seu terceiro ciclo de mapeamento estratégico, definido para o período 2018-2021. A ANEEL define objetivos estratégicos em relação a três perspectivas (resultados, processos e pessoas e recursos) para cumprir sua missão de “proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolva com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade”<sup>11</sup>, e alcançar sua visão de “ser essencial para assegurar a qualidade e a sustentabilidade do serviço de energia elétrica” (ANEEL, 2017<sup>[29]</sup>)<sup>12</sup>.

Na elaboração dos objetivos estratégicos de 2018-2021, um primeiro passo foi dado com a revisão do método de planejamento utilizado no processo de planejamento estratégico para o ciclo estratégico 2014-17, que forneceu subsídios e lições aprendidas para o novo ciclo de planejamento estratégico e sua metodologia<sup>13</sup>. A metodologia do novo ciclo de planejamento foi discutida através de uma reunião técnica e aprovada pela diretoria da ANEEL em novembro de 2016.

Através de três oficinas estratégicas, foram coletadas da diretoria diretrizes sobre o novo ciclo de planejamento. A diretoria formulou essas diretrizes como desafios estratégicos que orientaram o processo de planejamento. Como parte do processo de planejamento estratégico, a ANEEL também desenvolveu um plano para comunicar os resultados do processo de planejamento estratégico e organizou sessões de treinamento. Ao longo de todo o processo, reuniu subsídios para o planejamento estratégico através de entrevistas e duas pesquisas com partes interessadas externas (associações e entidades setoriais, órgãos setoriais e ex-diretores), bem como entrevistas e pesquisas entre os colaboradores da ANEEL.

Os coordenadores do processo (chefe de gabinete e representantes das unidades técnicas) trabalharam juntos para elaborar uma proposta para o mapa estratégico, de acordo com uma análise SWOT. Essa proposta foi discutida com os chefes de unidade da ANEEL e foram realizadas reuniões com todos os diretores para coletar suas contribuições. Os objetivos acordados foram debatidos pela diretoria numa oficina final, após a qual o mapa estratégico foi ratificado.

A ANEEL monitora o progresso dos seus objetivos estratégicos através de indicadores estratégicos, que são utilizados com o objetivo de traduzir os objetivos em metas tangíveis (e mensuráveis). Os indicadores são associados a iniciativas estratégicas e revisados anualmente (ver “Avaliação do desempenho do regulador”). Os 61 indicadores estratégicos que a ANEEL criou são o resultado de reuniões temáticas com todas as unidades dentro da ANEEL, embora alguns indicadores técnicos já estejam previstos na regulação. No final desse processo, as iniciativas são ratificadas pela diretoria. Para estabelecer as metas operacionais, o plano anual de gestão define as principais ações operacionais do ano.

A diretoria pode revisar os objetivos estratégicos a qualquer momento e participa de uma revisão anual. Na prática, as revisões anuais geralmente afetam os indicadores e as iniciativas, mas não os objetivos. Como parte dessa revisão, a ANEEL avalia a relevância contínua de todas as iniciativas e indicadores estratégicos. A ANEEL descontinua aqueles indicadores de baixa relevância ou que envolvem um grande compromisso com pouco efeito, e pode mudar as iniciativas<sup>14</sup>. As áreas técnicas auxiliam na revisão. A

diretoria da ANEEL pode votar em portarias que aprovam revisões específicas de objetivos, iniciativas e indicadores estratégicos.

As áreas técnicas da ANEEL informam o Gabinete do Diretor-Geral sobre seu progresso em relação a metas e objetivos trimestralmente. Além disso, a ANEEL monitora o progresso em relação a metas e objetivos contidos no plano estratégico e no plano de negócios anual através do Sistema de Gestão do Planejamento Estratégico da ANEEL – SIGEA.

**Tabela 2.4. Mapa Estratégico ANEEL 2018-2021**

Perspectiva	Objetivos estratégicos	Descrição
Resultados	Promover um ambiente regulatório que favoreça o desenvolvimento do setor com eficiência e sustentabilidade	Assegurar ambiente de negócios que favoreça a atratividade e a devida remuneração dos investimentos por meio de regulamentação coerente e menos complexa, de processos de gestão de outorgas que assegurem o cumprimento das obrigações contratuais e de fiscalização preventiva e focada em resultados, com vistas a incentivar a eficiência e a sustentabilidade dos serviços de modo a promover o desenvolvimento do setor elétrico
	Assegurar a prestação de serviços de energia elétrica de qualidade e com preços e tarifas justos	Assegurar a prestação de serviços públicos de energia elétrica que satisfaçam as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e tarifas justas aos usuários.
Processos	Aperfeiçoar, simplificar e consolidar a regulação	Elaborar os regulamentos de forma orientada à busca permanente da eficiência e melhoria da qualidade na prestação do serviço com sustentabilidade social, ambiental e econômico-financeira do agente e adequar a regulação para torná-la mais coerente, concisa e simples, buscando reduzir e unificar os regulamentos e dar estabilidade às decisões.
	Promover um ambiente regulatório favorável à inovação tecnológica e à eficiência energética	Criar condições à inovação tecnológica e eficiência energética removendo as barreiras regulatórias no setor elétrico.
	Aprimorar os processos de leilão e de gestão das outorgas com foco no cumprimento dos contratos	Aprimorar os processos de leilões, tornando-os mais competitivos, eficientes, ágeis, simples e com matriz de risco bem definida, bem como os de gestão das outorgas, de modo a assegurar o cumprimento dos prazos pactuados, com pleno atendimento das obrigações de performance operacional e de sustentabilidade social, ambiental e econômico-financeira, em paralelo às ações de fiscalização preventivas, contribuindo para o desenvolvimento do setor elétrico brasileiro com o aumento da atratividade do ambiente de negócios.
	Otimizar os processos de fiscalização, com foco no monitoramento, na prevenção e na melhoria da qualidade do serviço prestado	Desenvolver e aplicar soluções efetivas e eficazes de monitoramento para permitir atuação da fiscalização com foco na qualidade e sustentabilidade do serviço prestado, baseada prioritariamente em atividades de orientação e prevenção, de modo a garantir a melhoria do desempenho técnico e econômico-financeiro.
	Aprimorar a efetividade da participação pública e da comunicação com a sociedade	Ampliar a acessibilidade aos temas em debate e aos fundamentos das decisões, expressando-os em linguagem acessível para os consumidores na busca por maior efetividade às ferramentas de comunicação, oportunizando o controle social e promovendo cidadania ativa no processo decisório da Agência.
	Fortalecer o papel e a imagem institucional	Consolidar a ANEEL perante a sociedade e agentes institucionais como Agência Reguladora essencial e com credibilidade para o funcionamento do setor elétrico brasileiro.
	Aprimorar o processo decisório em todas as instâncias, com vistas a garantir a tempestividade, a qualidade, a estabilidade e a segurança regulatória	Buscar a celeridade, a tempestividade, a transparência e a coerência das decisões, fortalecendo a elaboração de Análises de Impacto Regulatório, a participação pública, a independência técnica das Unidades Organizacionais e as Reuniões Técnicas com a participação de todas as áreas efetivamente relacionadas ao tema
	Aprimorar a gestão da atuação judicial com foco na prevenção de demandas	Aprimorar a forma de gestão das questões judiciais, inclusive com o estabelecimento de indicadores, buscando antecipar as questões passíveis de judicialização para a realização de ações preventivas, além de definir estratégia de atuação e comunicação com o Judiciário a fim de fortalecer a estabilidade regulatória.
	Reestruturar e implementar a	Desenvolver, prioritariamente, a gestão da informação como instrumento de

Perspectiva	Objetivos estratégicos	Descrição
	gestão da informação	governança corporativa, visando a sua estruturação, integração e confiabilidade para apoiar os processos de negócio da agência.
Pessoas e Recursos	Valorizar as pessoas e desenvolver competências com foco em resultados	Aperfeiçoar a gestão com foco em pessoas e resultados, incentivando e ampliando a cultura do diálogo, com propósito de aumentar o comprometimento e estimular a sensação de pertencimento, orgulho e felicidade em trabalhar na ANEEL.
	Assegurar a gestão organizacional que favoreça a integração e a inovação nos processos	Promover integração dos processos de trabalho com o objetivo de promover sinergia entre as Unidades Organizacionais, utilizando boas práticas reconhecidas pelo mercado.
	Melhorar a infraestrutura física, os recursos materiais e os serviços administrativos	Modernizar a infraestrutura predial e prover serviços necessários para dar suporte na execução dos processos e projetos da Agência.
	Modernizar a infraestrutura e soluções de tecnologia da informação	Prover infraestrutura robusta e tecnologias inovadoras e efetivas, para implementação das estratégias digitais da ANEEL e avaliar a possibilidade de descentralização no desenvolvimento de soluções.
	Assegurar a autonomia decisória, administrativa, orçamentária, financeira e de gestão de pessoas	Buscar a consolidação das autonomias decisória, orçamentária, financeira, administrativa, em especial a de gestão de pessoas e exercer de forma efetiva suas prerrogativas previstas em lei.

Fonte: ANEEL (2017), Portaria n° 4.823, de 28 de novembro de 2017, <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20174823.pdf>.

## Insumo

### **Recursos financeiros**

A principal fonte de receita da ANEEL é a Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica – TFSEE, fixada pelo Poder Legislativo num nível que proporcionará receitas suficientes para manter as operações da ANEEL<sup>15</sup>. As concessionárias, permissionárias e autorizadas pagam a taxa e a ANEEL calcula a taxa total por empresa. A taxa é baseada na receita anual da empresa e está atualmente fixada em 0.4% do “benefício econômico” anual da empresa (o cálculo varia entre segmentos setoriais, envolvendo receita menos tarifas de energia e acesso).

O nível da TFSEE é estabelecido por lei (Lei N° 9.427, de 26 de Dezembro de 1996, 1996<sub>[2]</sub>). Mudanças na lei podem ser feitas através de projetos de lei propostos ao Congresso. Em certos casos (principalmente em caso de urgência), o Presidente também pode adotar uma medida provisória que entra imediatamente em vigor para alterar a TFSEE. Essa medida provisória deve ser enviada ao Congresso.

Com uma mudança na legislação em 2013, a taxa foi reduzida de 0.5% para 0.4% do valor econômico agregado da empresa (Lei n° 12.783, de 11 de Janeiro 2013, 2013<sub>[34]</sub>)<sup>16</sup>. Apesar dessa menor porcentagem de taxa, um aumento do benefício econômico dos agentes ao longo do tempo, impulsionado por um setor elétrico em expansão, significa que a receita das taxas está aumentando. O orçamento operacional da ANEEL aumentou de 44.5 milhões de euros em 2016 para 57.5 milhões de euros em 2019 (ver Tabela 2.5).

Embora a ANEEL também cobre multas e taxas de Uso de Bem Público – UBP, essas receitas não fazem parte dos recursos da ANEEL, uma vez que são transferidas para a Conta de Desenvolvimento Energético – CDE gerenciada pela CCEE. A UBP representa a maior parte da receita da ANEEL (49% em 2019), enquanto a taxa representa 41% e as sanções, multas e penalidades representam quase 10%.

Nem todos os recursos arrecadados através da TFSEE são usados para financiar as operações da ANEEL. Na prática há uma diferença substancial entre os recursos arrecadados e a alocação orçamentária da ANEEL. Os recursos arrecadados estão sujeitos a mecanismos de “contingência”, através dos quais o Ministério da Economia pode reter uma parte dos recursos para promover o equilíbrio fiscal (descrito mais adiante na seção a seguir). Com base nas informações fornecidas pela ANEEL, o

orçamento operacional da ANEEL chegou a 55-62% da receita total arrecadada através da TFSEE no período 2016-19 (ver Tabela 2.5).

**Tabela 2.5. Receita e orçamento anual da ANEEL, 2016-19**

	2016		2017		2018		2019 (est)	
	Valor (Euros)	% do financiamento total						
Taxas do setor	77 385 542	37.01%	82 598 396	38.03%	87 487 341	40.03%	94 998 878	41.39%
Sanções, multas e penalidades	36 881 176	17.64%	31 953 019	14.71%	23 929 493	10.95%	21 457 550	9.35%
Outros (favor especificar): UBP	94 838 237	45.35%	102 620 074	47.25%	107 157 339	49.03%	113 085 394	49.27%
Receita Total	209 104 955		217 171 489		218 574 173		229 541 822	
Orçamento operacional	44 519 131		45 790 424		54 028 183		57 519 971	
Orçamento operacional/taxas do setor (%)	58%		55%		62%		61%	

Observação: os valores são apresentados em euros, com base na taxa de câmbio de 1 real = 0.151809 euro;  
Fonte: informações fornecidas pela ANEEL, 2019.

Quando dividido por atividade, a maior parte do orçamento da ANEEL vai para despesas de pessoal (52%) e serviços administrativos (21%). Na sequência vem a fiscalização dos serviços de eletricidade (9.5%), seguida das atividades de ouvidoria (7%) e da participação do público (4%). As concessões públicas representam 2% das despesas, a regulação dos serviços de eletricidade representa 1.45% e o treinamento corresponde a apenas 1% do orçamento da ANEEL.

Quando dividido por macroprocessos (excluindo despesas de pessoal), a maior parte do orçamento da ANEEL em 2020 foi dedicada ao Planejamento e Gestão Administrativa (21.36%). Em seguida vem a Fiscalização de Serviços e Instalações de Energia Elétrica (9.22%), Relações com a Sociedade (7.51%), Assessoria e Controle da Gestão (5.42%), Regulação Econômica do Mercado e Estímulo à Competição juntamente com a Regulamentação Técnica e Padrões de Serviço (0.58%) e Outorgas e Gestão dos Potenciais Hidráulicos (0.27%).

### **Gestão de recursos financeiros**

O plano de negócios anual da ANEEL, elaborado em cooperação com todas as unidades, formam a base do processo orçamentário da ANEEL. A Superintendência de Administração e Finanças (SAF) é o departamento encarregado de elaborar o plano de negócios, baseado em propostas de necessidades orçamentárias de todas as unidades dentro da organização. A elaboração do plano de negócios começa com cada equipe apresentando um plano de ação com as despesas desejadas para o próximo ano fiscal. O plano de negócios consolida a proposta orçamentária para o próximo ano, apresentada em termos de objetivos da organização. Após a aprovação pela diretoria da ANEEL, o plano de negócios é enviado para o Ministério da Economia.

Como órgão público, o orçamento da ANEEL faz parte dos instrumentos de planejamento fiscal e orçamentário impostos pela Constituição e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000, 2000<sup>[35]</sup>). O processo de planejamento é definido no Plano Plurianual – PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e na Lei Orçamentária Anual – LOA. O PPA é o instrumento para o planejamento de longo prazo que estabelece um plano de quatro anos que inclui normas, objetivos e metas para despesas fiscais. A LDO define as diretrizes para o orçamento anual, estabelecendo metas, prioridades e despesas de capital para o ano seguinte. O LOA estima as receitas e estabelece o orçamento do governo federal para o ano seguinte, além de definir o orçamento de investimento para as empresas estatais (Tesouro Nacional, n.d.<sup>[36]</sup>).

As propostas orçamentárias de todas as agências e ministérios são consolidadas num projeto de LOA pelo Ministério da Economia. O Ministério da Economia tem o poder de ajustar a proposta orçamentária da ANEEL no projeto de LOA posteriormente enviado ao Congresso. Através de uma votação da lei, o Congresso tem o poder de aumentar ou diminuir os orçamentos propostos. Após aprovação do Congresso, o Presidente assina os decretos de implementação do orçamento.

Tendo em vista a receita fiscal e as políticas fiscais, o Presidente e o Ministério da Economia podem ajustar o orçamento da ANEEL durante o ano, através da edição de novos decretos, o que acontece com frequência<sup>17</sup>. O governo pode fazer cortes através de “decretos de contingência” para preservar o equilíbrio fiscal. Isso ocorre quando o governo ajusta um desequilíbrio orçamentário durante o ano fiscal em resposta a receitas fiscais inferiores ao previsto, a despesas superiores ao previsto ou a metas fiscais comprometidas. Uma parte significativa do orçamento governamental vai para despesas obrigatórias que só podem ser ajustadas através de leis ou mesmo emendas constitucionais. Como as mudanças nos orçamentos das agências exigem apenas um decreto do Presidente ou do Ministério da Economia, uma forma comum de reduzir as despesas é através de cortes nos orçamentos das agências governamentais. Não existem diretrizes que determinem a “parte” dos cortes orçamentários com que as agências devem arcar.

A ANEEL nem sempre pode prever as mudanças de novos decretos e define em seu plano de gestão de risco as possíveis linhas de ação para diferentes cenários orçamentários, a fim de se adaptar às mudanças imprevistas. Algumas despesas, tais como salários de servidores públicos, não podem ser alteradas através de decretos durante o ano (Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000, 2000<sup>[35]</sup>). Embora o orçamento da ANEEL tenha aumentado nos últimos anos, a ANEEL passou por cortes orçamentários significativos nos últimos anos. Em 2016, dois cortes no orçamento reduziram o orçamento operacional da ANEEL de 120 milhões de reais (cerca de 18 milhões de euros) para 44 milhões de reais (cerca de 6.7 milhões de euros) (Veja, 2016<sup>[37]</sup>). Os cortes forçaram a agência a suspender certos serviços, como sessões presenciais de audiências públicas, e ameaçaram outros serviços (Teixeira, 2016<sup>[38]</sup>). Entretanto, a ANEEL informa que tem defendido com sucesso junto ao Ministério da Economia a manutenção de um orçamento saudável nos últimos anos.

Dentro do orçamento definido pelo Congresso e através de decretos suplementares, a diretoria da ANEEL decide a parte do orçamento global que cada unidade recebe com base nas diferentes prioridades. A lei oferece uma oportunidade de solicitar créditos suplementares em datas específicas, se necessário, como por exemplo, se um regulador precisar de recursos adicionais diante de um grande processo judicial não previsto. As datas e regras de solicitação são fixadas em portarias (Portaria nº 1.295, de 11 de Fevereiro de 2019, 2019<sup>[39]</sup>). O Ministério da Economia analisa as solicitações e pode autorizar créditos suplementares até o limite estabelecido pela LOA. O Ministério da Economia também pode enviar um projeto de lei ao Congresso, a fim de alterar a LOA. A ANEEL não pode transferir o orçamento não utilizado de um ano para o outro, com algumas pequenas exceções. Dentre elas estão “saldos a pagar”, compromissos assumidos em anos anteriores, mas pagos no exercício fiscal atual (Lei 4.320/1964, 1964<sup>[40]</sup>). A SAF coordena os processos internos de gestão financeira da ANEEL e aprova as despesas.

## Recursos humanos

A ANEEL conta com um departamento autônomo dedicado a recursos humanos (Superintendência de Recursos Humanos – SRH), uma configuração incomum entre as agências reguladoras federais. A ANEEL informa que esse arranjo confere ao superintendente da SRH um maior nível de autonomia gerencial e capacidade de coordenar o quadro de pessoal dentro do departamento. A SRH é dividida em três coordenações: i) coordenação de pessoal e folha de pagamento; ii) desenvolvimento de carreira, saúde e bem-estar; iii) capacitação e gestão do conhecimento (ANEEL, n.d.<sup>[41]</sup>).

O quadro de pessoal da ANEEL pode ser dividido em três grandes categorias: servidores públicos aprovados em concurso público, servidores comissionados e colaboradores de apoio. A maioria dos colaboradores são servidores públicos de carreira que passaram em concurso público e que só podem ser exonerados se violarem determinadas leis. Quase 80% dos gerentes de alto escalão são servidores públicos. Esses servidores públicos podem ser enquadrados em três categorias, dependendo do foco do papel e do nível de formação do colaborador:

1. Os técnicos administrativos possuem pelo menos formação de nível médio. Esta categoria de servidores públicos conduz atividades administrativas e logísticas num nível intermediário.
2. Os analistas administrativos possuem pelo menos formação universitária. Este grupo exerce funções relacionadas às atividades administrativas e logísticas em um nível mais elevado do que a categoria de técnico administrativo.
3. Especialistas em regulação de serviços públicos de eletricidade também possuem ensino superior. Esta categoria tem atribuições voltadas para as atividades regulatórias da ANEEL. A maior parte dos servidores públicos é contratada dentro da categoria de especialista em regulação, seguida por analista administrativo e técnico administrativo.

Os servidores públicos que integram a maior parte do quadro de pessoal da ANEEL tendem a alcançar um alto nível de formação e experiência. Os servidores públicos são ainda divididos em classes (A, B e “especial”) e subníveis (I-V) que indicam o salário básico e o valor do bônus de desempenho definido por lei. Para ocupar um cargo da classe B, o servidor público deve ter mais de 5 anos de experiência relevante e 360 horas de treinamento especializado, ou 8 anos de experiência e 240 horas de treinamento. Para um cargo da classe “especial”, um servidor público deve ter pelo menos 14 anos de experiência e ter concluído um curso de especialização de pelo menos 360 horas, possuir um mestrado e pelo menos 12 anos de experiência relevante, ou possuir um doutorado e ter pelo menos 10 anos de experiência relevante (Presidência da República, 2004<sup>[42]</sup>). A ANEEL tem poucos colaboradores na classe A. A classe com maior número de servidores públicos é a classe “especial” (Tabela 2.6).

**Tabela 2.6. Número de servidores da ANEEL por categoria**

Nível	Analista administrativo	Especialista em regulação	Técnico administrativo
A	3	4	1
B	90	150	24
Especial	65	162	91
Total	158	316	116

Fonte: informações fornecidas pela ANEEL, 2020.

Os servidores comissionados são selecionados no alto escalão através de um processo diferente que não inclui concurso público, podendo ser indicados ou exonerados a qualquer momento. O tempo médio de serviço do atual quadro de pessoal comissionado é de 7 anos e 4 meses no mesmo cargo. A ANEEL não precisa publicar um edital para contratar um servidor comissionado. Os colaboradores de apoio são terceirizados e a contratada é a responsável final por esse pessoal. Dos 1.020 colaboradores que

trabalhavam na ANEEL em 2019, 598 eram servidores públicos permanentes, 88 eram servidores comissionados ou requisitados de instituições governamentais, e 339 eram colaboradores de apoio.

A Tabela 2.7 mostra o número de colaboradores em cargos de apoio e profissional ao longo do tempo, e a Tabela 2.8 mostra o número de homens e mulheres do quadro de pessoal por categoria. A partir de setembro de 2019, a ANEEL passou a empregar um total de 1.020 colaboradores profissionais (incluindo servidores públicos permanentes, servidores comissionados e servidores requisitados de instituições governamentais) e colaboradores de apoio. O número de colaboradores aumentou ligeiramente de modo geral nos últimos anos. Por trás dessa mudança está o aumento no número de colaboradores de apoio, com uma queda no número de colaboradores profissionais nos últimos anos. Um decreto de 2018 explica o aumento do número de colaboradores de apoio. O decreto incentiva a terceirização de certas atividades, em consonância com o objetivo do governo de reservar o tempo dos servidores públicos para atividades mais estratégicas e complexas (Presidência da República, 2018<sup>[43]</sup>).

Quando divididos por gênero, os números mostram uma minoria relativa de mulheres entre os colaboradores, principalmente em cargos da alta administração (Tabela 2.8). Cerca de 37% dos colaboradores da ANEEL são mulheres em todas as categorias. A proporção relativa de mulheres no quadro de pessoal da ANEEL é maior na categoria de colaboradores de apoio e na categoria de servidores públicos nos departamentos administrativos, onde quase metade dos colaboradores são mulheres. A proporção é menor na categoria da alta administração, onde apenas pouco mais de um quarto dos colaboradores são mulheres. A ANEEL tem feito os primeiros esforços voltados para a igualdade e a diversidade de gênero, tais como a inclusão de treinamento em diversidade no seu programa de treinamento, mas não conta com uma política ou plano interno integrado de diversidade e inclusão. A ANEEL está envolvida num comitê de diversidade do setor público. Desde 2018, a ANEEL faz parte do Comitê Permanente para Questões de Gênero, Raça e Diversidade do Ministério de Minas e Energia e Entidades Vinculadas (Ministério de Minas e Energia, 2018<sup>[44]</sup>). A partir de 2019, a ANEEL tinha planos de criar internamente um Comitê de Gênero, Raça e Diversidade, conforme exigido pela portaria que criou o Comitê Permanente (Falcão et al., 2019<sup>[45]</sup>; Ministério de Minas e Energia, 2018<sup>[44]</sup>).

**Tabela 2.7. Quadro de pessoal da ANEEL por categoria, 2016-2019**

Ano	Número de colaboradores de apoio	Número de colaboradores profissionais	Número total de colaboradores
2019	339	681	1 020
2018	325	694	1 019
2017	309	706	1 015
2016	302	714	1 016

Observação: colaboradores de todas as categorias, exceto colaboradores de apoio, são considerados colaboradores profissionais. Os dados de 2019 são de setembro e não incluem contratos de prestação de serviços de TI.

Fonte: informações fornecidas pela ANEEL, 2019.

**Tabela 2.8. Homens e mulheres do quadro de pessoal por categoria**

Categoria de colaboradores	Homens	Mulheres	Total
Alta administração	206	76	282
Servidores públicos – departamentos técnicos	180	80	260
Servidores públicos – departamentos administrativos	73	66	139
Colaboradores de apoio administrativo terceirizados	180	159	339
Total	639	381	1 020

Observação: a tabela acima mostra três categorias de colaboradores: alta administração, colaboradores técnicos e colaboradores de apoio. Essas categorias são melhor descritas abaixo:

1. A categoria de alta administração inclui os servidores comissionados: os Diretores, o Ouvidor, o Presidente da Comissão Permanente de Procedimentos Administrativos Disciplinares, os Assessores, Chefes, Coordenadores da Diretoria e seus auxiliares.
2. Os colaboradores técnicos são todos servidores públicos (exceto os colaboradores comissionados). Esses colaboradores podem estar desempenhando papéis que perpassam as funções da ANEEL, divididos de modo geral em áreas técnicas e áreas administrativas. As áreas técnicas são aqueles departamentos cujo trabalho está relacionado com a regulação do setor elétrico e a área de Relações com a Sociedade. Os departamentos administrativos são aqueles que lidam com recursos humanos, comunicações, TI, orçamento, licitações e auditorias internas, bem como a Procuradoria Federal e as áreas que apoiam a Diretoria.
3. Os colaboradores de apoio são profissionais terceirizados em atividades como gestão de documentos e secretariado.

Fonte: informações fornecidas pela ANEEL, 2019.

Nos últimos anos, o número de colaboradores profissionais tem ficado aquém do número permitido por lei, algo que é sentido com mais dificuldade em certas categorias de pessoal e departamentos. A Lei nº 10.871/2004 especifica o número e o tipo de servidores públicos de carreira permitidos atuando como colaboradores profissionais nas agências federais independentes, incluindo a ANEEL (Lei Nº 10.871, de 20 de Maio de 2004, 2004<sub>[46]</sub>). A lei permite 765 colaboradores profissionais, mas a ANEEL tem apenas cerca de 680 colaboradores. Algumas unidades em particular sentem que estão com falta de pessoal. O déficit é maior na categoria de técnico administrativo (uma categoria composta por colaboradores com funções administrativas e logísticas (Presidência da República, 2004<sub>[42]</sub>), na qual a ANEEL preencheu apenas cerca de 60% dos cargos permitidos. A ANEEL informa que o déficit afeta particularmente certos departamentos, principalmente os departamentos de fiscalização. Embora a lei especifique o número permitido de colaboradores profissionais em cada categoria, o número é restringido pela disponibilidade de concursos públicos.

A ANEEL está sujeita a diretrizes e regras federais com relação a seu quadro de pessoal, aplicadas pelo Ministério da Economia. Assim como outras agências públicas, a ANEEL deve protocolar uma solicitação de concurso público junto ao Ministério da Economia para preencher os cargos profissionais que compõem a maior parte do seu quadro de pessoal. O Ministério da Economia autorizou poucos concursos públicos com a justificativa de manter o equilíbrio fiscal. Solicitações recentes de concursos foram negadas, embora colaboradores da ANEEL tenham se reunido com funcionários do ministério para informá-los sobre problemas de falta de pessoal na ANEEL. Além disso, uma portaria do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, um dos predecessores do Ministério da Economia, restringe a movimentação de pessoal entre as agências (Portaria nº 193, de 3 de Julho de 2018, 2018<sub>[47]</sub>). Embora 16 colaboradores da ANEEL tenham sido designados para outras organizações, a agência recebeu apenas seis de outras entidades.

O déficit de pessoal cria uma sobrecarga em alguns departamentos, o que, por sua vez, pode encorajar os colaboradores sobrecarregados a deixar esses departamentos. A ANEEL informa que estudos de movimentação interna mostram que a carga de trabalho em determinados departamentos leva alguns colaboradores a mudarem para outras unidades em busca de melhor qualidade de vida. Embora a ANEEL tente atender às solicitações de transferências internas, o órgão precisa equilibrar as solicitações dos colaboradores com as necessidades da agência.

Outras restrições federais à progressão na carreira com base na experiência e na formação acadêmica foram suspensas. O decreto que regulamenta a progressão na carreira de servidor público afirma que a experiência e a formação acadêmica podem ser justificativas para a progressão na carreira, mas o Ministério da Economia não aplicou essa disposição do decreto. Em conjunto com outras agências, a ANEEL rechaçou a decisão. O Ministério da Economia suspendeu essa prática em 2019, decidindo que as experiências e títulos acadêmicos poderiam ser usados para motivar a progressão (UnaReg, 2019<sub>[48]</sub>). Entretanto, permanece a possibilidade de que o Poder Executivo possa congelar a progressão automática de carreira e os aumentos salariais de acordo com o tempo de serviço. O Ministério da Economia publicou uma portaria em 2019 que ameaça rebaixar o cargo de diretores do órgão para executivos públicos de segundo nível (Portaria nº 121, de 27 de Março de 2019, 2019<sub>[49]</sub>). Em conjunto com outros órgãos

reguladores, a ANEEL levantou as consequências dessa medida para o Ministério da Economia (Globo, 2019<sup>[50]</sup>).

A ANEEL teve que empregar estratégias para lidar com suas funções com um quadro de pessoal limitado. Primeiro, o órgão delega atividades, mantendo acordos de cooperação com agências reguladoras estaduais. Sem essas parcerias, a ANEEL seria incapaz de monitorar todo o setor regulado. Segundo, a ANEEL credencia empresas para auxiliar a organização em atividades como fiscalização, auditoria, elaboração de relatórios e análise de projetos. Por último, os colaboradores da ANEEL criaram um comitê de inovação com representação da diretoria para utilizar tecnologia e métodos inovadores para ajudar os departamentos a melhorar os processos e a eficiência. Por exemplo, os programas de georreferenciamento ajudam a ANEEL a ampliar sua capacidade de fiscalização com menos visitas ao local das instalações.

### *Recrutamento da alta administração*

Os chefes de departamento devem atender aos mesmos critérios estabelecidos em lei para os servidores comissionados. Eles devem ter caráter moral e reputação ilibados e ter perfil profissional ou formação acadêmica relacionada ao cargo. A lei especifica certos critérios de inelegibilidade, conforme as regras da Lei Complementar nº 64/1990. A diretoria indica os chefes de departamento. Embora esses cargos sejam por tempo indeterminado, os colaboradores podem ser dispensados a qualquer momento por decisão da diretoria. A diretoria indica os chefes de departamento.

Assim como outras autoridades reguladoras brasileiras, a ANEEL possui um ouvidor interno para responsabilizar a autoridade perante o público. Uma lei de 2019 harmonizou a indicação e os procedimentos do ouvidor entre as agências reguladoras (Presidência da República, 2019<sup>[51]</sup>). A lei diz que o ouvidor é indicado pelo presidente para um mandato de três anos, sem possibilidade de recondução. O ouvidor deve ter conhecimento da administração pública ou da regulação dos setores pertinentes. Anteriormente, os procedimentos de indicação variavam entre as agências. Na ANEEL, a indicação do ouvidor cabia a um dos diretores (OECD, 2008, p. 225<sup>[52]</sup>)

Assim como os diretores da ANEEL, os gerentes de alto escalão (incluindo superintendentes, seus auxiliares, o ouvidor, o presidente da Comissão Permanente de Procedimentos Administrativos Disciplinares e alguns assessores da Diretoria) estão sujeitos a impedimentos posteriores ao exercício do cargo (Presidência da República, 2013<sup>[53]</sup>). Mais especificamente, durante seis meses após deixar seu cargo, a alta administração não pode trabalhar para ou se tornar conselheiro ou administrador de pessoas ou empresas vinculadas, mesmo indiretamente, aos órgãos reguladores. ou celebrar um contrato ou manter uma relação de consultoria, ou usar sua posição para intervir dentro da ANEEL a fim de atender a seus interesses privados. As exceções devem ser autorizadas pela Comissão de Ética Pública ou pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle).

### *Recrutamento de colaboradores*

A maior parte do quadro de pessoal da ANEEL é composta por servidores públicos de carreira aprovados em concurso público que envolve provas do serviço público, conforme descrito acima. Um colaborador dessa categoria tem um cargo permanente dentro do serviço público (eles podem mudar de cargo dentro da administração pública e manter esse benefício) após um período probatório de trinta e seis meses. O concurso para colaboradores permanentes começa com a publicação do edital para vagas disponíveis no Diário Oficial e no site da ANEEL, pelo menos quatro meses antes da realização das provas. O concurso inclui uma prova escrita para testar os conhecimentos de português e inglês, conhecimentos de informática, regulação do setor elétrico e administração pública. Para concluir o concurso, os resultados das provas são publicados, incluindo o nome e as notas dos candidatos selecionados.

Os outros colaboradores da ANEEL são servidores comissionados ou colaboradores de apoio. Os servidores comissionados são servidores públicos que não se candidatam através do concurso com a realização da prova. Esses colaboradores podem ser indicados ou exonerados a qualquer momento. Um edital pode ser publicado para contratar um servidor comissionado, mas não é necessário. Os requisitos para se tornar um servidor comissionado são ter caráter moral e reputação ilibados e ter perfil profissional ou formação relacionada ao cargo. A Lei Complementar nº 64/1990 define outros critérios de inelegibilidade, incluindo analfabetismo, condenação por certos crimes e demissão do serviço público em decorrência de processos administrativos ou judiciais (Lei Complementar Nº 64, de 18 de Maio de 1990, 1990<sup>[54]</sup>). Os colaboradores de apoio são profissionais terceirizados, selecionados através de um procedimento de licitação.

Todos os colaboradores estão sujeitos aos requisitos definidos por lei para ser um servidor público. Os servidores públicos devem 1) possuir nacionalidade brasileira, 2) gozar de direitos políticos<sup>18</sup>, 3) não estar limitados por obrigações militares e eleitorais, 4) possuir o nível educacional necessário para o cargo, 5) ter pelo menos dezoito anos de idade, e 6) ser física e mentalmente capazes de cumprir suas funções.

### *Remuneração*

O regime de remuneração dos servidores públicos que trabalham para as agências reguladoras é definido por lei (Lei Nº 10.871, de 20 de Maio de 2004, 2004<sup>[46]</sup>; Lei No. 13,326, de Julho 29, 2016., 2016<sup>[55]</sup>). As faixas salariais para cada cargo e nível de progressão na carreira são fixadas pelo Ministério da Economia. O salário mensal é proporcional ao nível de progressão na carreira de um colaborador e a nota recebida por um colaborador durante sua avaliação anual de desempenho dita quando o colaborador pode ascender a um novo nível na carreira.

Os salários da ANEEL para cargos técnicos são atraentes quando comparados a outros cargos da administração pública federal, mas são menos competitivos quando comparados a cargos do setor privado, de acordo com o órgão. A ANEEL acredita que a atratividade dos salários diminui no nível da alta administração, cuja remuneração é menor do que a do setor privado. Os servidores públicos recebem benefícios adicionais além do salário, incluindo segurança no emprego, educação infantil, auxílio-alimentação, auxílio-transporte e auxílio-saúde. A ANEEL investe em capacitação e treinamento, o que ajuda a reter os talentos internos. Os colaboradores da ANEEL recebem benefícios adicionais, tais como uma jornada de trabalho flexível. A ANEEL lançou seu próprio Programa de Qualidade de Vida, colocando em prática um plano de ação destinado a melhorar o bem-estar dos colaboradores após a realização de uma pesquisa. O atual plano de ação inclui ações como um programa de saúde; uma política de realocação interna; um programa de acessibilidade; plano saúde e odontológico; e atividades e programas para os colaboradores. Um cargo de servidor público permanente oferece seus próprios benefícios, tais como estabilidade no emprego e um plano de aposentadoria suplementar para servidores públicos.

### *Treinamento*

A ANEEL conta com um programa de treinamento para contribuir com a formação continuada do seu quadro de pessoal, sendo que 26% possui mestrado e 5% doutorado. A política de treinamento da ANEEL visa desenvolver o capital humano da organização e oferecer benefícios não salariais para atrair e reter colaboradores. Com um orçamento anual de treinamento de 3 milhões de reais (mais de 500 mil euros), cerca de 95% dos colaboradores conseguiram se beneficiar dos treinamentos. A ANEEL oferece duas categorias de treinamento: 1) fundamentos, que são comuns a todos os colaboradores, e 2) gestão, que são para o desenvolvimento profissional dos colaboradores que desempenham papéis de liderança. Os fundamentos incluem conteúdo técnico específico para cada unidade. Eles estão organizados em torno de cinco categorias de conteúdo:

- Visão Sistêmica: realizar tarefas observando os objetivos institucionais e o contexto interno e externo da ANEEL.

- Integridade: agir de acordo com os princípios fundamentais de conduta do servidor público, respeitando as regras que disciplinam seus atos, demonstrando transparência e responsabilidade social.
- Métodos de gestão: gerir processos de trabalho e projetos, planejando atividades diárias e gerenciando o tempo com foco nos resultados.
- Transformação Digital: integrar tecnologias, inovação e dados para aplicação digital em processos e serviços, buscando sua difusão na cultura organizacional.
- Relacionamento: realizar atividades de grupo integrando esforços individuais para atingir um objetivo comum, expressando-se de forma simples e objetiva e respeitando a diversidade.

Os gerentes podem receber treinamento adicional sobre comunicação estratégica, gestão do desempenho humano, gestão estratégica, mediação de conflitos internos, negociação e orientação para mudança e inovação. A ANEEL investiu em treinamento direcionado sobre análise de impacto regulatório. O treinamento oferecido nessa área é extenso, incluindo a oferta de um curso de especialização em AIR. Em alguns casos, a ANEEL patrocina a formação complementar dos colaboradores. O curso de especialização em AIR, desenvolvido em parceria com a Universidade de Brasília, treinou 35 servidores públicos da ANEEL entre 2015 e 2017.

A ANEEL planeja seu treinamento anualmente, com base nas necessidades de desenvolvimento avaliadas. Um decreto de 2019 impõe um procedimento para desenvolvimento de pessoal que se aplica à ANEEL (Presidência da República, 2019<sup>[56]</sup>). A agência deve desenvolver um Plano de Desenvolvimento de Pessoas – PDP e um Plano Consolidado de Ações de Desenvolvimento para orientar o programa de treinamento. O PDP deve identificar as necessidades de desenvolvimento que estão de acordo com a estratégia da agência. Ele deve ser precedido de um diagnóstico de competências. O PDP da ANEEL é orientado por uma Avaliação de necessidades de capacitação – ANC realizada anualmente. O governo tem um papel no desenvolvimento de pessoal através do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC do Ministério da Economia. O SIPEC pode fazer sugestões sobre o PDP da agência e revisa os relatórios anuais da agência sobre a execução do PDP.

### *Avaliação de desempenho*

As regras para a gestão do desempenho individual são explicitadas em decreto (Presidência da República, 2010<sup>[57]</sup>). O decreto lista os fatores mínimos a serem utilizados na avaliação do desempenho individual dos servidores públicos. Eles incluem:

- produtividade no trabalho;
- conhecimento dos métodos e técnicas necessárias para o desenvolvimento das atividades relacionadas com a posição efetiva na unidade de exercício;
- trabalho em equipe;
- comprometimento com o trabalho; e
- cumprimento das regras de procedimentos e conduta nas atribuições de cargos de desempenho.

A avaliação de desempenho contribui para o desenvolvimento da carreira na ANEEL e a avaliação de desempenho anual tem um impacto no bônus do colaborador e se ele é elegível para progressão, promoção ou graduação de um período probatório (juntamente com treinamento adicional, conforme descrito em lei). Uma avaliação intermediária e um anual de cada colaborador, conduzida pelo gerente, identifica as necessidades de desenvolvimento e define metas para o próximo período de avaliação. Aliada a qualquer nova experiência e qualificação, a avaliação de desempenho determina se o colaborador progride na carreira com um aumento proporcional no salário (embora as restrições do Ministério da Economia tenham limitado essa movimentação no passado, conforme mencionado anteriormente nesta seção). A diretoria avalia os chefes de departamento. Todos os gerentes de alto

escalão são avaliados por seus assistentes e equipes, que preenchem uma avaliação em relação a gestão estratégica, gestão do desempenho humano, mediação de conflitos internos, negociação, orientação para inovação e mudança, e comunicação gerencial. Embora o procedimento de avaliação de desempenho individual seja o mesmo para servidores públicos e servidores comissionados, a avaliação dos ocupantes dos cargos comissionados é opcional.

## Processo

### **Estrutura de tomada de decisão e governança**

#### *A Diretoria*

A Diretoria é a mais alta autoridade na agência reguladora. O Diretor-Geral e os outros quatro diretores que atuam na diretoria são indicados e nomeados para mandatos de cinco anos<sup>19</sup> sem recondução pelo Presidente do Brasil. A indicação está sujeita à aprovação do Senado. Os candidatos devem satisfazer várias condições: eles devem ter nacionalidade brasileira, ter uma reputação ilibada, ter conhecimento na área e ter uma formação acadêmica compatível. Além disso, eles devem ter dez anos de experiência em atividades relacionadas ao mandato da ANEEL, ou quatro anos de experiência num cargo da alta administração de uma empresa ou num cargo comissionado no governo ou num cargo de ensino ou pesquisa pertinente ao trabalho da ANEEL. Esses requisitos foram especificados numa lei de 2019. Anteriormente, a lei estipulava que os membros da diretoria deveriam ter uma formação universitária e conhecimento especializado na área (Câmara dos Deputados, 2000<sup>[58]</sup>). Outras restrições anteriores e posteriores ao exercício do cargo que se aplicam aos diretores são discutidas mais detalhadamente em Conflito de interesses).

Além da aprovação pelo Senado, essas exigências restringem a discricionariedade presidencial na escolha dos diretores. De Bonis (2016<sup>[59]</sup>) observa que os dois critérios fundamentais nas indicações presidenciais são a competência e a responsividade (p. 136<sup>[59]</sup>). O conhecimento técnico e setorial é um dos ingredientes que atendem ao critério de “competência”. A lei, atualizada em 2019, não exclui a possibilidade de indicação de diretores com experiência não técnica. Embora os atuais diretores tenham ampla experiência no setor de energia, existe alguma preocupação quanto à possibilidade de indicações políticas sem a devida experiência técnica. Por exemplo, (Fujiwara and Gesner, 2006<sup>[60]</sup>) constataram que a proporção de pessoas indicadas sem experiência técnica ou acadêmica pertinente aumentou entre 2002 e 2005 em todas as agências reguladoras federais do Brasil (OECD, 2008, p. 214<sup>[1]</sup>). De Bonis constata que, entre 1997 e 2014, 25% dos diretores da ANEEL tinham experiência anterior em empresas públicas ou privadas que operavam no setor regulado, e 33% tinham pós-graduação (de Bonis, 2016, p. 152<sup>[59]</sup>).

Em relação ao critério “responsividade”, os presidentes podem indicar diretores que possuem vínculos com seus partidos políticos ou que são sugeridos pelos partidos da sua coalizão de governo (de Bonis, 2016, p. 138<sup>[59]</sup>). Uma análise da filiação partidária dos diretores revela que uma minoria significativa de indicados está filiada a um partido no momento da nomeação em todos os órgãos reguladores federais do setor de infraestrutura<sup>20</sup>: 15% no governo Fernando Henrique Cardoso, 23% no governo Luiz Inácio Lula da Silva e 15% no governo Dilma Rousseff (p. 154<sup>[59]</sup>). A análise mostra um alinhamento mais forte entre a filiação política do indicado e o partido político no Poder Executivo no governo FHC, quando 82% dos diretores de órgão reguladores nos setores de infraestrutura e socioambiental estavam filiados a seu partido (comparado a apenas 38% nos governos Dilma e Lula) (p. 163<sup>[59]</sup>). Outro indicador desse critério é a taxa de conclusão dos mandatos durante a transição presidencial. A mesma análise mostra que os diretores dos órgãos reguladores independentes tinham menos probabilidade de completar seus mandatos se seus mandatos coincidisse com uma transição presidencial (p. 110<sup>[59]</sup>).

A politização da diretoria também pode ocorrer através de outros mecanismos. Correa et al. (2019<sup>[61]</sup>) apontam para vacâncias estratégicas, através das quais o Poder Executivo retarda a nomeação de novos diretores. Esse processo atrapalha a efetividade da agência ao ameaçar a existência de quórum. Além disso, a nomeação de um diretor interino não exige ratificação pelo Senado e o diretor interino pode ser substituído arbitrariamente. De Bonis (2016<sup>[59]</sup>) fornece evidências de altas taxas de vacância nos órgãos reguladores federais durante os governos dos três presidentes – Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Roussef. O Senado aprovou as indicações em dois meses em 82% dos casos ao analisar várias agências federais, sugerindo que o Poder Executivo foi o principal responsável pelas vacâncias. A influência presidencial também pode se manifestar na taxa de conclusão dos mandatos dos diretores quando ocorre uma mudança de governo. Os dados mostram uma maior rotatividade nos cargos de diretor em agências federais quando há mudança de governo, incluindo a ANEEL, embora não esteja claro se essa tendência é motivada pela pressão política direta exercida sobre os diretores para que renunciem ou se a percepção de falta de apoio é suficiente para criar pressão para a renúncia (de Bonis, 2016, p. 110<sup>[59]</sup>). Embora a lei imponha a obrigatoriedade de mandatos fixos e não coincidentes para evitar os dois primeiros mecanismos, a prática de facto mostra que essa medida de jure nem sempre produz o resultado pretendido.

O papel da diretoria é amplo, com funções executivas e não executivas. Suas competências incluem decisões relacionadas ao funcionamento do dia a dia da organização, tais como a gestão de pessoal. A diretoria profere decisões regulatórias, garante o cumprimento da lei e da política, administra os contratos e analisa os recursos. Por fim, a diretoria define a direção estratégica e tem um papel no monitoramento do desempenho.

A diretoria decide sobre questões administrativas em reuniões ordinárias semanais. Os planos estratégicos quadrienais da organização servem de base para esse tipo de decisão da diretoria. A diretoria discute orçamentos, pessoal, aquisições e serviços, metas e questões estratégicas com os departamentos responsáveis, além de realizar reuniões com os gerentes de alto escalão para discutir questões de gestão. Quando essas decisões do dia a dia chegam à diretoria em reuniões ordinárias, os diretores têm frequentemente analisado e discutido essas questões com as partes envolvidas antes da reunião.

As normas organizacionais da ANEEL codificam os procedimentos e as regras para o processo decisório sobre questões regulatórias. A área técnica competente inicia o processo decisório sobre questões regulatórias, publicando uma análise técnica com recomendações de abordagens regulatórias para uma determinada questão. Os diretores têm oito semanas para analisar o conteúdo da proposta antes da votação. O relator, escolhido entre os diretores por sorteio, e um assessor jurídico avaliam a proposta da área técnica. O relator pode recorrer às áreas técnicas e à Procuradoria Federal no momento em que estiver realizando sua análise. O relator comunica a análise a todos os diretores e a Procuradoria Federal pode fornecer um parecer jurídico antes da abertura da sessão para debate. Cada diretor tem de quatro a cinco assessores para auxiliá-los na decisão.

A ANEEL informa que normalmente os votos dos diretores seguem as recomendações das equipes técnicas que levam a questão à diretoria, criando um grau de consenso. As decisões da diretoria exigem uma maioria de três votos favoráveis. Os diretores não podem modificar uma proposta, mas eles têm o direito de apresentar outra proposta para votação se houver divergências em relação à proposta da equipe técnica. Nesse caso, se a votação da proposta alternativa receber três votos dos diretores, a resolução é aprovada.

### *Estrutura organizacional*

A ANEEL está dividida em três níveis de gestão: a diretoria, os chefes de área e seus assistentes, e os coordenadores de equipe. Um chefe de área é responsável pela gestão administrativa e pelos resultados no nível da unidade, enquanto os coordenadores de equipe são responsáveis pelos procedimentos e trabalhos no nível da equipe. As operações do dia a dia muitas vezes envolvem a participação de mais

de uma unidade. A cooperação interna ocorre de maneira formal e informal, e a diretoria define mecanismos formais de coordenação.

A ANEEL está organizada em sete áreas temáticas subordinadas à diretoria: assessoramento e controle da gestão, regulação econômica do mercado e estímulo à competição, relações com a sociedade, outorgas e gestão dos potenciais hidráulicos, fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica, regulação técnica e padrões de serviço, e planejamento e gestão administrativa. Os departamentos ficam abaixo desses macroprocessos, conforme detalhado na Tabela 2.9 e retratado em .

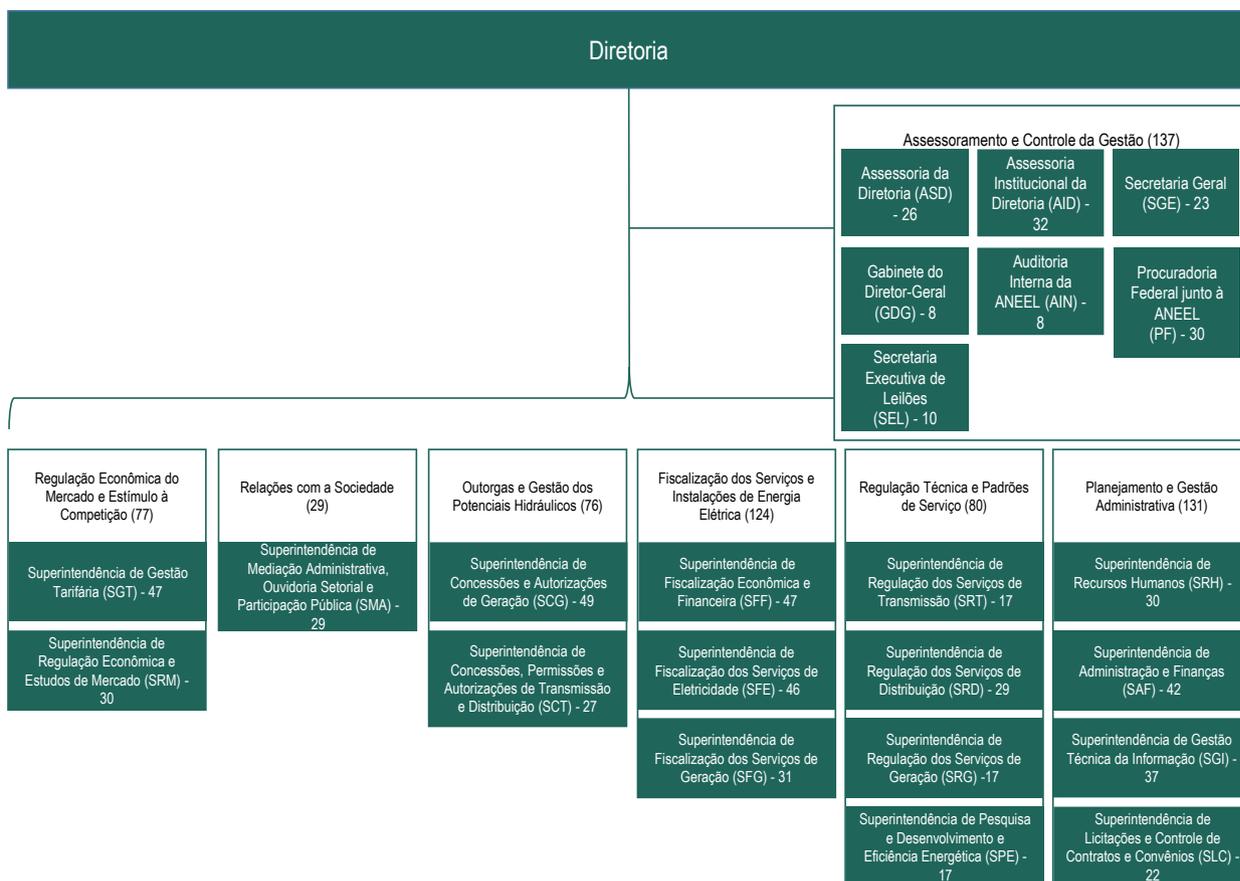
A ANEEL adota determinadas ações para construir uma cultura compartilhada e harmonizar suas ações regulatórias dentro de uma agência grande e difusa. Os departamentos contam com um alto grau de autonomia na gestão e conduta, o que cria um risco para a harmonização de processos, produtos e cultura. Por exemplo, o Plano de Transformação Digital da ANEEL observa que a estrutura horizontal pode resultar na proliferação de silos de informação e na criação de estruturas de TI paralelas (ANEEL, 2018<sup>[62]</sup>). Por outro lado, a ANEEL atribui à sua “estrutura matricial” sua capacidade de assegurar que as mensagens permeiem toda a organização. Reuniões regulares entre a diretoria e os colaboradores de alto escalão permitem que a gerência informe sobre os últimos acontecimentos e que a diretoria defina a direção a ser tomada. Os colaboradores de alto escalão são então responsáveis por divulgar as informações relevantes para suas próprias equipes. Um boletim informativo institucional interno também ajuda a difundir as principais mensagens por toda a organização.

**Tabela 2.9. Macroprocessos e departamentos da ANEEL**

<b>Assessoramento e controle da gestão</b>	
Assessoria da Diretoria – ASD	O ASD presta apoio à diretoria, inclusive com assessoramento técnico. Todos os diretores possuem seus próprios assessores (quatro ou cinco) para apoiá-los durante o processo decisório. Esses assessores trabalham na ASD (ANEEL, 2015 <sup>[63]</sup> ).
Assessoria Institucional da Diretoria – AID	A AID é responsável pela gestão da imagem institucional da ANEEL. Ela gerencia campanhas de comunicação, organiza eventos e atende jornalistas por meio da assessoria de imprensa. Além disso, gerencia as relações com os Poderes Executivo e Legislativo através da sua equipe de assessoria parlamentar, cuidando das solicitações de reuniões, organizando a participação da ANEEL em audiências públicas externas e respondendo a perguntas (ANEEL, 2015 <sup>[64]</sup> ; ANEEL, n.d. <sup>[65]</sup> ).
Secretaria Geral – SGE	A SGE é responsável por gerenciar as informações relevantes para a administração e gestão da organização recebidas pela ANEEL e organizar as reuniões. Ela também publica os atos administrativos da diretoria no Diário Oficial da União (ANEEL, 2015 <sup>[66]</sup> ).
Gabinete do Diretor-Geral – GDG	O diretor-geral da diretoria tem o apoio do GDG. O GDG auxilia no planejamento e gestão estratégica e nos esforços para aprimorar o modelo de gestão (ANEEL, 2015 <sup>[67]</sup> ).
Auditoria Interna – AIN	A AIN realiza avaliações e fornece subsídios para melhorar as operações da organização. Ela exerce a interface com órgãos externos de controle, fornecendo informações e apoio às auditagens. Ela coordena a elaboração da Prestação de Contas Anual – PCA, que é entregue ao TCU e publicada no site da ANEEL (ANEEL, 2016 <sup>[68]</sup> ). Ver “Prestação de contas ao Congresso” para mais informações sobre a PCA.
Procuradoria Federal junto à ANEEL – PF	Este órgão está vinculado à Advocacia-Geral da União. Ele oferece representação judicial e extrajudicial da ANEEL e presta assessoria jurídica. O procurador-chefe lidera o departamento e presta assessoria direta à diretoria (ANEEL, 2019 <sup>[69]</sup> ).
Secretaria Executiva de Leilões – SEL	A SEL fornece apoio técnico e administrativo na realização de leilões (ANEEL, 2015 <sup>[70]</sup> )
<b>Regulação Econômica do Mercado e Estímulo à Competição</b>	
Superintendência de Gestão Tarifária – SGT	A SGT é responsável pela gestão das tarifas do setor elétrico e das taxas do sistema. (ANEEL, 2015 <sup>[71]</sup> )
Superintendência de Regulação Econômica e Estudos de Mercado – SRM	São três as atribuições da SRM. Primeiro, a SRM institui regras para comercialização de energia nos ambientes de contratação livre e regulada. Segundo, realiza o monitoramento do mercado, que envolve o monitoramento da conduta e do comportamento dos agentes de mercado, a avaliação da segurança do mercado, a pesquisa de informações relevantes aos contratos e realização de estudos do mercado. Por último, questões relacionadas à regulação por incentivos, regulação de monopólios naturais na transmissão e distribuição, e metodologia de tarifas e receitas na geração, transmissão e distribuição estão sob a alçada da SRM (ANEEL, 2016 <sup>[72]</sup> ).

<b>Relações com a Sociedade</b>	
Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública – SMA	A SMA é dedicada à dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre agentes do setor elétrico e entre eles e seus consumidores (ANEEL, 2015 <sup>[73]</sup> ). Ela inclui a Ouvidoria Setorial e oferece mediação administrativa, discutida com mais detalhes em “Recursos e reclamações”. A coordenação dos processos de audiências e consultas públicas também está sob a alçada da SMA, que apoia as atividades dos conselhos de consumidores (ver “Envolvimento das partes interessadas”).
<b>Outorgas e Gestão dos Potenciais Hidráulicos</b>	
Superintendência de Concessões e Autorizações de Geração – SCG	O trabalho da SCG está relacionado à emissão e gestão de autorizações e concessões para geração de energia elétrica, e à emissão de registro de centrais geradoras de capacidade reduzida e de geração distribuída (ANEEL, 2015 <sup>[74]</sup> ).
Superintendência de Concessões, Permissões e Autorizações de Transmissão e Distribuição – SCT	A SCT define os requisitos técnicos e econômicos prévios para processos licitatórios para a contratação de concessões de transmissão e distribuição. Ela autoriza serviços e instalações de transmissão, distribuição e importação/exportação de energia elétrica e gere a documentação conexa. Ela também coordena o processo de regularização para classificar as cooperativas de eletrificação rural como permissionárias de serviço público de distribuição (ANEEL, 2018 <sup>[75]</sup> ).
<b>Fiscalização dos Serviços e Instalações de Energia Elétrica</b>	
Superintendência de Fiscalização Econômica e Financeira – SFF	A SFF realiza o monitoramento e a fiscalização econômica e financeira da gestão dos agentes setoriais, e autoriza determinadas transações que necessitam de anuência da ANEEL (ANEEL, 2015 <sup>[76]</sup> ).
Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade – SFE	A SFE é responsável pela fiscalização das empresas de distribuição e transmissão de energia. Para a realização das fiscalizações, a SFE possui equipe própria e conta com o apoio de agências estaduais com responsabilidades delegadas de fiscalização (ANEEL, 2015 <sup>[77]</sup> ).
Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração – SFG	A SFG é encarregada da fiscalização dos serviços de geração e da fiscalização dos agentes especiais ONS e CCEE. Assim como a SFE, a SFG coopera com agências estaduais para realizar as fiscalizações (ANEEL, 2015 <sup>[78]</sup> ).
<b>Regulação Técnica e Padrões de Serviço</b>	
Superintendência de Regulação dos Serviços de Transmissão – SRT	A SRT é responsável pela regulação técnica relacionada ao segmento de transmissão, incluindo a supervisão da conexão e do acesso ao sistema de transmissão (ANEEL, 2015 <sup>[79]</sup> ).
Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição – SRD	O papel da SRD está relacionado à regulação técnica dos prestadores de serviços de distribuição, tais como a regulação relativa ao planejamento da expansão, acesso, qualidade do serviço e condições de fornecimento. Outras questões sob a alçada da SRD são o gerenciamento do lado da demanda, o desenvolvimento de redes inteligentes, a universalização do acesso à energia elétrica e a tarifa social de energia elétrica (ANEEL, 2015 <sup>[80]</sup> ).
Superintendência de Regulação dos Serviços de Geração – SRG	As atividades da SRG estão relacionadas à regulamentação dos serviços e instalações de geração. Suas funções são amplas, incluindo a fiscalização e a regulação do planejamento da operação do Sistema Interligado Nacional pelo ONS, acompanhamento da apuração de indisponibilidades realizada pelo ONS e análise de atualizações dos modelos computacionais utilizados pelo ONS e pela CCEE para o planejamento (ANEEL, 2015 <sup>[81]</sup> ).
Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento e Eficiência Energética – SPE	A SPE regulamenta os investimentos das empresas de energia em pesquisa e desenvolvimento e eficiência energética. Suas funções incluem estabelecer orientações, acompanhar a execução e avaliar os resultados (ANEEL, 2015 <sup>[82]</sup> ).
<b>Planejamento e Gestão Administrativa</b>	
Superintendência de Recursos Humanos Human Resources – SRH	A SRH implementa as políticas de recursos humanos (ANEEL, n.d. <sup>[41]</sup> ). Seu trabalho é discutido com mais detalhes em “Recursos humanos”.
Superintendência de Administração e Finanças – SAF	A SAF é responsável pela gestão administrativa e financeira, incluindo a coordenação das atividades de planejamento orçamentário, gestão da execução orçamentária e financeira, e contabilidade (ANEEL, 2015 <sup>[83]</sup> ). Para mais informações sobre as funções da SAF, ver “Gestão de recursos financeiros”.
Superintendência de Gestão Técnica da Informação – SGI	A SGI fornece apoio tecnológico à ANEEL. Suas funções incluem apoio ao usuário, planejamento e aquisição de TI, e gestão de informações (ANEEL, 2015 <sup>[84]</sup> ).
Superintendência de Licitações e Controle de Contratos e Convênios – SLC	A SLC gerencia a prestação de serviços à ANEEL, realiza licitações para a compra de bens e monitora os contratos dos procedimentos licitatórios. A SLC também monitora os convênios firmados pela agência e coordena a operacionalização dos contratos de delegação de atividades aos estados (ANEEL, 2016 <sup>[85]</sup> ).

Figura 2.2. Organograma da ANEEL com número de colaboradores

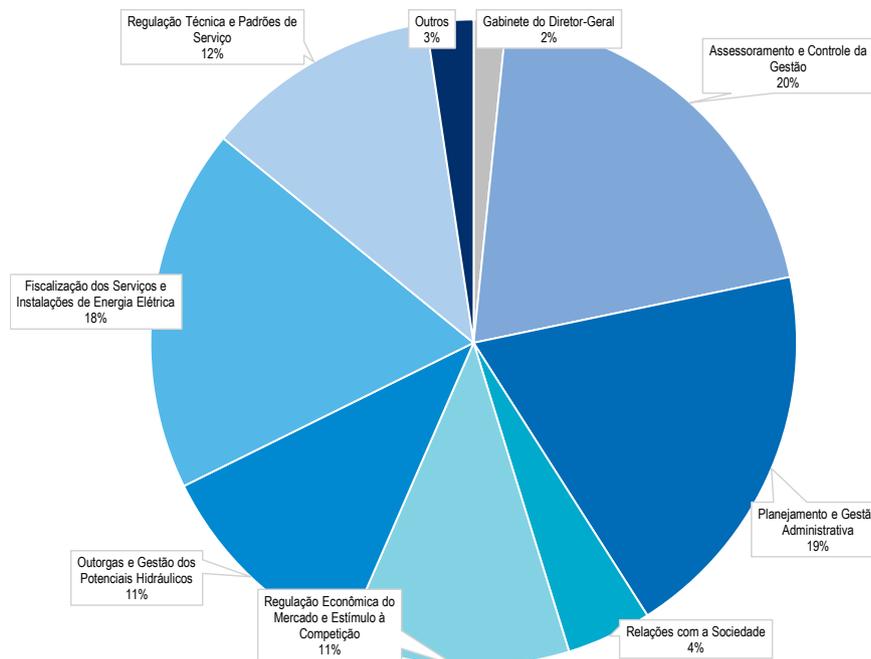


Observação: O número de colaboradores não inclui os servidores públicos da ANEEL que estão lotados em outros lugares da administração pública e os servidores públicos que estão de licença de longo prazo.

Fonte: ANEEL, 2020.

A Figura 2.3 mostra a distribuição dos colaboradores profissionais nos departamentos da ANEEL. O maior número de colaboradores profissionais está nos departamentos de Planejamento e Gestão Administrativa e Fiscalização dos Serviços e Instalações de Energia Elétrica.

**Figura 2.3. Percentual do total de colaboradores profissionais por área temática**



Observação: colaboradores de todas as categorias, exceto colaboradores de apoio, são considerados colaboradores profissionais. Os dados de 2019 são de setembro e não incluem contratos de prestação de serviços de TI.

Fonte: informações fornecidas pela ANEEL, 2019.

### **Qualidade regulatória**

A ANEEL é pioneira entre as agências federais brasileiras no que diz respeito ao uso de ferramentas de qualidade regulatória. A ANEEL utiliza sistematicamente a participação do público em duas etapas do processo regulatório e implementou medidas para tornar a tomada de decisão mais transparente. A ANEEL foi o primeiro órgão federal a implementar sistematicamente a análise de impacto regulatório (AIR), antes de ser uma obrigação legal para as agências reguladoras. Embora ainda esteja na fase inicial, a ANEEL está adotando medidas para institucionalizar o uso da análise *ex post* e do levantamento do estoque regulatório.

O ciclo regulatório da ANEEL começa com a identificação dos problemas. A ANEEL cria uma agenda regulatória apresentando as atividades regulatórias que serão desenvolvidas nos próximos dois anos, sujeitas a comentários do público. Um sistema computadorizado monitora o progresso da entrega dos produtos da agenda regulatória. Cada agenda é definida após uma consulta pública e apresenta um cronograma para cada assunto e os principais produtos (incluindo uma análise *ex post*). O cronograma assegura que os detalhes das análises *ex post* planejadas e quaisquer processos de participação pública associados estejam disponíveis ao público.

### *Envolvimento das partes interessadas*

Os processos de participação do público são geridos pelo departamento responsável pela nova regulamentação proposta. A Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública (SMA) oferece apoio e treinamento aos departamentos que utilizam a participação pública, sendo encarregada de aumentar a uniformidade dos processos. A SMA também é encarregada do trabalho da ANEEL com os conselhos de consumidores. A SMA oferece apoio técnico à diretoria nessa área.

Todas as resoluções normativas passam pelo processo de consulta pública antes que a Diretoria tome sua decisão. A ANEEL pode abrir um processo de consulta pública para outras atividades, propostas ou decisões relevantes, principalmente se elas afetam diretamente a vida dos consumidores ou são de interesse geral das partes interessadas. A lei especifica os três principais mecanismos de envolvimento do público:

- Levantamento preliminar de informações: isso envolve a área regulatória competente dentro da ANEEL, solicitando informações e opiniões às partes interessadas através de reuniões ou comunicações.
- Consultas públicas: a ANEEL divulga uma proposta de regulamento, contrato de concessão ou análise de impacto regulatório ao público a fim de receber contribuições.
- Audiências públicas: o público é convidado a participar de uma sessão ao vivo para coletar opiniões e informações sobre o assunto que está sendo regulado.

A ANEEL geralmente realiza consultas em duas etapas: primeiro solicita contribuições sobre a proposta de AIR e depois apresenta a proposta de ato normativo. A ANEEL pode consultar as partes interessadas enquanto estiver elaborando o estudo de AIR. Após a elaboração de uma proposta de estudo de AIR, a ANEEL consulta as partes interessadas antes da aprovação da Diretoria. Nesta etapa, a ANEEL utiliza uma série de instrumentos para dialogar com as partes interessadas a fim de coletar informações e dados: reuniões técnicas com as partes interessadas, seminários, cartas diretas às partes interessadas e tomadas de subsídios. Durante as consultas, as partes interessadas podem acessar o arquivo digital do relatório da AIR que inclui as análises técnicas e os dados conexos, bem como um sumário executivo escrito em linguagem objetiva<sup>21</sup>. Durante a segunda etapa, fica disponível a proposta de redação do ato normativo. Nesta etapa, o relatório da AIR inclui uma seção sobre os comentários coletados das partes interessadas, indicando como esses comentários foram levados em consideração. Esta etapa de consulta geralmente envolve audiências públicas. Durante todo o processo de envolvimento das partes interessadas, a ANEEL tenta ampliar a participação, comunicando-se com públicos estratégicos afetados pela regulação. Após a deliberação, a ANEEL anuncia a decisão através de comunicados de imprensa disponíveis na página inicial do site e no aplicativo para celular da ANEEL. Quando um assunto está diretamente relacionado a tarifas, direitos ou deveres dos consumidores residenciais, ou sempre que a ANEEL pretende conscientizar sobre algum assunto relevante, a ANEEL também se comunica através de coletivas de imprensa, campanhas, vídeos e outros conteúdos educacionais nas redes sociais.

A representação nos processos de participação pública é uma área na qual a ANEEL está fazendo um esforço para aprimorar, tentando compreender a experiência do consumidor nos processos da ANEEL e fornecendo convites personalizados de audiências públicas para as partes afetadas. Várias análises constataram uma forte presença de especialistas nas audiências públicas da ANEEL, com uma representação menor de partes interessadas não especializadas (de Castro, 2013<sup>[86]</sup>; Batista da Silva, 2012<sup>[87]</sup>; Aguiar Santos, 2017<sup>[88]</sup>). Além disso, um estudo constatou a presença de organizações governamentais, incluindo partidos políticos, nas audiências públicas da ANEEL. Quando esses atores políticos utilizam audiências para marketing político, eles criam um risco de provocar conflitos ou discussões enganosas durante os processos de consulta (de Castro, 2013<sup>[86]</sup>). Como parte do seu objetivo estratégico de aumentar a representação nos processos decisórios, a ANEEL criou uma comissão para analisar o processo regulatório a partir da perspectiva do consumidor, a Comissão de Apoio ao Processo Regulatório (discutida com mais detalhes abaixo). A ANEEL também tenta atrair os consumidores afetados conduzindo uma divulgação direcionada aos indivíduos que fizeram uma reclamação à ANEEL, informando via e-mail ou SMS que a ANEEL estará analisando uma questão pertinente à sua reclamação.

A Comissão de Apoio ao Processo Regulatório reúne representantes de entidades externas com o objetivo de avaliar as necessidades dos consumidores no processo regulatório. A ANEEL selecionou os representantes da comissão a partir das áreas de pesquisa e jurídica e das cinco principais categorias de consumidores: residencial, industrial, comercial, rural e poder público. A Senacon, o Conselho de

Consumidores de Energia Elétrica, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo e a Confederação Nacional da Indústria representam os consumidores na comissão. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e a Ordem dos Advogados do Brasil contribuem com análises econômicas, jurídicas e de políticas públicas relevantes (ANEEL, 2018<sup>[89]</sup>). A Comissão tem a tarefa de avaliar os impactos para os consumidores, destacando melhorias para as propostas em discussão nas audiências públicas (ANEEL, 2018<sup>[90]</sup>). Ela emite pareceres sobre propostas de regulamentação sujeitas a consulta pública, apoiando a voz do consumidor nos debates públicos. De fato, a comissão exerce uma função consultiva, analisando as regulamentações propostas antes de serem levadas à consulta pública. A Comissão também forneceu subsídios sobre a estratégia de comunicação da ANEEL.

Complementando o procedimento de consulta pública descrito acima, os conselhos de consumidores institucionalizam o envolvimento das partes interessadas relacionadas com a distribuição de energia elétrica no setor elétrico brasileiro. Pela lei, cada distribuidora de energia deve manter seu próprio conselho de consumidores. Os conselhos de consumidores servem como órgãos consultivos sobre temas como contas e qualidade do serviço (Presidência da República, 1993<sup>[91]</sup>). Os conselhos de consumidores devem fazer comentários formais sobre as tarifas e a qualidade do fornecimento de energia elétrica da distribuidora em questão. As opiniões formais do conselho não são vinculantes para a distribuidora. Os conselhos também trabalham com a empresa de distribuição para fazer a divulgação ao consumidor, inclusive ajudando a elaborar e a distribuir materiais informativos aos consumidores. Cada conselho de consumidores redige um plano anual de atividades e metas que especifica suas atividades exatas (ANEEL, n.d.<sup>[92]</sup>).

Esses órgãos são autônomos e as ações são pagas pelas receitas provenientes de uma tarifa aplicada às distribuidoras. Eles conduzem seu próprio planejamento anual, que deve ser publicado no seu site, juntamente com a composição do conselho e informações sobre suas ações (Aguar Santos, 2017<sup>[88]</sup>). Os conselhos são compostos por dois representantes de cada um dos cinco principais grupos de consumidores: residencial, industrial, comercial, rural e poder público. O Procon pode participar dos conselhos. Os critérios de seleção são definidos pelo conselho, que também nomeia membros do conselho para um mandato de quatro anos, com possibilidade de recondução (ANEEL, n.d.<sup>[93]</sup>; ANEEL, n.d.<sup>[92]</sup>). Os membros recebem treinamento das distribuidoras e da ANEEL.

Pela lei, a ANEEL é responsável por incentivar a organização e o funcionamento dos conselhos de consumidores (Presidência da República, 1997<sup>[94]</sup>). A ANEEL define as condições gerais de formação e funcionamento dos conselhos. O órgão também participa de reuniões e fornece informações relevantes, bem como realiza reuniões técnicas e treinamentos com os conselhos. Através do seu trabalho com os conselhos de consumidores, a ANEEL pretende incentivar uma participação significativa na definição de agendas e processos de envolvimento das partes interessadas (ANEEL, n.d.<sup>[95]</sup>). A ANEEL incentiva os conselhos a participar de todas as etapas do processo de envolvimento das partes interessadas, incluindo estudos preliminares e audiências públicas.

### *Análise de impacto regulatório*

A ANEEL deve realizar análises de impacto regulatório (AIR) antes da emissão de cada ato regulatório (ANEEL, 2017<sup>[96]</sup>). A ANEEL sistematizou o uso de AIR e publicou sua norma de AIR antes que houvesse uma lei federal obrigando o uso de AIR pelas agências federais. A Lei nº 13.848/2019 exige a realização de AIR antes da adoção ou modificação de atos normativos que sejam de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários de serviços (Lei No. 13.848, de 25 de Junho de 2019, 2019<sup>[17]</sup>). Alguns atos normativos podem ser isentos de AIR, tais como:

- os de natureza administrativa;
- os que visam corrigir erros materiais;
- os que visam consolidar outros atos normativos, desde que não haja alterações substanciais;

- os que visam adequar textos e referências, desde que não haja alterações de mérito.

Além disso, outros atos normativos também podem ser isentos da realização de AIR, desde que a área técnica apresente uma justificativa, que precisa ser aprovada pela Diretoria. A justificativa se limita às seguintes situações:

- os atos normativos são de baixo impacto;
- os atos normativos são voltados a disciplinar direitos ou obrigações definidos em instrumento legal superior, que não permitam diferentes alternativas regulatórias; e
- em caso de urgência (ANEEL, 2017<sup>[96]</sup>).

No caso de uma isenção de AIR por motivo de urgência, o relatório deve ser elaborado no prazo de dois anos a partir da data em que o ato normativo entrar em vigor.

Para permitir o controle social da qualidade da AIR e permitir a participação numa etapa inicial, a ANEEL geralmente submete a AIR à participação social antes da proposta de norma. Geralmente, a análise é preparada antes da primeira fase da audiência pública e antes da elaboração de qualquer novo ato regulatório. A Diretoria pode renunciar a essa fase se a unidade responsável da ANEEL já tiver realizado uma consulta pública sobre o assunto. O relatório de AIR só pode ser submetido com o ato normativo se 1) o relatório não era necessário, mas foi concluído a critério da equipe da ANEEL, 2) o ato normativo é de baixo impacto, e 3) outros casos específicos que são aprovados pela diretoria ou que foram identificados na Agenda Regulatória. A proporção de propostas de normas que vão para consulta pública acompanhadas de uma AIR concluída é uma área em que a ANEEL está tentando melhorar. A ANEEL definiu um objetivo de 100% das propostas de normas serem acompanhadas de uma AIR durante a consulta pública, mas em 2019, apenas 86% das propostas de normas foram para consulta pública com a AIR (ANEEL, 2019<sup>[97]</sup>).

Após a consulta pública, uma versão revisada deve ser submetida à diretoria. Nesse momento, os Diretores aprovam a alternativa sem regulamentação ou iniciam uma segunda etapa de consulta pública, desta vez com o objetivo de receber contribuições relativas à proposta de regulamentação que reflita a alternativa recomendada no Relatório de AIR da etapa anterior. A diretoria deve comentar o relatório de AIR indicando se o regulamento proposto é adequado para alcançar os resultados pretendidos e se as evidências respaldam a adoção (Lei Nº 13.848, de 25 de Junho de 2019, 2019<sup>[23]</sup>).

Enquanto a equipe técnica da unidade responsável desenvolve a AIR, uma comissão centralizada visa aprimorar a AIR da ANEEL em toda a agência. A equipe técnica é apoiada por uma Comissão Técnica (CT-REG), criada através de portaria da ANEEL em 2013 (ANEEL, 2013<sup>[98]</sup>). A CT-REG, que se reúne uma vez por mês, é composta de quinze membros: quatro assessores de diretores, dois membros do gabinete do Diretor-Geral e nove representantes de áreas regulatórias e outras equipes. Um diretor tem a CT-REG em sua carteira. Esse arranjo combinado com o envolvimento dos assessores da diretoria permite que os diretores permaneçam atualizados sobre os acontecimentos relacionados à AIR. A CT-REG tem duas funções principais: 1) apoiar as áreas técnicas na implementação da AIR, e 2) coordenar o intercâmbio de experiências com agências reguladoras no Brasil e no exterior com relação à AIR. Como órgão de apoio técnico, a CT-REG também fornece apoio à Diretoria na análise dos pedidos de dispensa de AIR. A comissão visa melhorar a qualidade da AIR produzida pelas áreas técnicas. Para isso, desenvolveu uma diretriz de Perguntas e Respostas e um modelo de relatório de AIR. Com o apoio da Superintendência de Recursos Humanos, a CT-REG também está envolvida na organização de ações de treinamento relativas à AIR.

Os critérios para a realização da AIR estão publicados na norma de AIR da ANEEL (ANEEL, 2017<sup>[96]</sup>). A norma cria uma estrutura interna padronizada de AIR e um mecanismo para aprimorar a uniformidade das avaliações realizadas pelas diferentes áreas técnicas. Ela estabelece aspectos mínimos a serem analisados e como eles devem ser abordados. A análise é apresentada num relatório que segue um modelo comum dentro da agência. A análise deve descrever e comparar alternativas para enfrentar o

problema regulatório identificado, incluindo a opção “sem alterações” ou “não ação” e alternativas à regulamentação tradicional, se disponíveis. A norma determina claramente que a metodologia pode variar de acordo com cada caso concreto, levando em consideração a complexidade do problema e a disponibilidade dos dados. O cerne dessa avaliação é a comparação dos aspectos positivos e negativos das possíveis intervenções regulatórias analisadas. As avaliações da AIR nem sempre quantificam custos e benefícios e, em muitos casos, são utilizados métodos qualitativos. Entretanto, quando a análise identifica impactos significativos das alternativas e/ou se o problema a ser enfrentado é complexo, a ANEEL deve medir os impactos das alternativas quantitativamente, se possível. A norma não define uma metodologia específica para comparar alternativas, estipulando que ela deve ser escolhida de acordo com as características de cada caso e disponibilidade de dados.

As principais verificações de qualidade da AIR são provenientes da análise feita pelos diretores e da audiência pública sobre a AIR. O controle externo da AIR poderia vir da Controladoria-Geral da União – CGU, a entidade responsável pela supervisão do Poder Executivo, que poderia analisar a AIR no decorrer de uma auditoria.

A ANEEL colaborou com outros reguladores federais e instituições públicas brasileiras para produzir o manual “Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR” em 2018. O manual, coordenado pelo Chefe de Gabinete da Presidência, traça diretrizes para a AIR dentro do setor público (Brazilian Government, 2018<sup>[99]</sup>). A criação desse guia foi um fator que impulsionou a inclusão de uma exigência legal para que as agências reguladoras realizassem a AIR na Lei nº 13.848/2019.

#### *Análise ex post e levantamento do estoque regulatório*

A ANEEL começou recentemente a realizar sistematicamente análises *ex post* das decisões regulatórias, tendo realizado quatro análises até o momento da elaboração do presente documento. A partir de julho de 2018, todos os atos normativos devem incluir um prazo para implementar uma Avaliação de Resultado Regulatório (ANEEL, 2017<sup>[96]</sup>). Quando um ato normativo é isento da exigência de um relatório de AIR devido à urgência, o prazo para análise é fixado automaticamente em dois anos a partir da data de entrada em vigor do ato. Alguns atos normativos estão isentos dessa exigência, tais como:

- os de natureza administrativa;
- os que visam corrigir erros materiais;
- os que visam consolidar outros atos normativos, desde que não haja alterações de mérito;
- os que visam adequar textos e referências, desde que não haja alterações de mérito; e
- os de notório baixo impacto.

A área técnica que conduziu a AIR e propôs o correspondente ato normativo é geralmente responsável pela ARR. Se a matéria em questão diz respeito a múltiplas áreas técnicas, um grupo especificamente formado para conduzir a avaliação ou uma consultoria externa pode assumir a responsabilidade pela ARR. As áreas técnicas são responsáveis pelo planejamento de despesas futuras relativas à análise *ex post*, que são submetidas à unidade de administração financeira seguindo o processo normal de planejamento orçamentário.

A ANEEL ainda não definiu os aspectos mínimos que devem ser avaliados *ex post*, nem tem um modelo para relatórios. A Comissão Técnica está avaliando os relatórios *ex post* para identificar quais elementos devem ser abordados com o objetivo de fornecer orientações gerais para as áreas técnicas. Não existe uma unidade formal responsável por analisar a qualidade das Avaliações de Resultados Regulatórios realizadas pelas áreas técnicas na ANEEL.

Não há qualquer exigência de que a análise *ex post* seja submetida a comentários do público. As áreas técnicas e a Diretoria podem definir em cada caso se o relatório da Avaliação de Resultados Regulatórios será submetido a um instrumento de participação pública. A ANEEL submeteu a primeira Avaliação de Resultados Regulatórios, focada nos resultados alcançados com os incentivos regulatórios aplicados aos operadores de distribuição, realizada para consulta pública em 2019.

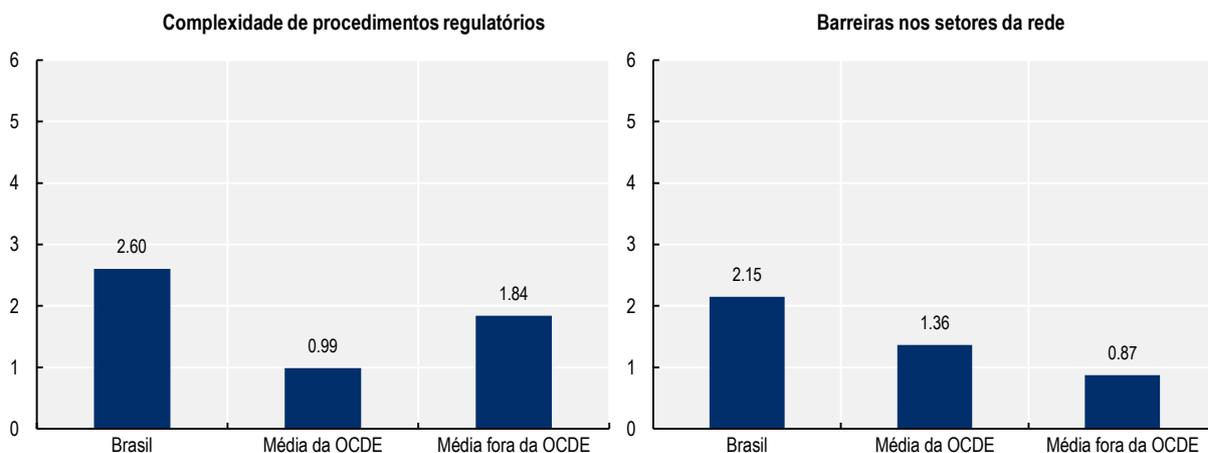
A ANEEL monitora o volume de reclamações dos consumidores para avaliar a adequação das regras existentes. Por exemplo, um grande volume de reclamações dos consumidores levou a ANEEL a convocar uma audiência pública sobre o regulamento relativo às informações exibidas na conta de luz, bem como a realizar outras AIR (ANEEL, 2016<sub>[100]</sub>). A análise da pesquisa de satisfação do consumidor IASC também constitui a agenda regulatória da ANEEL. Em 2017, por exemplo, a avaliação dos dados históricos do IASC sobre o aspecto “acesso à empresa” indicou haver uma margem para melhorar a regulamentação correspondente (ANEEL, 2017<sub>[101]</sub>).

O Planejamento Estratégico 2018-2019 da ANEEL inclui uma iniciativa que visa institucionalizar o monitoramento da regulação na Agência. Para começar, a ANEEL formou cinco projetos-piloto com colaboradores de áreas técnicas para estudar manuais de referência. Os participantes aplicarão técnicas de monitoramento e avaliação *ex post* em suas próprias áreas e relatarão suas experiências. Os resultados dos projetos serão dois: 1) medidas a serem implementadas pela diretoria para monitoramento e avaliação *ex post* e 2) um manual com boas práticas e recomendações para avaliações *ex post* a serem usadas principalmente pelos servidores públicos da ANEEL após este exercício.

Com base nos indicadores da OCDE sobre Regulação do Mercado de Produtos (PMR) do conjunto da economia, o Brasil tem uma pontuação relativamente baixa em comparação com os países membros e não membros da OCDE em termos de complexidade dos procedimentos regulatórios e das barreiras que as empresas enfrentam quando entram e operam nos setores da rede (ver Figura 2.4). Um dos objetivos estratégicos no Planejamento Estratégico 2018-2021 da ANEEL é “aperfeiçoar, simplificar e consolidar a regulação”, com uma iniciativa para “revisar sistemática de elaboração de regulamentos e o estoque regulatório”. Para gerir o estoque regulatório, todas as áreas técnicas avaliam anualmente a efetividade dos atos normativos em vigor sob sua responsabilidade. Elas identificam atos que não são mais efetivos para a Secretaria-Geral (SGE). A Secretaria-Geral, por sua vez, submete as informações consolidadas à Diretoria que decide se deve atualizar o status legal dos atos normativos.

### Figura 2.4. O Brasil possui uma alta complexidade de procedimentos regulatórios e barreiras nos setores da rede

Pontuação dos indicadores PMR de 2018 sobre a complexidade dos procedimentos regulatórios e barreiras nos setores da rede



Observação: Uma pontuação mais alta significa uma maior complexidade dos procedimentos regulatórios ou um número maior de barreiras que as empresas precisam enfrentar quando entram e operam nos setores da rede. A média da OCDE é baseada em todos os países da OCDE, exceto os Estados Unidos. A média fora da OECD é baseada na pontuação da Argentina, Brasil, Bulgária, Costa Rica, Croácia, Chipre, Cazaquistão, Malta, Romênia e África do Sul.

Fonte: Indicadores da OCDE sobre Regulação do Mercado de Produtos do Conjunto da Economia.

### *Insights comportamentais*

Com o apoio do comitê de inovação, alguns departamentos usam métodos inovadores, incluindo insights comportamentais. As primeiras tentativas de usar uma abordagem baseada no comportamento para reduzir o consumo de energia elétrica tiveram um sucesso relativo. A ANEEL criou um sistema de gestão da demanda, sinalizando aos consumidores o custo real da geração de energia elétrica através da atribuição de uma “bandeira tarifária” de cores diferentes para indicar o custo de geração. Quando combinado com uma sobretaxa, implementada em 2015, esperava-se que o sistema reduzisse o consumo durante os períodos em que o custo de geração era alto. Entretanto, o TCU determinou em 2018 que o sistema não cumpriu o objetivo regulatório e ordenou ao MME e à ANEEL que realinhassem o sistema de acordo com o objetivo (Nascimento, 2018<sup>[102]</sup>).

Para melhorar o sistema de bandeiras tarifárias, a ANEEL realizou uma pesquisa de insights comportamentais para servir de base para sua abordagem em relação às bandeiras tarifárias em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Com base nos insights coletados durante a fase de pesquisa, a ANEEL identificou três opções de ação regulatória:

1. Incorporar elementos comportamentais nas informações apresentadas na conta de luz;
2. Desenvolver uma campanha de comunicação mais assertiva para envolver o consumidor; e
3. Modificar o sistema de bandeira tarifária para alterar a percepção do consumidor sobre o mecanismo.

Esse tema estará sujeito a uma ARR com o objetivo de analisar a eficácia da regulação do sistema de bandeira tarifária a ser lançado em 2020.

O Prêmio ANEEL de Ouvidoria e o Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor (IASC) são programas baseados no comportamento. A publicação dos melhores desempenhos em serviço de atendimento ao cliente (no caso do Prêmio de Ouvidoria) e a publicação de um conjunto de pontuações para distribuidoras (no caso do IASC) oferecem uma motivação a mais para que as distribuidoras melhorem os serviços.

### **Controle e fiscalização**

Os poderes de fiscalização da ANEEL estão detalhados em lei (Presidência da República, 1997<sup>[94]</sup>; Presidência da República, 1996<sup>[103]</sup>). A legislação não detalha os procedimentos a serem seguidos nos processos de fiscalização, mas estão descritos em manuais de procedimentos preparados pela ANEEL. Três departamentos da ANEEL – SFF, SFE e SFG – realizam atividades de fiscalização. Outros departamentos também se envolvem em atividades para promover a conformidade, tais como processos de monitoramento e criação de incentivos e desincentivos regulatórios.

Nos últimos anos, a ANEEL tem adotado medidas para tornar seu regime de controle e fiscalização mais efetivo e eficiente. Uma recente resolução normativa da ANEEL permite uma maior promoção da conformidade e uma fiscalização responsiva, por exemplo, permitindo que as empresas com deterioração da prestação de serviços ou estão tendo um desempenho abaixo dos parâmetros de sustentabilidade financeira ou econômica<sup>22</sup> estabeleçam um Plano de Resultados com a ANEEL (ANEEL, 2019<sup>[104]</sup>). Em 2015, as unidades da ANEEL envolvidas na fiscalização elaboraram uma proposta para melhorar as atividades de fiscalização. Essa proposta resultou no Projeto de Fiscalização Responsiva, uma iniciativa da ANEEL para alinhar sua fiscalização às melhores práticas. O projeto é inspirado na regulação

responsiva e utiliza novas ferramentas, tais como inteligência analítica e técnicas de fiscalização baseadas em evidências.

Não há qualquer exigência na lei definindo os critérios para a seleção e o planejamento das atividades de controle e fiscalização, mas os departamentos competentes da ANEEL utilizam uma abordagem de gestão de riscos nas atividades de controle e fiscalização. A ANEEL monitora os atores do setor e seleciona agentes para fiscalização e acompanhamento formal caso identifique um risco de não conformidade com qualquer obrigação legal, regulatória ou contratual ou padrões de qualidade na prestação do serviço. As informações que levam a uma fiscalização reativa podem vir de diversas fontes, como por exemplo, reclamações feitas pelos consumidores à ANEEL e demandas de outros órgãos públicos como o Ministério Público, a Secretaria Nacional do Consumidor ou o Poder Judiciário, que podem levar a investigações de empresas de distribuição. O fortalecimento dos indicadores utilizados nesse diagnóstico inicial poderia ajudar a ANEEL a tornar seus programas de fiscalização mais eficientes, principalmente porque os departamentos muitas vezes têm uma grande carteira de operadores e poucos colaboradores. A ANEEL se comunica sobre sua estratégia de gestão de riscos e abordagens de fiscalização baseadas em riscos através de reuniões e eventos realizados com o setor regulado, quando os departamentos da ANEEL apresentam critérios, ações e resultados desejados. A ANEEL identificou sua estratégia de comunicação com o público sobre gestão de riscos como um ponto a ser melhorado.

Embora as atividades de controle e fiscalização da ANEEL sejam unificadas pelo foco no risco, as três áreas abordam a análise de risco de forma diferente. A SFF utiliza a análise de risco para planejar alguns de seus processos, enquanto outras fiscalizações são regulares e seguem o cronograma de revisão tarifária. A SFE e a SFG utilizam um modelo de fiscalização responsiva mais completo baseado em riscos. Os departamentos monitoram indicadores de desempenho, empresas de referência e selecionam empresas com a mais alta gravidade de não conformidade e o maior potencial de risco à prestação de serviços. Entretanto, com a integração limitada da base de dados e nenhum processo comum de avaliação de risco, a abordagem de cada departamento é distinta. Os desafios surgem quando os diferentes departamentos são encarregados do monitoramento coletivo, como no caso de barragens recém-privatizadas.

A governança, a alfabetização e a qualidade dos dados são o alicerce das atividades de fiscalização da ANEEL e apresentam desafios para os departamentos de fiscalização da ANEEL. A integração de dados e harmonização de processos será importante para reduzir a duplicação de solicitações e fornecimentos de informações. Uma nova Comissão de Governança de Dados visa padronizar processos em toda a ANEEL para evitar silos de informação entre departamentos (esta comissão também está envolvida na iniciativa de dados abertos da ANEEL, descrita em Produto e resultado). A ANEEL está investindo no desenvolvimento da alfabetização de dados e capacidade analítica dentro do seu quadro de pessoal, oferecendo treinamento para todos os colaboradores e formação estatística especializada para alguns colaboradores. Mesmo quando a ANEEL trabalha para melhorar sua governança e alfabetização interna de dados, a qualidade e a consistência dos dados continuam sendo um desafio para a ANEEL. Uma Comissão de Qualidade de Dados da ANEEL trabalha para incentivar o fornecimento de dados consistentes e de qualidade provenientes de entidades reguladas e outras fontes. A ANEEL também depende da auditoria social de dados, através da qual as partes interessadas alertam a ANEEL sobre questões de qualidade dos dados disponíveis ao público.

Todas as áreas de fiscalização na ANEEL utilizam evidências para respaldar suas ações de fiscalização. A atividade de fiscalização da ANEEL pode ser dividida em três níveis: monitoramento, ação remota e ação de campo. No nível do monitoramento, as áreas analisam os dados coletados e os indicadores deles resultantes de modo a atuar em duas etapas: planejamento e seleção das entidades a serem fiscalizadas. Na etapa de planejamento, os indicadores são utilizados como subsídio para priorizar cada tipo de fiscalização, enquanto na etapa de seleção, os indicadores ajudam a identificar qual entidade será fiscalizada. As atividades de fiscalização começam somente após a definição do escopo e das entidades

a serem fiscalizadas utilizando essa abordagem baseada em evidências. Os dados coletados no processo de fiscalização e os relatórios de fiscalização são públicos.

As atividades de fiscalização da ANEEL são proporcionais à gravidade da infração. O órgão pode emitir advertências, impor multas, revogar outorgas e suspender novas outorgas por até dois anos. As práticas de fiscalização diferenciam as respostas com base no tipo de entidade regulada, no porte do agente, no seu histórico, no tipo de outorga e na fase do projeto (em implementação ou operação). As ações a serem realizadas seguem a pirâmide de conformidade e são divididas em quatro níveis, por ordem de gravidade: alertas de monitoramento, planos de resultados, ações sancionatórias e recomendação de caducidade da concessão. O primeiro nível é o de alertas de monitoramento, para os casos mais simples e fáceis de corrigir. O segundo nível é um plano de resultados, para situações que exigem ações concentradas das empresas e um acompanhamento periódico dos resultados alcançados. As próprias empresas propõem o plano de resultados, o qual deve especificar as ações que a empresa realizará para reverter a situação identificada, os prazos para os resultados e os critérios de acompanhamento. As empresas com planos de resultados se reúnem trimestralmente com a ANEEL para informar sobre seu progresso. As ações sancionatórias são reservadas para os casos mais graves e o reiterado descumprimento das normas. Para casos extremos de descumprimento em que a empresa não responde mais aos estímulos regulatórios, a ANEEL pode emitir uma recomendação para a caducidade da concessão e um relatório de falhas e transgressões.

Para situações em que a ANEEL impõe penalidades, os procedimentos são especificados na Resolução Normativa nº 846/2019 da ANEEL (ANEEL, 2019<sup>[105]</sup>). O processo começa com uma fiscalização, cujos resultados são consolidados num relatório de fiscalização. A ANEEL envia o relatório para a empresa, podendo a empresa, em seguida, apresentar uma declaração. Após analisar a declaração, o superintendente do departamento competente pode multar as empresas por cada uma das não conformidades identificadas. A ANEEL entrega autos de infração que incluem um memorando explicativo detalhando o motivo da multa. A empresa pode recorrer do Auto de Infração. O recurso é enviado primeiro ao superintendente, que pode exercer o poder de reconsideração, e depois é enviado à diretoria, que pode confirmar ou modificar a decisão do superintendente no todo ou em parte.

O tamanho da penalidade que a ANEEL impõe deve ser proporcional à gravidade da infração. As penalidades variam desde advertência até multa, embargo de obras, suspensão temporária da participação em licitações para obtenção de novas concessões, permissões ou autorizações, revogação da autorização e caducidade da concessão ou permissão. As penalidades estão sujeitas a um limite máximo de 2% das receitas da empresa nos últimos doze meses, ou a uma estimativa, caso o infrator não tenha estado em operação por um período completo de doze meses. Em caso de autoprodução, a multa máxima corresponde a 2% do valor estimado da energia produzida durante os últimos doze meses. Para infrações de menor gravidade, aplica-se um limite máximo menor. Para promover a proporcionalidade, o cálculo da multa leva em conta a renda da empresa, a gravidade da sanção, a extensão da infração, os danos causados, as vantagens econômicas obtidas e a existência de sanções anteriores.

As bases de dados ANEEL auxiliam as atividades de fiscalização. O conteúdo desses dados é coletado de diversas formas, às vezes diretamente de entidades reguladas que utilizam sistemas e formulários online, às vezes automaticamente através de serviços e aplicativos web. Esses dados são fornecidos em sistemas de informação e armazenamento de dados na forma de relatórios e painéis que informam indicadores, rankings, nível de desempenho, que auxiliam o processo de tomada de decisão, particularmente atividades regulatórias e de monitoramento.

Embora um grande volume de dados seja armazenado nas bases de dados da ANEEL, o órgão não tem um único procedimento para compartilhar de maneira contínua informações de monitoramento e fiscalização internamente. A ANEEL tenta reduzir a duplicação de solicitações de informações, fiscalizações e relatórios, investindo na integração da base de dados e melhorando a governança do

compartilhamento de informações. Cada fiscalização é registrada num sistema central e a ANEEL está trabalhando para integrar as estruturas de dados departamentais na base de dados central. A ANEEL participa do Projeto de Assistência Técnica dos Setores de Energia e Mineral – META<sup>23</sup> para melhorar sua infraestrutura digital. Uma das metas do projeto é desenvolver uma nova solução técnica para a ANEEL armazenar e estruturar dados sobre agentes de geração e melhorar a capacidade analítica do órgão.

A ANEEL compartilha dados com outras entidades reguladoras através de um sistema automático de recuperação de dados. Os dados compartilhados incluem dados de registro da empresa no Departamento Fiscal; dados sobre comercialização de energia e contratos com a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica; dados sobre a operação da rede com o Operador Nacional do Sistema Elétrico; e dados econômicos e financeiros do Banco Central do Brasil.

A ANEEL avalia o desempenho das atividades de controle e fiscalização usando níveis de conformidade e resultados de bem-estar do público. Além disso, utiliza indicadores de esforço que medem o número de fiscalizações realizadas, termos emitidos e notificações emitidas.

### **Recursos e reclamações**

As decisões do regulador podem ser contestadas junto à Diretoria como única instância de recurso administrativo (se a decisão vier da Diretoria, o relator será um diretor diferente daquele que serviu como relator da decisão). Na maioria dos recursos, o mesmo departamento que forneceu subsídios para a decisão inicial fornece quaisquer outras informações necessárias para a decisão recorrida. O processo de recurso requer recursos significativos da ANEEL. Uma pesquisa concluiu que 41.5% das decisões tomadas pela diretoria em 2016 foram sobre recursos (superando em muito o número de decisões sobre outros temas, tais como regulamentação (Gouveia, 2017<sub>[106]</sub>).

Não existe um órgão separado que aceite recursos em segunda instância, e a única possibilidade restante de recurso além da diretoria é o Poder Judiciário. Os atos da ANEEL podem ser contestados junto aos cinco Tribunais Regionais Federais, cuja competência é definida através de critérios territoriais. Os recursos devem ser apresentados dentro de 10 dias úteis após a publicação no Diário Oficial ou após a notificação. Embora não haja a exigência de esgotar as opções administrativas de recurso antes de recorrer ao Poder Judiciário, um procedimento de recurso administrativo sem uma segunda instância de recurso pode contribuir para um componente judicial mais forte (“judicialização”) no processo regulatório. Diante de longos prazos de processamento dos recursos administrativos e uma possibilidade desfavorável de mudança, muitas empresas podem optar por ignorar completamente o recurso administrativo e recorrer diretamente ao Poder Judiciário. Embora o Poder Judiciário tenda a decidir a favor das decisões da ANEEL em questões técnicas (Prado, 2016<sub>[107]</sub>), quando as empresas veem um erro no marco regulatório propriamente dito, elas podem recorrer ao Poder Judiciário (Golfetto, 2020<sub>[108]</sub>).

A judicialização do setor, motivada por uma série de fatores, cria um fardo legal significativo para a agência. As causas da judicialização do setor elétrico brasileiro são múltiplas e complexas. Um dos fatores é a política dentro do setor, que a ANEEL deve traduzir em regulação. Uma medida provisória de 2012 promoveu uma mudança na legislação do setor e na estrutura tarifária, com os consumidores pagando uma grande parte das taxas setoriais. As tarifas aumentaram, criando um forte incentivo para a judicialização do setor, envolvendo principalmente os consumidores. Em muitas das ações judiciais de proteção ao consumidor relacionadas à energia, a ANEEL não é parte nas ações judiciais (Prado, 2016<sub>[107]</sub>). Ainda assim, a ANEEL tem uma enorme carteira de processos judiciais. Como parte de suas metas de indicadores de desempenho, vinculadas aos seus objetivos estratégicos, a ANEEL estabeleceu como meta limitar o número de novos processos judiciais a 170. Entretanto, a ANEEL não foi capaz de atingir essa meta em 2019 com 451 novos processos judiciais (ver Avaliação do desempenho do regulador). A ANEEL também investe no fortalecimento da familiaridade do Poder Judiciário com questões setoriais, realizando oficinas para instruir juízes e promotores sobre questões básicas.

Com relação às reclamações dos consumidores contra empresas, a ouvidoria setorial fornece informações e orientações sobre questões relacionadas ao fornecimento de energia elétrica aos consumidores e registra reclamações sobre a qualidade do serviço prestado pelas distribuidoras. Seu sistema para receber reclamações está integrado ao consumidor.gov.br, a plataforma governamental que facilita a troca direta de informações entre consumidores e empresas participantes. A ANEEL não intermedia reclamações nessa plataforma, mas monitora a qualidade do serviço e as tendências das reclamações. A maioria das empresas de distribuição do Brasil participa da plataforma, e a ANEEL e a Secretaria Nacional do Consumidor – Senacon estão trabalhando para expandir o número de empresas participantes. As distribuidoras também devem disponibilizar uma ouvidoria que estabeleça contato direto com os consumidores, bem como manter canais de acesso, como um telefone dedicado ou agências onde os consumidores possam fazer reclamações ou solicitar informações (ANEEL, 2011<sup>[109]</sup>) (ANEEL, 2010<sup>[110]</sup>).

Se ainda assim o problema não for resolvido, o consumidor pode registrar a reclamação diretamente na ANEEL. A SMA mantém múltiplos canais para receber informações e perguntas dos consumidores: um telefone dedicado, um serviço de bate-papo, um aplicativo para smartphone e um formulário no site. O telefone e o site são os mais populares, com quase 70% das reclamações recebidas através desses canais. O site vem em segundo lugar, com mais de um quarto das reclamações. O e-mail responde por 1.7%, enquanto o aplicativo para smartphone é usado apenas para cerca de 3% das reclamações. A ANEEL recebe muito poucas reclamações por carta, bate-papo e pessoalmente.

A estrutura da ANEEL oferece dois outros caminhos para a resolução de conflitos entre consumidores e empresas: a mediação e a arbitragem. A ANEEL também faz a mediação de conflitos para os quais a regulamentação não oferece uma resposta clara. A abordagem da ANEEL para esses conflitos mais complexos se baseia na solução alternativa de controvérsias. O volume de mediação administrativa é baixo. A ANEEL recebeu 15 solicitações de mediação em 2019. A ANEEL pode servir como árbitro, proferindo decisões em primeira instância nos processos administrativos sobre as relações de consumo. A ANEEL pode arbitrar o preço do transporte para uso do sistema de transmissão por consumidores livres em casos de negociações frustradas entre os agentes de mercado (Presidência da República, 1995<sup>[111]</sup>). Quanto ao preço de transporte dos combustíveis fósseis utilizados na geração de energia elétrica, a ANEEL arbitra no caso de negociações frustradas em conjunto com a ANP.

### ***Transparência e prestação de contas***

#### *Transparência*

Várias medidas promovem a transparência da tomada de decisão regulatória. Podem ser publicados relatórios técnicos que contribuem para a tomada de decisão regulatória e a organização das discussões em torno desses relatórios é pública, quando não as próprias discussões. Durante a reunião da diretoria, o sorteio para a escolha do relator e a reunião dos diretores são públicos. O público pode participar pessoalmente ou assistir a uma transmissão ao vivo no site da ANEEL. Após a decisão da diretoria, o ato normativo, juntamente com informações sobre a votação e documentos comprobatórios, são publicados no Diário Oficial e no site da ANEEL. Após a reunião, o vídeo é carregado no canal da ANEEL no YouTube. Além disso, a agenda da reunião é divulgada com pelo menos cinco dias de antecedência. O registro das reuniões também é público e são publicados resumos de outras reuniões oficiais.

Um portal central do governo promove a transparência na gestão das finanças públicas. O governo federal mantém um Portal da Transparência ([www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br)) fornecendo informações sobre a execução de programas e políticas públicas. O site pode apresentar dados de órgãos públicos e os dados da ANEEL são facilmente acessíveis. O visitante pode explorar dados sobre receitas, despesas (incluindo despesas com cartões de pagamento e despesas de viagem), contratação de pessoal, licitações e contratos (CGU, n.d.<sup>[112]</sup>). Os dados são atualizados em tempo real, extraídos automaticamente dos

sistemas de informação da administração pública. O Portal da Transparência ganhou amplo reconhecimento como uma boa prática. A 2ª Conferência dos Estados Partes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, por exemplo, reconheceu esse sistema como uma boa prática de transparência e anticorrupção (OECD, 2012<sub>[113]</sub>). As despesas da ANEEL são inseridas no portal de transparência como parte da rotina. A Superintendência de Administração e Finanças (SAF) da ANEEL precisa autorizar as despesas de cada unidade da ANEEL antes de cada aquisição. As despesas são posteriormente registradas num sistema governamental integrado que processa todas as despesas no portal da transparência (ver Transparência para mais informações sobre o portal da transparência).

A ANEEL deve implementar uma Carta de Serviços ao Cidadão e um plano anual de comunicação para informar o público sobre as oportunidades de participação e os direitos dos consumidores. A partir de 2009, os órgãos públicos são obrigados a publicar uma Carta de Serviços ao Cidadão para melhorar a transparência e a prestação de contas. A lei especifica os elementos que uma carta deve conter: serviços oferecidos e canais de acesso, procedimentos e prazo máximo para a prestação de serviços, e canais de comunicação entre entidades públicas federais e cidadãos (OECD, 2012<sub>[113]</sub>). Publicada pela primeira vez em 2011, a carta de 41 páginas da ANEEL lista em linguagem objetiva os serviços oferecidos ao público e descreve a agência, os processos da agência e o funcionamento da Ouvidoria (ANEEL, 2016<sub>[114]</sub>). A ANEEL implementa um plano anual de comunicação que divulga as atividades da agência e os direitos dos usuários perante a agência reguladora e as empresas do setor (Presidência da República, 2019<sub>[51]</sub>).

Aprovada em 2011, a Lei de Acesso à Informação Pública do Brasil especifica regras para a divulgação de informações de órgãos e entidades públicas que administram dinheiro público, tais como empresas estatais. Com 3.558 solicitações de informação somente em 2019, a ANEEL tem estado entre as 10 principais instituições públicas nos últimos anos das 300 instituições abrangidas pela lei em termos de volume de solicitações de informação (Controladoria-Geral da União, 2020<sub>[115]</sub>). Desde 2014, o tempo médio de resposta da ANEEL tem sido entre 6 e 7 dias. A ANEEL registra um alto índice de satisfação com suas respostas às solicitações de informação. Entretanto, uma análise de 2018 mostrou que menos da metade das solicitações recebem respostas de entidades, e mais da metade dos solicitantes esperam mais tempo do que os prazos estabelecidos na lei (Michener, Contreras and Niskier, 2018<sub>[116]</sub>).

### *Prestação de contas ao Congresso*

Conforme descrito no Art. 71 da Constituição Federal de 1998, o Congresso Nacional exerce um controle externo sobre a ANEEL (Constituição da República Federativa do Brasil de 1998, 1988<sub>[117]</sub>). O Poder Legislativo exerce esse controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU, uma entidade fiscalizadora superior que iniciou o trabalho de controle externo dos reguladores de infraestrutura após a onda de privatizações e reformas regulatórias nos anos 1990 e a criação dos reguladores de infraestrutura (TCU, 2009<sub>[118]</sub>).

O TCU pode atuar numa grande variedade de questões. Além das fiscalizações de rotina, o TCU supervisiona os leilões e contratos de concessão. O TCU participa das análises prévias aos leilões de concessão e pode recomendar correções. O TCU participa ainda do monitoramento da execução dos contratos de concessão (TCU, 2018<sub>[119]</sub>). O TCU também pode analisar e impugnar as determinações da ANEEL, fazendo julgamentos sobre os resultados, a economia, a eficiência e a efetividade das atividades das agências reguladoras (TCU, 2009<sub>[118]</sub>). O TCU tem sido criticado por infringir a discricionariedade técnica da ANEEL (Bonacorsi de Palma, 2019<sub>[120]</sub>). Por exemplo, o tribunal pode impor métodos de ação regulatória, definir o modo de diálogo com as partes interessadas e afetar a estrutura organizacional das entidades reguladoras.

Um exemplo de determinação do TCU relacionada à tomada de decisão técnica da ANEEL ocorreu em 2016. O TCU analisou a decisão da ANEEL de alterar a metodologia de cálculo do preço máximo da receita anual permitida das concessionárias de transmissão. A TCU concluiu que a metodologia, que a ANEEL havia alterado em resposta às tendências dos leilões anteriores, era inadequada. Entre outras

questões levantadas, o TCU também questionou a estimativa da ANEEL do risco-país (Tribunal de Contas da União, 2016<sup>[121]</sup>).

A ANEEL se manifestou contra esse tipo de controle com motivação técnica, explicando suas razões para o não cumprimento. Em 2018, o TCU determinou que um sistema de atribuição de bandeiras tarifárias não cumpria o objetivo regulatório de incentivar o consumo consciente após realizar uma auditoria para verificar a efetividade do sistema de bandeiras tarifárias (ver a seção sobre Insights comportamentais para mais informações sobre bandeiras tarifárias). O tribunal ordenou ao MME e à ANEEL que realinhassem o sistema de acordo com o objetivo, proibindo a ANEEL de comunicar que a finalidade das bandeiras tarifárias era a sinalização ao consumidor. O tribunal também exigiu que a ANEEL trabalhasse com o Operador Nacional do Sistema (ONS) e a Câmara de Comércio de Energia Elétrica (CCEE) para publicar relatórios mensais incluindo todas as informações necessárias para verificar os dados que estão por trás das bandeiras tarifárias (TCU, 2018<sup>[122]</sup>). A ANEEL solicitou ao TCU que revisasse sua determinação. A ANEEL argumentou que provocar uma redução no consumo de energia elétrica não era um objetivo do programa, mas sim apresentar um sinal econômico ao consumidor sobre o custo da geração de energia. A revisão do TCU em 2019 resultou numa recomendação revisada para a ANEEL e o MME. A recomendação diz que, se o sinal econômico é um dos objetivos do programa, devem ser tomadas medidas para assegurar a efetividade das bandeiras tarifárias, definindo objetivos e mecanismos para o monitoramento periódico dos resultados (Canal Energia, 2019<sup>[123]</sup>; Tribunal de Contas da União, 2019<sup>[124]</sup>).

A ANEEL fornece informações regularmente ao Congresso. Segundo os artigos 70 e 71 da Constituição Federal, a ANEEL deve enviar seus Processos de Contas Anuais e Relatórios de Gestão (que são elementos da Prestação de Contas Anual) ao TCU através do sistema on-line do TCU e aos órgãos legislativos através de carta oficial. Com base nas informações contidas no Relatório de Gestão, o Congresso pode solicitar que o TCU realize fiscalizações. A ANEEL frequentemente recebe de senadores e representantes solicitações de informações relativas ao setor elétrico, à regulação do setor e ao papel da ANEEL, que devem ser respondidas pela ANEEL no prazo de 30 dias. Além disso, o Congresso frequentemente convida a ANEEL para dar explicações sobre assuntos específicos ou participar de audiências públicas. Entretanto, o relatório anual da ANEEL não está sujeito a debate no Congresso (OECD, 2008<sup>[1]</sup>).

### *Conflito de interesses*

As restrições anteriores ao exercício do cargo são criadas para limitar os conflitos de interesse e a “porta giratória” no nível da diretoria. Uma pessoa não é elegível se ela ou seus familiares ocuparem cargos de Ministro, Secretário de Estado, Secretário Municipal ou líder de um partido político. Além disso, os candidatos (e seus parentes) não devem ocupar cargos em sindicatos ou associações que representem os interesses trabalhistas ou patronais no setor regulado. Por fim, um candidato pode não ter ocupado um cargo na estrutura decisória de um partido político ou campanha eleitoral durante os 36 meses anteriores.

O Código de Conduta da Alta Administração Federal exige que os novos diretores enviem à Comissão de Ética Pública uma declaração de bens e renda que possam causar conflito com o interesse público (uma Declaração Confidencial de Informação) (Governo Federal, 2010<sup>[125]</sup>). Os indicados também devem enviar à Comissão de Ética Pública uma declaração de possíveis conflitos de interesse. Os titulares de cargos devem notificar a Comissão com uma nova Declaração Confidencial de Informação quando houver mudanças relevantes nos bens (Comissão de Ética Pública, 2004<sup>[126]</sup>).

Durante seu mandato, os diretores estão sujeitos a outras restrições no exercício do cargo que podem servir de base para sua demissão. Eles não podem exercer nenhuma outra atividade profissional além do magistério. Além disso, os diretores:

- Não podem participar de sociedade simples ou empresária ou de empresa de qualquer espécie, na forma de controlador, diretor, administrador, gerente, membro de conselho de administração ou conselho fiscal, preposto ou mandatário;
- Não podem exercer atividade político-partidária ou sindical, emitir parecer sobre matéria de sua especialização, ainda que em tese, ou atuar como consultor de qualquer tipo de empresa, ou estar em situação de conflito de interesse, nos termos da (Lei No 9.986, de 18 de Julho de 2000, 2000<sub>[127]</sub>);
- Não podem receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas;
- Só podem perder o mandato em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou de condenação em processo administrativo disciplinar, ou infringência de quaisquer das vedações previstas em lei durante seu mandato.

Os diretores não podem estar numa situação de conflito de interesses durante seu mandato, definido em mais detalhes na lei brasileira de conflito de interesses:

- Divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas;
- Exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do órgão regulador;
- Exercer, direta ou indiretamente, atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas;
- Atuar, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados nos órgãos ou entidades da administração pública;
- Praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau;
- Receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento;
- Prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado (Presidência da República, 2013<sub>[53]</sub>).

A mesma lei também define situações que constituem conflito de interesse após o exercício do cargo. Por um período posterior ao exercício do cargo, os diretores não devem divulgar ou fazer uso de informações privilegiadas obtidas no decorrer das funções públicas. Após seu mandato, os diretores são proibidos de exercer qualquer atividade ou cargo no setor regulado durante um período de quarentena de seis meses, a menos que expressamente autorizado pela Comissão de Ética Pública ou pela Controladoria Geral da União.

### *Código de conduta*

Além do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal que os servidores públicos devem cumprir, a ANEEL dispõe de um código de ética que foi aprovado pela Portaria nº 1.235/2009. O código estabelece os valores da ANEEL, incluindo imparcialidade, transparência, independência e responsabilidade social. No código de conduta, a ANEEL se compromete a tomar uma série de medidas para promover a boa conduta, prometendo, entre outras coisas, criar uma política de gestão de pessoal que considere critérios éticos e assegure o cumprimento do Código de Ética nos contratos, acordos e documentos conexos da ANEEL. Alguns dos compromissos vão além. Por exemplo, a ANEEL se compromete a prevenir potenciais conflitos entre agentes regulados do setor elétrico e outros

segmentos da sociedade e respeita as necessidades, direitos e valores da sociedade e dos agentes do setor elétrico sem distinção de qualquer tipo. O código de ética também inclui compromissos para os colaboradores da ANEEL, tais como agir com credibilidade, honestidade e discrição. Ele fornece exemplos de condutas que não estão em conformidade com os compromissos e valores definidos no documento.

O código de ética da ANEEL também cria uma comissão de ética responsável por implementar, monitorar e avaliar ações de gestão ética e fornecer orientação ética (ANEEL, 2009<sub>[128]</sub>). A comissão de ética é composta por um secretário executivo e três membros com três suplentes, todos indicados pela diretoria. Os membros têm um mandato de dois anos, com possibilidade de recondução uma única vez, e não podem ser destituídos de seus mandatos a menos que deixem a ANEEL. Eles não recebem nenhuma remuneração adicional por atuarem na comissão. A comissão tem acesso garantido a todos os registros e locais necessários para investigar possíveis violações éticas. Os procedimentos da comissão de ética estão detalhados em seu regulamento interno, aprovado pela diretoria (ANEEL, 2009<sub>[128]</sub>).

## Produto e resultado

### *Medição e avaliação do desempenho das entidades reguladas*

A ANEEL coleta informações das empresas sobre o desempenho do setor, incluindo dados sobre a qualidade do serviço, dados sobre a evolução das novas usinas de geração e transmissão, encargos setoriais devidos pelas empresas de distribuição<sup>24</sup>, segurança das barragens de geração hidrelétrica e nível de desempenho da geração.

A utilização dos dados é complicada pelo fato de que as informações que a ANEEL coleta sobre as empresas são provenientes de fontes externas. Essas fontes externas utilizam bases de dados com diferentes propósitos e estruturas, assim como diferentes definições. Em outros casos, os dados podem estar incompletos ou desatualizados, ou pode haver inconsistências entre os dados recebidos pelos diferentes departamentos da ANEEL. Para melhorar a efetividade da sua supervisão regulatória, a ANEEL publicou um Manual de Contabilidade do Setor Elétrico – MCSE, definindo práticas contábeis comuns para concessionárias e permissionárias nos segmentos de geração, transmissão e distribuição do setor elétrico. Para a criação do manual, a ANEEL contratou consultores externos e colaborou com a Associação Brasileira dos Contadores do Setor de Energia Elétrica – ABRACONEE, o Instituto dos Auditores Independentes do Brasil – IBRACON, associações representativas das empresas de energia elétrica e representantes da comunidade acadêmica (ANEEL, 2015<sub>[129]</sub>).

Para analisar os dados que a ANEEL recebe, a maioria das áreas técnicas conta com especialistas em análise de dados, e a ANEEL tem uma equipe de TI centralizada para auxiliar na análise de dados. A ANEEL criou uma equipe de Gestão de Dados e Normatização Contábil dentro da Superintendência de Fiscalização Econômica e Financeira, com o objetivo de garantir a qualidade dos dados fornecidos pelas empresas reguladas. A equipe fiscaliza os dados e relatórios contábeis das empresas de energia elétrica. A ANEEL estabelece regras relativas à entrega de dados pelas empresas através de portarias e publica os prazos em seu site (ANEEL, 2020<sub>[130]</sub>).

A ANEEL utiliza os seguintes formatos de relatório para coletar dados financeiros das empresas de energia elétrica:

- Um Balancete Mensal Padronizado – BMP, para concessionárias de geração, transmissão e distribuição, permissionárias de distribuição e produtores independentes de energia hidrelétrica;
- Um Relatório de Informações Trimestrais – RIT, para concessionárias de geração, transmissão e distribuição, permissionárias de distribuição e produtores independentes de energia hidrelétrica;
- Uma Prestação Anual de Contas – PAC, para concessionárias de geração, transmissão e distribuição e permissionárias de distribuição;

- Um Relatório de Responsabilidade Socioambiental – RSA, para todas as concessionárias, permissionárias ou autorizadas de geração, transmissão e distribuição<sup>25</sup>.

A ANEEL disponibiliza ao público os balancetes mensais e os relatórios trimestrais e anuais de todas as empresas em seu site (ANEEL, 2020<sub>[130]</sub>) (ANEEL, n.d.<sub>[131]</sub>). Informações sobre a qualidade do serviço, tais como frequência e duração das interrupções de fornecimento e satisfação do consumidor (através da pesquisa do IASC) por empresa de distribuição, são compartilhadas no site da ANEEL (ANEEL, n.d.<sub>[132]</sub>).

A ANEEL tem tomado medidas nos últimos anos para divulgar mais dados, incentivada por um aumento nas solicitações de informação. O órgão elaborou o Plano de Dados Abertos 2020-21 para aumentar a divulgação de dados à sociedade, com o objetivo de melhorar a qualidade dos dados, auxiliar na tomada de decisão e aumentar a transparência (ANEEL, n.d.<sub>[133]</sub>). O plano divulga todas as informações contábeis recebidas periodicamente das empresas de energia elétrica, com exceção dos relatórios de controle patrimonial<sup>26</sup> que são divulgados sob demanda. Algumas informações, tais como informações coletadas através de fiscalizações, são tratadas como informações confidenciais.

Nos casos de bom desempenho, a ANEEL concede o Prêmio ANEEL de Ouvidoria às empresas de distribuição com o melhor serviço de atendimento ao cliente e o melhor desempenho em termos de atendimento das reclamações. O prêmio é baseado no número de canais de reclamação, no desenho da ouvidoria dentro da empresa, na disponibilidade de relatórios de monitoramento, na rapidez e clareza com que ela atende as reclamações e no cumprimento de prazos. O prêmio é concedido a três empresas, que recebem um troféu e podem usar o selo do Prêmio de Ouvidoria em suas publicações (ANEEL, 2018<sub>[134]</sub>).

### ***Avaliação do desempenho do regulador***

A ANEEL fornece informações sobre seu desempenho através de um relatório anual que publica em seu site. Além disso, a ANEEL elabora um relatório separado sobre o desempenho da ouvidoria setorial e um relatório retrospectivo sobre as ações da ANEEL durante o ano. A ANEEL também informa sobre sua entrega regulatória, comparando a concretização de produtos regulatórios com sua entrega antecipada de acordo com a agenda regulatória (ANEEL, n.d.<sub>[135]</sub>).

O relatório anual é enviado ao TCU e ao Congresso. Além disso, o relatório é auditado pela CGU para avaliar a consistência das informações e para propor recomendações de melhoria das operações do órgão regulador. O Congresso pode pedir informações à ANEEL sobre seu desempenho e suas decisões regulatórias.

A ANEEL mede seu desempenho usando KPIs (ou “indicadores estratégicos”) vinculados aos objetivos estratégicos, definidos pela ANEEL em seu planejamento estratégico ou definidos em norma (ver Objetivos estratégicos e operacionais). O Gabinete do Diretor-Geral (GDG) monitora os indicadores de desempenho. Qualquer colaborador da ANEEL pode monitorar o desempenho dos indicadores através de um portal disponível na intranet.

No total, a ANEEL possui 61 indicadores estratégicos, vinculados aos 16 objetivos estratégicos. No relatório anual, a ANEEL fornece um panorama do desempenho ao longo do tempo para todos os indicadores estratégicos e os compara com as metas anuais. Os indicadores, bem como suas metas para o início e o fim do ciclo estratégico 2018-2021, estão incluídos na Tabela 2.10. A ANEEL tem 7 indicadores estratégicos para objetivos estratégicos relacionados a resultados, 34 indicadores para objetivos estratégicos relacionados a processos e 20 indicadores para objetivos estratégicos relacionados a pessoas e recursos.

Os indicadores estratégicos medem uma grande variedade de aspectos, dos quais alguns estão sob a influência direta do órgão e outros são o resultado de muitos fatores externos também. Por exemplo, enquanto a ANEEL pode impactar diretamente o indicador sobre a tempestividade de suas decisões

regulatórias, o indicador sobre o índice de adimplência média das obrigações do setor provavelmente será afetado por muitos fatores externos fora do controle direto da ANEEL.

Para cada um dos seus objetivos estratégicos, a ANEEL monitora o progresso em seu relatório anual de análise estratégica, avaliando o número de indicadores que atingiram a meta prevista. Embora a maioria dos indicadores tenha melhorado com o tempo, em média a ANEEL atinge uma pontuação um pouco inferior à meta que foi estabelecida. Mais especificamente, a ANEEL tem um desempenho relativamente baixo em comparação a suas metas em relação a seus objetivos de aperfeiçoar, simplificar e consolidar a regulação, a sua gestão e prevenção de demandas judiciais<sup>27</sup> e a sua autonomia orçamentária (ANEEL, 2020<sup>[4]</sup>).

**Tabela 2.10. Indicadores de desempenho da ANEEL**

Objetivo estratégico	Indicador estratégico	Meta 2018	Meta 2021
1. Promover um ambiente regulatório que favoreça o desenvolvimento do setor com eficiência e sustentabilidade	Índice de adimplência média das obrigações do setor	100%	100%
	Índice de efetividade nas contratações do setor elétrico	73%	77%
	Índice regulatório de sustentabilidade econômico-financeira	36%	77%
2. Assegurar a prestação de serviços de energia elétrica de qualidade e com preços e tarifa justos	Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor (IASC)	70%	70%
	Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (FEC)	9.33	8.93
	Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (DEC) Brasil	12.50	12.14
	Índice de cumprimento dos limites de FER	92%	92%
3. Aperfeiçoar, simplificar e consolidar a regulação	Índice ANEEL de Conformidade do Processo Normativo	–	85%
	Análise de Impacto Regulatório AIR	100%	100%
	Índice de atos com análise regulatória no estoque regulatório	28.88%	37.63%
	Quantidade de resoluções normativas vigentes	457	481
4. Promover um ambiente regulatório favorável à inovação tecnológica e à eficiência energética	Índice de aproveitamento de produtos de P&D	64%	76%
	Quantidade de produtos de P&D com perfil comercial	7.5%	10%
	Índice de energia economizada pelas ações de eficiência energética	0.40%	0.43%
	Estoque de EE e P&D	811	0
5. Aprimorar os processos de leilão e de gestão das outorgas com foco no cumprimento dos contratos	Índice Aneel de Situação das Outorgas de Geração – IASOG	70%	77%
	Índice Aneel de Situação das Outorgas de Transmissão – IASOT	75.0%	77.5%
	Índice de tempestividade da emissão de outorga decorrente de leilão	95%	100%
	Índice de RAPPEL entregue no prazo	95.0%	95.0%
6. Otimizar os processos de fiscalização, com foco no monitoramento, na prevenção e na melhoria da qualidade do serviço prestado	Índice de conformidade regulatória da distribuição	92.0%	92.6%
	Índice de conformidade regulatória da transmissão	92.5%	92.5%
	Índice de disponibilidade sistêmica de geração	105%	105%
	Índice regulatório de sustentabilidade econômico-financeira	36%	77%
	Índice de execução do PDTI – Fiscalização	100%	100%
	Índice de contribuições aceitas nos processos	35%	41%

Objetivo estratégico	Indicador estratégico	Meta 2018	Meta 2021
7. Aprimorar a efetividade da participação pública e da comunicação com a sociedade	regulatórios segundo as audiências públicas		
	Média de contribuições nos processos regulatórios segundo as audiências públicas	41	47
	Tempo médio de resposta à sociedade	60	60
8. Fortalecer o papel e a imagem institucional	Índice de familiaridade da ANEEL	26%	32%
	Índice de favorabilidade da imagem da ANEEL – consumidores	56%	71%
	Índice de favorabilidade da imagem da ANEEL – stakeholders	56%	71%
	Índice de cumprimento do plano de comunicação	100%	100%
9. Aprimorar o processo decisório em todas as instâncias, com vistas a garantir a tempestividade, a qualidade, a estabilidade e a segurança regulatória	Índice de tempestividade da ANEEL	75%	90%
	Quantidade de processos pendentes de deliberação pela Diretoria	442	292
	Índice de tempestividade dos processos pendentes de deliberação pela Diretoria	67%	70%
	Índice de tempestividade das decisões das áreas de fiscalização	100%	100%
10. Aprimorar a gestão da atuação judicial com foco na prevenção de demandas	Quantidade de novas ações judiciais em que a ANEEL é parte por ano	–	170
	Índice de êxito nas ações ajuizadas contra atos da ANEEL (liminares)	–	100%
	Índice de êxito nas ações ajuizadas contra atos da ANEEL (sentenças)	–	100%
	Índice de processos punitivos em nível recursal com manifestação da PF	–	100%
11. Reestruturar e implementar a gestão da informação	Índice de satisfação com a informação disponível	30%	45%
	Índice de maturidade na gestão da informação	2.5	3.0
12. Valorizar as pessoas e desenvolver competências com foco em resultados	Índice de Favorabilidade da Pesquisa de Clima Organizacional	63%	-
	Índice do quadro de pessoal com pós-graduação	61%	65%
	Índice de servidores com carga mínima de 30h capacitação	65%	75%
	Índice de Cumprimento do Plano de Melhoria do Clima Organizacional	–	100%
13. Assegurar a gestão organizacional que favoreça a integração e a inovação nos processos	Índice de maturidade na gestão de processos	2.00	3.00
14. Melhorar a infraestrutura física, os recursos materiais e os serviços administrativos	Índice de favorabilidade dos usuários com infraestrutura física	70%	90%
	Índice de favorabilidade dos usuários com serviços administrativos	60%	90%
	Índice de conformidade técnica da infraestrutura física	75%	90%
	Percentual de execução do plano de contratações	100%	100%
	Percentual de demandas recebidas no prazo	100%	100%

Objetivo estratégico	Indicador estratégico	Meta 2018	Meta 2021
	Índice de cumprimento do Plano de Gestão de Logística Sustentável	–	100%
15. Modernizar a infraestrutura e soluções de tecnologia da informação	Índice de satisfação dos usuários internos com a TI	45%	60%
	Índice de maturidade na governança de TI	64%	70%
	Tempo médio de desenvolvimento de sistemas pela Fábrica de Software entregues em produção	1.80	1.00
	Tempo médio de desenvolvimento de sistemas pela Sustentação de Sistemas entregues em produção	1.4	1.0
	Índice de execução do PDTI	100%	100%
16. Assegurar a autonomia decisória, administrativa, orçamentária, financeira e de gestão de pessoas	Índice de gastos com TI por usuário	65%	87%
	Índice de aproveitamento da TFSEE na elaboração do orçamento	75%	100%
	Índice de aprovação do orçamento	72%	100%
	Índice de preservação do orçamento pós LOA	100%	100%

Fonte: ANEEL (2020), Relatório de gestão – ANEEL 2019, [https://www.aneel.gov.br/documents/653889/14859944/exerc%  
c3%a0adcio+-+2019/b755a474-25e9-994d-7f00-c8a6ec8d8b86](https://www.aneel.gov.br/documents/653889/14859944/exerc%c3%a0adcio+-+2019/b755a474-25e9-994d-7f00-c8a6ec8d8b86).

## Notas

<sup>1</sup> A criação das novas agências reguladoras independentes no Brasil foi inspirada pela experiência internacional, principalmente pelo modelo institucional norte-americano de agências reguladoras independentes. A criação da ANEEL em 1996 foi seguida pela criação das seguintes agências: Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL) e Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP em 1997; Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA em 1999; Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e Agência Nacional de Águas – ANA em 2000; Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e Agência Nacional do Cinema – ANCINE em 2001; Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC em 2005.

<sup>2</sup> A ANEEL pode delegar algumas atividades de supervisão, sanção e arbitragem a agências reguladoras estaduais (ver Cooperação com agências reguladoras estaduais).

<sup>3</sup> Segundo o art. 1º da Lei nº 12.783/2013, a autoridade concedente pode prorrogar a concessão de certas concessionárias de geração hidrelétrica por um período de até 30 anos, desde que essas concessionárias aceitem uma remuneração baseada em tarifas estabelecidas pela ANEEL, bem como uma alocação de cotas de garantia física de energia elétrica às concessionárias de distribuição e padrões de qualidade definidos pela ANEEL.

<sup>4</sup> No momento da elaboração do presente documento, a ANEEL tem firmado acordos de cooperação com as agências estaduais de Mato Grosso do Sul e Santa Catarina, mas ainda não fechou nenhum acordo de cooperação com as agências estaduais do Pará e Rio Grande do Sul.

<sup>5</sup> A Constituição Federal está em vigor desde 1988.

<sup>6</sup>O caso *Odebrecht* se refere ao período entre 2001 e 2016. Ele envolve o pagamento de 788 milhões de dólares em subornos pela holding brasileira Odebrecht S.A. a funcionários do governo, políticos e partidos políticos em vários países, a fim de obter projetos de infraestrutura. Desse montante, cerca de 349 milhões de dólares foram pagos para subornar funcionários públicos brasileiros (OECD, 2019<sub>[138]</sub>).

<sup>7</sup> O caso *SBM Offshore* se refere ao período entre 1996 e 2012. Ele envolve o pagamento de 180 milhões de dólares pela empresa holandesa SBM Offshore N.V. a intermediários, entre outras coisas, para subornar funcionários públicos no Brasil, Angola, Guiné Equatorial, Cazaquistão e Iraque (OECD, 2019<sub>[138]</sub>).

<sup>8</sup> O termo "isonomia" sugere que todos os atores do setor são regidos pelas mesmas normas e arcabouço legal e que as decisões são baseadas nas mesmas políticas e regras.

<sup>9</sup> Foi perguntado aos entrevistados se eles viam a ANEEL como equilibrada, independente, imparcial, isonômica, aberta ao diálogo e transparente. As respectivas porcentagens de entrevistados atribuindo essas características à ANEEL foram: equilibrada – 55.9%; independente – 57.3%; imparcial – 50.7%; isonômica – 58.2%; aberta ao diálogo – 56.0%; transparente – 53.7%.

<sup>10</sup> Embora os resultados para a maioria dos países reflitam a pontuação do regulador de energia, no caso da Argentina e do Brasil as pontuações são do regulador de energia elétrica (já que existem reguladores separados para energia elétrica e gás nesses países).

<sup>11</sup> A missão da ANEEL permanece inalterada desde sua criação e reflete a finalidade definida no art. 3º do Decreto 2.335 de 6 de outubro de 1997.

<sup>12</sup> A visão da ANEEL evoluiu com o tempo de "Ser reconhecida como uma instituição essencial para a satisfação da sociedade com o serviço de energia elétrica" no ciclo estratégico 2014-17 para "Ser essencial para garantir a qualidade e a sustentabilidade do serviço de energia elétrica" no ciclo 2018-2021.

<sup>13</sup> A nova metodologia envolveu uma maior participação dos colaboradores, gerentes e diretores, o uso de eventos de treinamento e a formulação de marcos e resultados claramente definidos.

<sup>14</sup> Um exemplo pode ser encontrado na Portaria nº 422/2020 da ANEEL, que aprova uma mudança nas iniciativas estratégicas relacionadas ao objetivo estratégico de aperfeiçoar, simplificar e consolidar a regulação (ANEEL, 2020<sub>[149]</sub>).

<sup>15</sup> A Lei nº 9.427 de 26 de dezembro de 1996, art. 11, também descreve outras receitas possíveis, tais como recursos transferidos do governo federal, doações, subsídios e a receita proveniente da venda de bens (Lei Nº 9.427, de 26 de Dezembro de 1996, 1996<sub>[2]</sub>).

<sup>16</sup> A mudança na Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica foi parte de um conjunto mais amplo de mudanças feitas através da Lei nº 12.783/2013, com o objetivo de reduzir os encargos do setor e moderar as tarifas.

<sup>17</sup> Em 2019, foram feitas mudanças no grau de implementação do orçamento através dos Decretos nº 9.741 de 29 de março de 2019, 9.809 de 20 de maio de 2019, 9.943 de 30 de julho de 2019, 10.028 de 26 de setembro de 2019, 10.079 de 23 de outubro de 2019, 10.119 de 21 de novembro de 2019, 10.136 de 28 de novembro de 2019 e 10.181 de 19 de dezembro de 2019. (Decreto nº 9.741 de 29 de Março de 2019, 2019<sub>[139]</sub>) (Decreto nº 9.809, de 30 de Maio de 2019, 2019<sub>[140]</sub>) (Decreto nº 9.943, de 30 de Julho de 2019, 2019<sub>[141]</sub>) (Decreto nº 10.028, de 26 de Setembro de 2019, 2019<sub>[142]</sub>) (Decreto nº 10.079, de 23 de

Outubro de 2019, 2019<sup>[143]</sup>) (Decreto nº 10.119, de 21 de Novembro de 2019, 2019<sup>[144]</sup>) (Decreto nº 10.136, de 28 de Novembro de 2019, 2019<sup>[145]</sup>) (Decreto nº 10.181, de 19 de Dezembro de 2019, 2019<sup>[146]</sup>)

<sup>18</sup> Cidadãos com “direitos políticos” podem votar e participar do processo político (Tribunal Superior Eleitoral, n.d.<sup>[136]</sup>).

<sup>19</sup> A lei inclui regras de transição que impõem uma duração do mandato diferente para cada novo membro na mudança da atual Diretoria. Novos diretores são nomeados para mandatos de 2 a 6 anos (Presidência da República, 2019<sup>[51]</sup>). São permitidas apenas as vacâncias na diretoria que são preenchidas por um período restante de 2 anos ou menos e apenas uma renovação de mandato por mais 5 anos é permitida.

<sup>20</sup> Incluindo ANEEL, ANATEL, ANP, ANTT, ANTAQ e ANAC.

<sup>21</sup> Existem iniciativas específicas em várias áreas da ANEEL para melhorar a clareza da comunicação com o público externo. Como exemplo, a SMA da ANEEL participou de treinamento em linguagem objetiva em 2019. A área tem um colaborador cuja função é revisar e simplificar os textos de comunicação com os consumidores.

<sup>22</sup> A avaliação da sustentabilidade econômica e financeira da ANEEL contém múltiplas dimensões, incluindo nível de endividamento, eficiência, investimento, rentabilidade, retorno aos acionistas, partes interessadas controladoras e perspectivas futuras (ANEEL, 2017<sup>[137]</sup>).

<sup>23</sup> O projeto META é financiado pelo Banco Mundial e implementado sob a responsabilidade do MME. Uma grande variedade de órgãos públicos participa do projeto, juntamente com a ANEEL. Ele visa modernizar os setores de energia e mineração brasileiros, através do "fortalecimento da capacidade, atividades de planejamento e sustentabilidade ii) desenvolvimento institucional e regulatório, e iii) cooperação Sul-Sul". (World Bank, 2011<sup>[148]</sup>). O projeto está atualmente na segunda fase, que deve durar até 31 de dezembro de 2025 (Word Bank, 2020<sup>[147]</sup>).

<sup>24</sup> Os encargos setoriais incluem encargos como a Conta de Desenvolvimento Energético – CDE e a Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica – TFSEE. As empresas de distribuição desempenham um papel na cobrança dos encargos em nome das diferentes contas, uma vez que os encargos estão incluídos nas tarifas que as empresas de distribuição cobram de seus consumidores.

<sup>25</sup> Geradores com uma capacidade total instalada abaixo de 30 MW, empresas de transmissão abaixo de um determinado limite de receita anual (BRL 18 000 000 em 2016) e empresas de distribuição com um mercado abaixo de 500 GWh por ano estão desobrigadas a apresentar um RSA.

<sup>26</sup> Os relatórios de controle patrimonial monitoram o registro dos bens e suas valorações.

<sup>27</sup> Embora a ANEEL pretendesse limitar em 170 o número de ações judiciais que estariam em curso, o resultado foi significativamente maior com um total de 451 ações judiciais, indicando um aumento nos processos judiciais.

## Referências

- Aguiar Santos, J. (2017), “Os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica no Brasil e sua Atuação na Formulação Democrática da Regulação Setorial”, *X Congresso Consad de Gestão Pública - Democratização do Estado: participação e controle social nas políticas públicas brasileiras*. [88]
- ANA (2018), *Regulation*, [https://www.ana.gov.br/eng/featured/regulation-1/copy\\_of\\_regulation](https://www.ana.gov.br/eng/featured/regulation-1/copy_of_regulation). [13]
- ANA (n.d.), *Regulation: The Granting of Rights to the Use of Water Resources*, <https://www.ana.gov.br/eng/featured/regulation-1> (accessed on 8 June 2020). [22]
- ANEEL (2020), *Annex III - Report on the proposal for regulatory activities of the Regulatory Agenda 2021-2022 [Anexo III - Relatório de proposição de atividades regulatórias da Agenda Regulatória 2021-2022]*, <https://www.aneel.gov.br/documents/660863/21267827/Descric%CC%A7a%CC%83o+das+atividades.pdf/b9d8b8fd-9f22-421d-2a15-52af2e117b46> (accessed on 9 March 2021). [33]
- ANEEL (2020), *Gestão de Dados e Normatização Contábil*, [https://www.aneel.gov.br/gestao-de-dados-e-normatizacao-contabil/-/asset\\_publisher/T4MoaHrsj7Oq/content/novo-padrao-de-nome-para-rit-pac-e-rcp/656815?inheritRedirect=false](https://www.aneel.gov.br/gestao-de-dados-e-normatizacao-contabil/-/asset_publisher/T4MoaHrsj7Oq/content/novo-padrao-de-nome-para-rit-pac-e-rcp/656815?inheritRedirect=false) (accessed on 25 June 2020). [130]
- ANEEL (2020), *Portaria nº 6.422, de 30 de Junho de 2020*, <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20206422.pdf> (accessed on 8 September 2020). [149]
- ANEEL (2020), *Relatório de Gestão – ANEEL 2019*, <https://www.aneel.gov.br/documents/653889/14859944/Exerc%C3%ADcio+-+2019/b755a474-25e9-994d-7f00-c8a6ec8d8b86> (accessed on 3 July 2020). [4]
- ANEEL (2019), *ANEEL vai trabalhar com governo do PA para retomar convênio com agência estadual*, [https://www.aneel.gov.br/sala-de-imprensa/-/asset\\_publisher/zXQREz8EVIZ6/content/id/18029918](https://www.aneel.gov.br/sala-de-imprensa/-/asset_publisher/zXQREz8EVIZ6/content/id/18029918) (accessed on 3 July 2020). [24]
- ANEEL (2019), *Procuradoria Federal (Federal Attorney’s Office)*, <https://www.aneel.gov.br/procuradoria-geral> (accessed on 2 July 2020). [69]
- ANEEL (2019), *Relatório de Gestão 2019 (Management Report 2019)*, <https://www.aneel.gov.br/documents/653889/14859944/Exerc%C3%ADcio+-+2019/b755a474-25e9-994d-7f00-c8a6ec8d8b86> (accessed on 31 August 2020). [97]
- ANEEL (2019), *Resolução Normativa No 846, de 11 de Junho de 2019*, <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2019846.pdf>. [105]
- ANEEL (2019), *Resolução Normativa Nº 846, de 11 de Junho de 2019*. [104]
- ANEEL (2018), *ANEEL constitui Comissão de Apoio ao Processo Regulatório sob a Perspectiva do Consumidor (ANEEL establishes a Commission to Support the Regulatory Process from the Consumer Perspective)*, [https://www.aneel.gov.br/sala-de-imprensa-exibicao-2/-/asset\\_publisher/zXQREz8EVIZ6/content/aneel-constitui-comissao-de-apoio-ao-processo-regulatorio-sob-a-perspectiva-do-consumidor/656877?inheritRedirect=false](https://www.aneel.gov.br/sala-de-imprensa-exibicao-2/-/asset_publisher/zXQREz8EVIZ6/content/aneel-constitui-comissao-de-apoio-ao-processo-regulatorio-sob-a-perspectiva-do-consumidor/656877?inheritRedirect=false) (accessed on 25 June 2020). [89]
- ANEEL (2018), *Plano de Transformação Digital 2018-2021 (Digital Transformation Plan 2018-2021)*. [62]

- ANEEL (2018), *Portaria Nº 5.056, de 3 de Maio de 2018*, [90]  
<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20185056.pdf>.
- ANEEL (2018), *Prêmio ANEEL de Ouvidoria*, <https://www.aneel.gov.br/premio-aneel-ouvidoria>. [134]
- ANEEL (2018), *Superintendência de Concessões, Permissões e Autorizações de Transmissão e Distribuição (Superintendence of Concessions, Permissions and Transmission and Distribution Authorizations)*, <https://www.aneel.gov.br/sct> (accessed on 2 July 2020). [75]
- ANEEL (2018), *VOTO*, [10]  
[http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/noticias\\_area/arquivos/48500.006162-2017-01r.pdf](http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/noticias_area/arquivos/48500.006162-2017-01r.pdf)  
 (accessed on 8 September 2020).
- ANEEL (2017), *Consulta 007/2017*, [https://www.aneel.gov.br/consultas-publicas-antigas?p\\_auth=TkgYTgrf&p\\_p\\_id=participacaopublica\\_WAR\\_participacaopublicaportlet&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_pos=1&p\\_p\\_col\\_count=2&participacaopublica\\_WAR\\_partici](https://www.aneel.gov.br/consultas-publicas-antigas?p_auth=TkgYTgrf&p_p_id=participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&participacaopublica_WAR_partici). [101]
- ANEEL (2017), *Portaria nº 4.823, de 28 de Novembro de 2017*, [29]  
<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20174823.pdf> (accessed on 22 June 2020).
- ANEEL (2017), *Resolução Normativa Nº 798, de 12 de Dezembro de 2017*, [96]  
<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2017798.pdf>.
- ANEEL (2017), *Sustentabilidade Econômico-Financeira (Economic-Financial Sustainability)*, [137]  
 Informações Técnicas, [https://www.aneel.gov.br/informacoes-tecnicas/-/asset\\_publisher/CegkWaVJWF5E/content/sustentabilidade-economico-financeira/656815?inheritRedirect=false](https://www.aneel.gov.br/informacoes-tecnicas/-/asset_publisher/CegkWaVJWF5E/content/sustentabilidade-economico-financeira/656815?inheritRedirect=false) (accessed on 10 September 2020).
- ANEEL (2016), *Audiência 014/2016*, [https://www.aneel.gov.br/audiencias-publicas-antigas?p\\_auth=TkgYTgrf&p\\_p\\_id=participacaopublica\\_WAR\\_participacaopublicaportlet&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_pos=1&p\\_p\\_col\\_count=2&participacaopublica\\_WAR\\_partici](https://www.aneel.gov.br/audiencias-publicas-antigas?p_auth=TkgYTgrf&p_p_id=participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&participacaopublica_WAR_partici). [100]
- ANEEL (2016), *Auditoria Interna (ANEEL Internal Audit)*, <https://www.aneel.gov.br/ain> (accessed on 2 July 2020). [68]
- ANEEL (2016), *Carta de Serviços ao Cidadão (Charter of Services to the Citizen)*, [114]  
<https://www.aneel.gov.br/para-o-cidadao> (accessed on 29 June 2020).
- ANEEL (2016), *Superintendência de Licitações e Controle de Contratos e Convênios (Superintendence of Bids and Contracts and Contracts Control)*, <https://www.aneel.gov.br/slc> [85]  
 (accessed on 3 July 2020).
- ANEEL (2016), *Superintendência de Regulação Econômica e Estudos de Mercado (Superintendence of Economic Regulation and Market Studies)*, <https://www.aneel.gov.br/srm> [72]  
 (accessed on 4 July 2020).
- ANEEL (2015), *Assessoria da Diretoria (Advisory Board)*, <https://www.aneel.gov.br/asd> [63]  
 (accessed on 3 July 2020).
- ANEEL (2015), *Assessoria Institucional da Diretoria (Superintendence of Communication and Institutional Relations)*, <https://www.aneel.gov.br/aid> (accessed on 1 July 2020). [64]

- ANEEL (2015), *Gabinete do Diretor-Geral (Director-General's Office)*, [67]  
<https://www.aneel.gov.br/gabinete> (accessed on 1 July 2020).
- ANEEL (2015), *General Secretariat (Secretaria Geral)*, <http://aneel.gov.br/sge> (accessed on [66]  
 1 July 2020).
- ANEEL (2015), *Manual de Contabilidade do Sector Elétrico - Versão 2015*, [129]  
[http://www2.aneel.gov.br/arquivos/PDF/MCSE - Revis%c3%a3o.pdf](http://www2.aneel.gov.br/arquivos/PDF/MCSE_-_Revis%c3%a3o.pdf) (accessed on  
 25 June 2020).
- ANEEL (2015), *Secretaria Executiva de Leilões (Executive Auctions Secretariat)*, [70]  
<http://aneel.gov.br/sel> (accessed on 2 July 2020).
- ANEEL (2015), *Superintendência de Administração e Finanças (Administration and Finance [83]  
 Superintendence)*, <https://www.aneel.gov.br/saf> (accessed on 3 July 2020).
- ANEEL (2015), *Superintendência de Concessões e Autorizações de Geração (uperintendence [74]  
 of Concessions and Generation Authorizations)*, <https://www.aneel.gov.br/scg> (accessed on  
 2 July 2020).
- ANEEL (2015), *Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade (Electricity [77]  
 Services Inspection Superintendence)*, <https://www.aneel.gov.br/sfe> (accessed on  
 3 July 2020).
- ANEEL (2015), *Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração (Generation [78]  
 Services Inspection Superintendence)*, <https://www.aneel.gov.br/sfg> (accessed on  
 3 July 2020).
- ANEEL (2015), *Superintendência de Fiscalização Econômica e Financeira (Superintendence of [76]  
 Economic and Financial Inspection)*, <https://www.aneel.gov.br/sff> (accessed on 3 July 2020).
- ANEEL (2015), *Superintendência de Gestão Tarifária (Tariff Management Superintendence)*, [71]  
<http://aneel.gov.br/sgt> (accessed on 2 July 2020).
- ANEEL (2015), *Superintendência de Gestão Técnica da Informação (Superintendence of [84]  
 Technical Information Management)*, <https://www.aneel.gov.br/sqi> (accessed on 3 July 2020).
- ANEEL (2015), *Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação [73]  
 Pública (Superintendence of Administrative Mediation, Sectorial Ombudsman and Public  
 Participation)*, <http://aneel.gov.br/sma> (accessed on 2 July 2020).
- ANEEL (2015), *Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento e Eficiência Energética [82]  
 (Superintendence of Research and Development and Energy Efficiency)*,  
<https://www.aneel.gov.br/spe> (accessed on 3 July 2020).
- ANEEL (2015), *Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição (Distribution [80]  
 Services Regulation Superintendence)*, <https://www.aneel.gov.br/srd> (accessed on  
 3 July 2020).
- ANEEL (2015), *Superintendência de Regulação dos Serviços de Geração (Generation Services [81]  
 Regulation Superintendence)*, <https://www.aneel.gov.br/srg> (accessed on 3 July 2020).

- ANEEL (2015), *Superintendência de Regulação dos Serviços de Transmissão (Transmission Services Regulation Superintendence)*, <https://www.aneel.gov.br/srt> (accessed on 3 July 2020). [79]
- ANEEL (2013), *Portaria No. 2,867, 9/30/2013*, <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20132867.pdf> (accessed on 23 June 2020). [98]
- ANEEL (2011), *Resolução Normativa Nº 470, de 13 de Dezembro de 2011*, <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2011470.pdf>. [109]
- ANEEL (2010), *Nota Técnica nº 0043/2010-SRD/ANEEL*, [http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/consulta\\_publica/documentos/Nota%20T%C3%A9cnica\\_0043\\_GD\\_SRD.pdf](http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/consulta_publica/documentos/Nota%20T%C3%A9cnica_0043_GD_SRD.pdf) (accessed on 5 July 2020). [32]
- ANEEL (2010), *Resolução Normativa Nº 414, de 9 de Setembro de 2010*, <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2010414comp.pdf>. [110]
- ANEEL (2010), *Resolução Normativa Nº 417, de 23 de Novembro de 2010*, <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2010417.pdf>. [26]
- ANEEL (2009), *Código de Ética da ANEEL (ANEEL Code of Ethics)*. [128]
- ANEEL (2009), *Portaria No 1.235 de 13 de Abril de 2009*, <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20091235.pdf>. [30]
- ANEEL (2003), *Resolução Nº 223, de 29 de Abril de 2003*, <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/bres2003223.pdf> (accessed on 7 September 2020). [5]
- ANEEL (n.d.), *Agenda Regulatória*, <https://www.aneel.gov.br/agenda-regulatoria-aneel> (accessed on 25 June 2020). [135]
- ANEEL (n.d.), *Central de Informações Econômico-Financeiras*, [https://www.aneel.gov.br/central-de-informacoes-economico-financeiras?p\\_auth=SOyjrGOx&p\\_p\\_id=ciefseuser\\_WAR\\_ciefseportlet&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_pos=1&p\\_p\\_col\\_count=3&ciefseuser\\_WAR\\_ciefseportlet\\_agente](https://www.aneel.gov.br/central-de-informacoes-economico-financeiras?p_auth=SOyjrGOx&p_p_id=ciefseuser_WAR_ciefseportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=3&ciefseuser_WAR_ciefseportlet_agente) (accessed on 8 September 2020). [131]
- ANEEL (n.d.), *Indicadores*, <https://www.aneel.gov.br/indicadores> (accessed on 25 June 2020). [132]
- ANEEL (n.d.), *Os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica - Atuação e Constituição (Electricity Consumer Councils - Performance and Constitution)*, <http://conselhodeconsumidores.aneel.gov.br/> (accessed on 4 July 2020). [92]
- ANEEL (n.d.), *Os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica - Atuação e Constituição (Electricity Consumer Councils - Performance and Constitution)*, <http://conselhodeconsumidores.aneel.gov.br/> (accessed on 25 June 2020). [95]
- ANEEL (n.d.), *Perguntas Frequentes sobre Conselhos de Consumidores (Frequently Asked Questions about Consumer Councils)*, <https://www.aneel.gov.br/perguntas-frequentes-sobre-conselhos-de-consumidores> (accessed on 4 July 2020). [93]
- ANEEL (n.d.), *Plano de Dados Abertos 2020-2021*, <https://www.aneel.gov.br/dados> (accessed on 25 June 2020). [133]

- ANEEL (n.d.), *Relationship with Parliamentarians (Relacionamento com Parlamentares)*, [65]  
<https://www.aneel.gov.br/relacionamento-com-parlamentares> (accessed on 1 July 2020).
- ANEEL (n.d.), *Superintendência de Recursos Humanos (Human Resources Superintendence)*, [41]  
<https://www.aneel.gov.br/srh> (accessed on 27 June 2020).
- ANEEL e ANA (2016), *Resolução Conjunta nº 5, de 25 de Abril de 2016*, [15]  
<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/res2016005cj.pdf>.
- ANEEL e ANA (2010), *Resolução Conjunta No 3, de 10 de Agosto de 2010*, [14]  
<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/res2010003cj.pdf>.
- ANEEL e ANATEL (2014), *Resolução Conjunta nº 4, de 16 de dezembro de 2014*, [16]  
<https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/resolucoes-conjuntas/820-resolucaoconjunta-4>.
- ANEEL, ANATEL, e ANP (2001), *Resolução Conjunta nº 002, de 27 de Março de 2001*, [12]  
<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/res2001002cj.pdf>.
- ANEEL, ANATEL, e ANP (1999), *Resolução Conjunta nº 1, de 24 de novembro de 1999*, [11]  
<https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/33-resolucoes-conjuntas/84-resolucao-conjunta-1>.
- Batista da Silva, M. (2012), “Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Mechanisms for participation and action by interest groups in the Brazilian regulatory process: the case of the”, *Revista de Administração Pública*, Vol. 46/4, pp. 969-992, [87]  
<https://www.redalyc.org/pdf/2410/241023220004.pdf>.
- Bonacorsi de Palma, J. (2019), *Quanto o TCU controla as atividades-fim das agências reguladoras de infraestrutura?*, Jota, [120]  
[https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/quanto-o-tcu-controla-as-atividades-fim-das-agencias-reguladoras-de-infraestrutura-20022019](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/quanto-o-tcu-controla-as-atividades-fim-das-agencias-reguladoras-de-infraestrutura-20022019) (accessed on 18 March 2020).
- Brazilian Government (2018), *Guidelines and Guidebook for Regulatory Impact Analysis - RIA*, [99]  
<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/apresentacao-regulacao-pasta/comite-interministerial-de-governanca-aprova-as-diretrizes-gerais-e-roteiro-analitico-sugerido-para-analise-de-impacto-regulatorio-diretrizes-air-e-o-guia-orient>.
- Câmara dos Deputados (2000), *Lei 9986/2000 (Law 9986/2000)*, Centro de Documentação e Informação, [58]  
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2000/lei-9986-18-julho-2000-359735-norma-actualizada-pl.html> (accessed on 11 September 2020).
- Canal Energia (2019), *TCU revê proibição à Aneel de divulgar sinalização de custo como objetivo das bandeiras (TCU reviews Aneel’s ban on disclosing cost signaling as a goal of the flags)*, Canal Energia, [123]  
<https://www.canalenergia.com.br/noticias/53100257/tcu-reve-proibicao-a-aneel-de-divulgar-sinalizacao-de-custo-como-objetivo-das-bandeiras> (accessed on 10 September 2020).
- CGU (n.d.), *National Electric Energy Agency - Transparency Portal*, [112]  
<http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/32210-agencia-nacional-de-energia-eletrica> (accessed on 29 June 2020).

- CNPE (2017), *Resolução CNPE nº 18, de 8.6.2017 - dou 6.7.2017*, [9]  
<http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-federal/resolucoes/resol-cnpe/2017&item=rcnpe-18--2017&export=pdf> (accessed on 7 September 2020).
- Comissão de Ética Pública (2004), *Código de Conduta da Alta Administração Federal (Code of Conduct for Senior Federal Administration)*, <http://etica.planalto.gov.br/sobre-a-cep/legislacao/etica3> (accessed on 2 October 2020). [126]
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (1988), , [117]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- Controladoria-Geral da União (2020), *Painel Lei de Acesso a Informacao (Information Access Law Panel)*, <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm> (accessed on 9 September 2020). [115]
- Correa, P. et al. (2019), "Political interference and regulatory resilience in Brazil", *Regulation and Governance*, Vol. 13/3, <https://doi.org/10.1111/rego.12274>. [61]
- Correa, P. et al. (2006), *Regulatory Governance in Infrastructure Industries*, The World Bank, [25]  
<http://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-6609-7>.
- de Bonis, D. (2016), *Os Limites do Desenho Institucional: Uma Investigação Empírica dos Mecanismos de Influência Presidencial sobre as Agências Reguladoras Independentes do Governo Federal Brasileiro*. [59]
- de Castro, C. (2013), "Audiências públicas como instrumento para melhorar a participação em políticas regulatórias: Estudo de caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Public hearings as a tool to improve participation in regulatory policies: case study of the National Agency of Electric Energy)", *Revista de Administracao Publica*, Vol. 47/5, pp. 1069-1087, <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122013000500001>. [86]
- de Souza Vieira, J. (2019), "Avaliação da independência das agências reguladoras dos setores de energia elétrica, telecomunicações e petróleo no Brasil", *Revista do Serviço Público*, Vol. 70/4, pp. 576-607. [28]
- Decreto nº 10.028, de 26 de Setembro de 2019 (2019), *Presidência da República*, [142]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10028.htm) (accessed on 23 June 2020).
- Decreto nº 10.079, de 23 de Outubro de 2019 (2019), *Presidência da República*, [143]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10079.htm) (accessed on 23 June 2020).
- Decreto nº 10.119, de 21 de Novembro de 2019 (2019), *Presidência da República*, [144]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10119.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10119.htm) (accessed on 23 June 2020).
- Decreto nº 10.136, de 28 de Novembro de 2019 (2019), *Presidência da República*, [145]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10136.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10136.htm) (accessed on 23 June 2020).
- Decreto nº 10.181, de 19 de Dezembro de 2019 (2019), *Presidência da República*, [146]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10181.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10181.htm#art2) (accessed on 23 June 2020).

- Decreto Nº 2.335, de 6 de Outubro de 1997 (1997), *Presidência da República*, [3]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2335.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2335.htm).
- Decreto nº 9.741 de 29 de Marco de 2019 (2019), *Presidência da República*, [139]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9741.htm) (accessed on 23 June 2020).
- Decreto nº 9.809, de 30 de Maio de 2019 (2019), *Presidência da República*, [140]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9809.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9809.htm) (accessed on 23 June 2020).
- Decreto nº 9.943, de 30 de Julho de 2019 (2019), *Presidência da República*, [141]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9943.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9943.htm) (accessed on 23 June 2020).
- Falcão, J. et al. (2019), *Energy & gender: An assessment on gender equality in the energy sector in Brazil*. [45]
- Fujiwara, T. and O. Gesner (2006), *Brazil's regulatory framework: predictability or uncertainty?*, [60]  
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1033.5698&rep=rep1&type=pdf>.
- Globo (2019), *Diretores de agências reguladoras pressionam governo contra rebaixamento*, [50]  
<https://epoca.globo.com/quilherme-amado/diretores-de-agencias-reguladoras-pressionam-governo-contra-rebaixamento-23573056> (accessed on 5 July 2020).
- Golfetto, V. (2020), “Intervenção Do Poder Judiciário Na Esfera Regulatória (Intervention of Judicial Power in the Regulatory Sphere)”, *Âmbito Jurídico*, [108]  
<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/intervencao-do-poder-judiciario-na-esfera-regulatoria/>.
- Gonenc, I. (2014), *Sustainable Watershed Management*, CRC Press. [21]
- Gouveia, A. (2017), *The role of principles in a rules-based regime: the decision-making process at the Brazilian Regulatory Agency of Electricity*, Dissertação (Mestrado) – Department of Government, London School of Economics and Political Science. [106]
- Governo Federal (2010), *Declaração Confidencial de Informações (Confidential Information Statement)*, <http://etica.planalto.gov.br/informacoes-de-interesse-de-altas-autoridades/declaracao-confidencial-de-informacoes> (accessed on 2 October 2020). [125]
- Gucciardi Garcez, C. (2017), “Distributed electricity generation in Brazil: An analysis of policy context, design and impact”, *Utilities Policy*, Vol. 49, pp. 104-115, [31]  
<http://dx.doi.org/10.1016/j.jup.2017.06.005>.
- Lei 4.320/1964 (1964), *Act 4.320 of March 17, 1964*, [40]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm).
- Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000 (2000), *Presidência da República*, [35]  
[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm) (accessed on 18 June 2020).
- Lei Complementar Nº 64, de 18 de Maio de 1990 (1990), *Presidência da República*, [54]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm).

- Lei Nº 10.871, de 20 de Maio de 2004 (2004), *Presidência da República*, [46]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2004-2006/2004/Lei/L10.871.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2004/Lei/L10.871.htm).
- Lei nº 12.334, de 20 de Setembro de 2010 (2010), *Presidência da República*. [18]
- Lei nº 12.608, de 10 de Abril de 2012 (2012), *Presidência da República*. [19]
- Lei nº 12.783, de 11 de Janeiro 2013 (2013), *Presidência da República*, [34]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2013/Lei/L12783.htm#art29](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2013/Lei/L12783.htm#art29).
- Lei Nº 13.848, de 25 de Junho de 2019 (2019), *Presidência da República*, [23]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm).
- Lei Nº 9.427, de 26 de Dezembro de 1996 (1996), *Presidência da República*, [2]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9427cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9427cons.htm).
- Lei No 9.986, de 18 de Julho de 2000 (2000), *Presidência da República*, [127]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9986.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9986.htm).
- Lei No. 13,326, de Julho 29, 2016. (2016), *Presidência da República*, [55]  
[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2015-2018/2016/Lei/L13326.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2016/Lei/L13326.htm).
- Lei No. 13.848, de 25 de Junho de 2019 (2019), *Presidência da República*, [17]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm).
- Michener, G., E. Contreras and I. Niskier (2018), “From opacity to transparency? Evaluating access to information in Brazil five years later”, *Brazilian Journal Of Public Administration, Rio de Janeiro*, Vol. 52/4, pp. 610-629, <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170289>. [116]
- Ministério de Minas e Energia (2018), “Portaria Nº 61, de 21 de Fevereiro de 2018”, *Diário Oficial da União*, [https://www.in.gov.br/web/quest/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/5093316/do1-2018-03-02-portaria-n-61-de-21-de-fevereiro-de-2018-5093312](https://www.in.gov.br/web/quest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/5093316/do1-2018-03-02-portaria-n-61-de-21-de-fevereiro-de-2018-5093312) (accessed on 2 October 2020). [44]
- Nascimento, L. (2018), *Bandeiras tarifárias não cumprem objetivo de reduzir consumo, diz TCU*, EBC, <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-03/bandeiras-tarifarias-nao-cumprem-objetivo-de-reduzir-consumo-diz-tcu>. [102]
- OECD (2019), *Resolving Foreign Bribery Cases with Non-Trial Resolutions: Settlements and Non-Trial Agreements by Parties to the Anti-Bribery Convention*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/e647b9d1-en>. [138]
- OECD (2018), *Driving Performance at Ireland’s Commission for Regulation of Utilities*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264190061-en>. [27]
- OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en>. [113]
- OECD (2008), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Brazil*, OECD Publishing. [52]
- OECD (2008), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Brazil 2008: Strengthening Governance for Growth*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264042940-en>. [1]

- Portaria nº 1.295, de 11 de Fevereiro de 2019 (2019), *Diário Oficial da União*, [39]  
[http://www.in.gov.br/material/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/62977788](http://www.in.gov.br/material/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/62977788)  
 (accessed on 23 June 2020).
- Portaria nº 121, de 27 de Março de 2019 (2019), *Diário Oficial da União*, [49]  
[http://www.in.gov.br/material/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/68938212/do1-2019-03-28-portaria-n-121-de-27-de-marco-de-2019-68938049](http://www.in.gov.br/material/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/68938212/do1-2019-03-28-portaria-n-121-de-27-de-marco-de-2019-68938049) (accessed on 5 July 2020).
- Portaria nº 187, de 4 de Abril de 2019 (2019), *Diário Oficial da União*, [8]  
[http://www.in.gov.br/material/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/70268736](http://www.in.gov.br/material/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/70268736)  
 (accessed on 15 December 2020).
- Portaria nº 193, de 3 de Julho de 2018 (2018), *Diário Oficial da União*, [47]  
[http://www.in.gov.br/material/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/28503558/do1-2018-07-04-portaria-n-193-de-3-de-julho-de-2018-28503542](http://www.in.gov.br/material/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/28503558/do1-2018-07-04-portaria-n-193-de-3-de-julho-de-2018-28503542) (accessed on 17 June 2020).
- Prado, M. (2016), *O Judiciário e o Estado Regulador Brasileiro (The Judiciary and the Brazilian Regulatory State)*. [107]
- Presidência da República (2019), *Decreto Nº 9.991, de 28 de Agosto de 2019*, [56]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm#art35](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm#art35)  
 (accessed on 20 December 2020).
- Presidência da República (2019), *Lei nº 13.848, de 25 de Junho de 2019*, Secretaria-Geral; [51]  
 Subchefia para Assuntos Jurídicos, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm) (accessed on 20 May 2020).
- Presidência da República (2018), *Decreto Nº 9.507, de 21 de Setembro de 2018 (Decree No. 9.507, of September 21, 2018)*, Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos, [43]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm) (accessed on 8 September 2020).
- Presidência da República (2013), *Lei Nº 12.813, de 16 de Maio de 2013 (Law No. 12,813, of May 16, 2013)*, Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos, [53]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm) (accessed on 2 October 2020).
- Presidência da República (2010), “Decreto Nº 7.133, de 19 de Março de 2010 (Decree Nº 7.133, of 19 of March 2010)”, Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos, [57]  
[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7133.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7133.htm) (accessed on 2 October 2020).
- Presidência da República (2004), *Lei No. 10.871 de 20 de Maio de 2004 (Law No. 10.871 of May 20, 2004)*, Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos, [42]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.871.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.871.htm) (accessed on 9 July 2020).
- Presidência da República (1997), *Decreto Nº 2.335, de 6 de Outubro de 1997 (Decree No. 2,335, of October 6, 1997)*, Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos, [94]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2335.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2335.htm) (accessed on 25 June 2020).
- Presidência da República (1996), *Lei Nº 9.427, de 26 de Dezembro de 1996 (Law No. 9,427, of December 26, 1996)*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9427cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9427cons.htm) (accessed on 25 June 2020). [103]

- Presidência da República (1995), *Lei No. 9.074 de 7 de Julho de 1995 (Law No. 9,074, of July 7, 1995)*, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19074cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074cons.htm) (accessed on 3 July 2020). [111]
- Presidência da República (1993), *Lei 8.631/1993 (Law 8.631/1993)*, Casa Civil, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8631.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8631.htm) (accessed on 4 July 2020). [91]
- Resolução Normativa 605/2014 (2019), *Agência Nacional de Energia Elétrica*, [http://www.lex.com.br/legis\\_25356127\\_resolucao\\_normativa\\_n\\_605\\_de\\_11\\_de\\_marco\\_de\\_2014.aspx](http://www.lex.com.br/legis_25356127_resolucao_normativa_n_605_de_11_de_marco_de_2014.aspx). [7]
- Resolução Normativa 846/2019 (2019), *Diário Oficial da União*, <http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-normativa-n-846-de-11-de-junho-de-2019-164060539>. [6]
- TCU (2020), *Acórdão 726/2020*, <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aneel-devera-fiscalizar-seguranca-de-barragens-geradoras-de-eletricidade.htm> (accessed on 3 July 2020). [20]
- TCU (2018), *Judgement 582/2018*, [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo\\*/numacordao:582%20anoacordao:2018/dtrelevancia%20desc,%20numacordaint%20desc/0/%20?uuid=32f47f90-45a7-11e9-9470-6559b201a322](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/numacordao:582%20anoacordao:2018/dtrelevancia%20desc,%20numacordaint%20desc/0/%20?uuid=32f47f90-45a7-11e9-9470-6559b201a322) (accessed on 18 March 2020). [122]
- TCU (2018), *The role of TCU in regulation control*, <https://portal.tcu.gov.br/imprensa-2/news/the-role-of-tcu-in-regulation-control.htm> (accessed on 18 March 2020). [119]
- TCU (2009), *Regulação de serviços públicos e controle externo*, <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/regulacao-de-servicos-publicos-e-controle-externo.htm> (accessed on 18 March 2020). [118]
- Teixeira, P. (2016), *Contingency at Aneel may affect the conduct of LT auctions and transmission of meetings via the web*, CanalEnergia, <https://www.canalenergia.com.br/noticias/22676565/contingenciamento-na-aneel-pode-afetar-realizacao-de-leiloes-de-lts-e-transmissao-de-reuniao-via-web> (accessed on 2 October 2020). [38]
- Tesouro Nacional (n.d.), *Fiscal Planning*, <http://www.stn.gov.br/web/stn/fiscal-planning> (accessed on 23 June 2020). [36]
- Tribunal de Contas da União (2019), *TCU Plenário (TCU Plenary)*, [https://www.google.com/search?rlz=1c1gcea\\_enfr828fr828&biw=639&bih=568&tbs=cdr%3a1%2ccd\\_min%3a9%2f1%2f2019%2ccd\\_max%3a10%2f10%2f2019&ei=w0jax6ugg8gwa7faqqao&q=ata+nº+36%2c+de+18+de+setembro+de+2019+tcu+plenario&oq=ata+nº+36%2c+de+18+de+setembro+de+2019+tc](https://www.google.com/search?rlz=1c1gcea_enfr828fr828&biw=639&bih=568&tbs=cdr%3a1%2ccd_min%3a9%2f1%2f2019%2ccd_max%3a10%2f10%2f2019&ei=w0jax6ugg8gwa7faqqao&q=ata+nº+36%2c+de+18+de+setembro+de+2019+tcu+plenario&oq=ata+nº+36%2c+de+18+de+setembro+de+2019+tc). [124]
- Tribunal de Contas da União (2016), *TCU revê determinação da Aneel para alterar metodologia de cálculo para leilões de transmissão de energia elétrica (TCU reviews Aneel's determination to change calculation methodology for electricity transmission auctions)*, TCU Portal, <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-reve-determinacao-da-aneel-para-alterar-metodologia-de-calculo-para-leiloes-de-transmissao-de-energia-eletrica.htm> (accessed on 14 December 2020). [121]
- Tribunal Superior Eleitoral (n.d.), *Glossário Eleitoral (Electoral Glossary)*, <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario> (accessed on 9 July 2020). [136]

- UnaReg (2019), *Novo entendimento do Ministério da Economia beneficia servidores (New understanding of the Ministry of Economy benefits servers)*, [48]  
<https://www.unareg.org.br/noticias/detalhe/7085cbaefe4d67b751d21260dcd737d3> (accessed on 25 June 2020).
- Veja (2016), *Com orçamento menor, Aneel deixa de atender consumidor por telefone (With a smaller budget, Aneel stops serving consumers by phone)*, [37]  
Veja, <https://veja.abril.com.br/economia/com-orcamento-menor-aneel-deixa-de-atender-consumidor-por-telefone/> (accessed on 26 August 2020).
- World Bank (2020), *International Bank for Reconstruction and Development Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of USD 38 Million to the Federative Republic of Brazil for an Energy and Mineral Sectors Strengthening Project II*, [147]  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/212481590458428284/pdf/Brazil-Second-Energy-and-Mineral-Sectors-Strengthening-Project.pdf> (accessed on 9 June 2020).
- World Bank (2011), *Project Information Document (Pid) – Concept Stage – Report No.: AB6531*, [148]  
<http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/916621468230953516/pdf/ab65310revised0box0361503b00public0.pdf> (accessed on 9 June 2020).

## Anexo A. Metodologia

---

Medir o desempenho regulatório é uma tarefa desafiadora, começando por definir o que medir, abordar fatores de confusão, atribuir resultados às intervenções e lidar com a falta de dados e informações. Este anexo descreve a metodologia desenvolvida pela OCDE para ajudar os reguladores a enfrentar esses desafios através de um Quadro de Avaliação de Desempenho para Reguladores Econômicos (PAFER), que serve de base para este relatório. O anexo começa apresentando alguns dos trabalhos realizados pela OCDE sobre a medição do desempenho regulatório. Em seguida, descreve as principais características do PAFER e apresenta uma tipologia de indicadores de desempenho para medir insumos, processos, produtos e resultados. Por fim, fornece um panorama da abordagem e das medidas práticas adotadas para desenvolver este relatório.

---

Este anexo resume a metodologia desenvolvida pela OCDE para avaliar os arranjos de governança das autoridades reguladoras, os fatores determinantes do desempenho, assim como suas matrizes de medição de desempenho. A metodologia foi preparada com base na experiência dos reguladores que participam da Rede de Reguladores Econômicos da OCDE e o presente relatório constitui sua décima terceira aplicação a um órgão regulador. Outros relatórios que abrangem vários setores e países incluem: Comissão de Regulação de Comunicações da Colômbia (OECD, 2015<sup>[11]</sup>); Comissão de Serviços Públicos da Letônia (OECD, 2016<sup>[2]</sup>), Os três reguladores de energia do México (OECD, 2017<sup>[3]</sup>), (OECD, 2017<sup>[4]</sup>), (OECD, 2017<sup>[5]</sup>), (OECD, 2017<sup>[6]</sup>); Comissão para Regulação dos Serviços Públicos da Irlanda (OECD, 2018<sup>[7]</sup>); Regulador de Energia e Mineração do Peru (OECD, 2019<sup>[8]</sup>); Regulador de Telecomunicações do Peru (OECD, 2019<sup>[9]</sup>), Regulador de Infraestrutura de Transportes do Peru (OECD, 2020<sup>[10]</sup>) Agência de Proteção Ambiental da Irlanda (OECD, 2020<sup>[11]</sup>), e Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos de Portugal (OECD, 2021<sup>[12]</sup>). A metodologia foi adaptada desde sua primeira aplicação aos aprendizados adquiridos ao longo do processo de análise e está adequada para levar em consideração as necessidades específicas e características contextuais de cada regulador, setor e jurisdição.

## Estrutura analítica

A estrutura analítica que constitui este relatório se baseia no trabalho realizado pela OCDE para medir o desempenho regulatório e a governança dos reguladores econômicos. Os países membros da OCDE e os reguladores reconheceram a necessidade de medir o desempenho regulatório. As informações sobre o desempenho regulatório são necessárias para melhor direcionar recursos escassos e para melhorar o desempenho geral das políticas regulatórias e dos reguladores. Entretanto, a medição do desempenho regulatório pode ser desafiadora. Alguns desses desafios incluem:

- *O que medir*: os sistemas de avaliação exigem uma avaliação de como os insumos influenciaram os produtos e resultados. No caso da política regulatória, os insumos podem se concentrar em: i) programas gerais destinados a promover uma melhoria sistêmica da qualidade regulatória; ii) aplicação de práticas específicas destinadas a melhorar a regulação, ou iii) mudanças na concepção de regulamentações específicas.
- *Fatores de confusão*: existe uma infinidade de questões contingentes que têm impacto sobre os resultados na sociedade que a regulação pretende afetar. Essas questões podem ser tão simples quanto uma mudança no clima, ou tão complicadas quanto a última crise financeira. Assim, é difícil estabelecer uma relação causal direta entre a adoção de melhores práticas de regulação e melhorias específicas nos resultados de bem-estar que são buscados na economia.
- *Falta de dados e informações*: os países tendem a carecer de dados e metodologias para identificar se as práticas regulatórias estão sendo adotadas corretamente e que impacto essas práticas podem estar tendo sobre a economia real.

O Quadro para a Avaliação das Políticas Regulatórias da OCDE (2014<sup>[13]</sup>) começa enfrentando esses desafios através de uma lógica insumo-processo-produto-resultado, que divide o processo regulatório numa sequência de etapas discretas. A lógica insumo-processo-produto-resultado é flexível e pode ser aplicada tanto para avaliar práticas para melhorar a política regulatória em geral, como também para avaliar a política regulatória em setores específicos, com base na identificação de objetivos estratégicos relevantes. Ela pode ser adaptada aos reguladores econômicos, levando em consideração as condições que sustentam o desempenho dos reguladores econômicos (Quadro A.1).

Os Princípios de Melhores Práticas da OCDE para Políticas Regulatórias: a Governança de Reguladores (OECD, 2014<sup>[14]</sup>) identifica algumas das condições que sustentam o desempenho dos reguladores econômicos. Eles reconhecem a importância de avaliar como um regulador é dirigido, controlado, dotado de recursos e responsabilizado, a fim de melhorar a efetividade geral dos reguladores e promover o crescimento e o investimento, inclusive através do incentivo à concorrência. Além disso, eles reconhecem

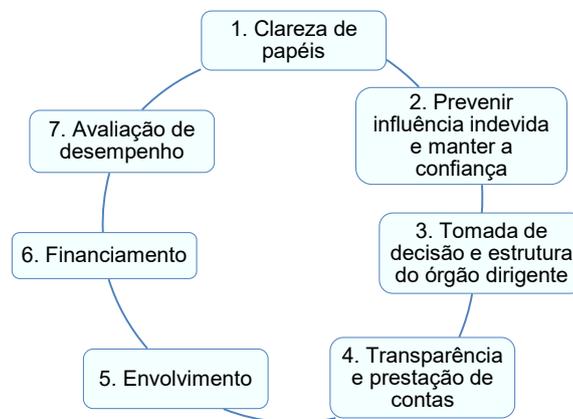
o impacto positivo do próprio processo interno do regulador sobre os resultados (ou seja, como o regulador administra os recursos e que processos o regulador coloca em prática para regular um determinado setor ou mercado) (Figura A A.1).

### Quadro A A.1. A sequência lógica insumo-processo-produto-resultado

- **Etapa I. Insumo:** os indicadores incluem, por exemplo, o orçamento e o quadro de pessoal do órgão de supervisão regulatória.
- **Etapa II. Processo:** os indicadores avaliam se os requisitos formais de boas práticas regulatórias foram cumpridos. Isso inclui requisitos para a definição de objetivos, consulta, análise baseada em evidências, simplificação administrativa, avaliações de risco e alinhamento de mudanças regulatórias a nível internacional.
- **Etapa III. Produto:** os indicadores fornecem informações sobre se as boas práticas regulatórias foram realmente implementadas.
- **Etapa IV. Impacto da concepção no resultado (também referido como resultado intermediário):** os indicadores avaliam se as boas práticas regulatórias contribuíram para uma melhoria na qualidade da regulamentação. Ela tenta, portanto, fazer uma ligação causal entre a concepção da política regulatória e os resultados.
- **Etapa V. Resultados estratégicos:** os indicadores avaliam se os resultados desejados da política regulatória foram alcançados, tanto em termos de qualidade regulatória quanto em termos de resultados regulatórios.

Fonte: (OECD, 2014<sub>[13]</sub>).

### Figura A A.1. Princípios de Melhores Práticas da OCDE para Governança de Reguladores



Fonte: adaptado a partir de (OECD, 2014<sub>[14]</sub>).

Os dois quadros são reunidos num Quadro de Avaliação de Desempenho para Reguladores Econômicos que estrutura os fatores que determinam o desempenho ao longo da matriz insumo-processo-produto-resultado (Tabela A A.1).

**Tabela A A.1. Critérios para avaliar o próprio quadro de desempenho dos reguladores**

Referências	Objetivos estratégicos	Insumo	Processo	Produto e resultado
Princípios de Melhores Práticas para Governança de Reguladores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clareza de papéis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevenir influência indevida e manter a confiança</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação de desempenho</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tomada de decisão e estrutura do órgão dirigente</li> </ul>	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparência e prestação de contas</li> </ul>	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envolvimento</li> </ul>	
Fatores institucionais, organizacionais e de monitoramento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos e metas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração do orçamento e gestão financeira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégia, liderança e coordenação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Padrões e indicadores de desempenho</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funções e poderes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão de recursos humanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrutura institucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Processos e relatórios de desempenho</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de gestão e processos operacionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Feedback ou evidência externa sobre o desempenho</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relações e interfaces com órgãos governamentais, entidades reguladas e outras partes interessadas importantes</li> </ul>	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ferramentas de gestão regulatória</li> </ul>	

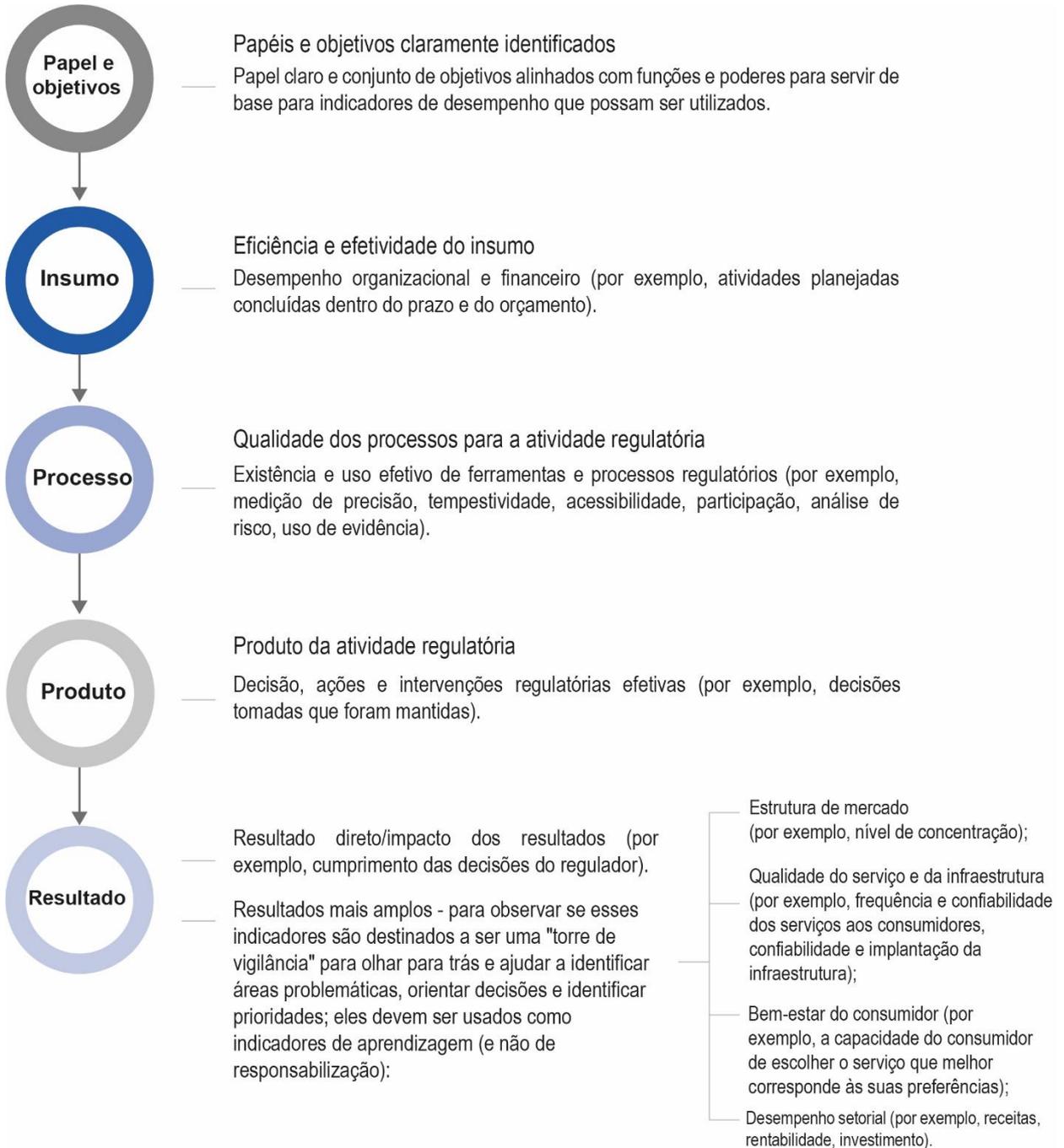
Fonte: OECD Analysis.

## Indicadores de desempenho

Para os reguladores, os indicadores de desempenho precisam estar adequados ao propósito da avaliação de desempenho, que é uma avaliação sistemática e analítica das atividades do regulador, com a finalidade de buscar a confiabilidade e a usabilidade das atividades do regulador. A avaliação de desempenho não é uma auditoria, que julga como colaboradores e gerentes cumprem sua missão, nem um controle, que coloca ênfase no cumprimento de normas (OECD, 2004<sup>[15]</sup>).

Assim, os indicadores de desempenho precisam avaliar o uso eficiente e efetivo dos insumos do regulador, a qualidade dos processos regulatórios, além de identificar os produtos e alguns resultados diretos que podem ser atribuídos às intervenções do regulador. Resultados mais amplos devem servir como uma “torre de vigilância”, que fornece as informações que o regulador pode usar para identificar áreas problemáticas, orientar decisões e identificar prioridades (Figura A A.2).

**Figura A A.2. Matriz insumo-processo-produto-resultado para indicadores de desempenho**



Observações: essa matriz foi proposta na metodologia inicial para o quadro de avaliação de desempenho para reguladores econômicos (PAFER) discutida com a Rede de Reguladores Econômicos (NER) da OCDE. Ela foi aperfeiçoada para refletir o feedback dos membros da NER e a experiência de outros reguladores na avaliação do seu próprio desempenho.

Fonte: (OECD, 2015<sup>[1]</sup>), Figura 3.3 (atualizada em 2017).

## Abordagem

A estrutura analítica apresentada acima serviu de base para a coleta de dados e a análise apresentada no relatório. O presente relatório analisa os arranjos internos e externos de governança da Agência Nacional de Energia Elétrica do Brasil (ANEEL) nas seguintes áreas:

- **Papel e objetivos:** identificar a existência de um conjunto de objetivos ou metas claramente identificados que estejam alinhados com as funções e poderes do regulador, o que pode servir de base para o desenvolvimento de indicadores de desempenho que possam ser utilizados;
- **Insumo:** determinar até que ponto os recursos financeiros e humanos do regulador estão alinhados com os objetivos ou metas do regulador, e a capacidade do regulador de administrar os recursos financeiros e humanos de forma efetiva e autônoma;
- **Processo:** avaliar até que ponto os processos e a gestão organizacional contribuem para o desempenho do regulador;
- **Produto e resultado:** identificar a existência de uma avaliação sistemática do desempenho das entidades reguladas, o impacto das decisões e atividades do regulador e até que ponto essas medições são utilizadas adequadamente.

Os dados que serviram de base para a análise apresentada no relatório foram coletados através de uma análise documental, duas missões de apuração dos fatos e uma missão de revisão interpares:

- **Questionário e análise documental:** a ANEEL respondeu a um questionário detalhado que serviu de base para uma análise documental realizada pelo Secretariado da OCDE. O Secretariado analisou a legislação vigente e os documentos da ANEEL para coletar informações sobre o funcionamento de jure do regulador e servir de base para as missões de apuração dos fatos. Esse questionário foi adaptado à ANEEL, com base na metodologia já aplicada pela OCDE a outros reguladores desde 2015 e na participação da ANEEL em antigos exercícios de coleta de dados da OCDE, tais como os Indicadores sobre Governança dos Reguladores Setoriais de 2018.
- **Missões de apuração dos fatos:** a primeira missão de apuração dos fatos se concentrou em se reunir com as equipes internas da ANEEL, realizada pelo Secretariado da OCDE entre 27 de abril e 7 de maio de 2020. A segunda missão de apuração dos fatos foi realizada entre 19 de maio e 5 de junho de 2020 e se concentrou principalmente em se reunir com as partes interessadas externas. Essas missões foram a principal ferramenta para coletar e completar as informações de jure obtidas através do questionário com a situação atual de facto. O trabalho das missões de apuração dos fatos adaptou a metodologia PAFER às características da ANEEL. As informações coletadas foram completadas e sua exatidão foi conferida com a ANEEL. Ambas as missões foram virtuais devido ao contexto da pandemia da COVID-19.
- **Missão de revisão interpares:** a missão ocorreu entre 30 de novembro e 4 de dezembro de 2020 e contou com a participação de revisores do Canadá, Alemanha e Suécia, além do Secretariado da OCDE. Essa missão se reuniu com as principais partes interessadas da ANEEL, tanto internas quanto externas. Ao final da missão, a equipe discutiu as descobertas e recomendações preliminares com a alta administração da ANEEL para testar sua viabilidade. Essa missão foi realizada remotamente através de videoconferência.

Durante as missões de apuração dos fatos e de revisão interpares, a equipe se reuniu com a equipe de liderança da ANEEL, bem como com uma série de colaboradores da instituição. Além disso, a equipe se reuniu com instituições governamentais e partes interessadas externas, incluindo:

- Ministério de Minas e Energia (MME)
- Ministério da Economia
- Casa Civil

- Tribunal de Contas da União (TCU)
- Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)
- Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS)
- Energisa
- EDP Brasil
- Eletrobras
- Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR)
- Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON)
- Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas (FGV CERI)
- PSR Energy Consulting and Analytics (PSR).

## Referências

- OECD (2021), *Driving Performance at Portugal's Energy Services Regulatory Authority*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/05fb2fae-en>. [12]
- OECD (2020), *Driving Performance at Ireland's Environmental Protection Agency*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/009a0785-en>. [11]
- OECD (2020), *Driving Performance at Peru's Transport Infrastructure Regulator*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/d4ddab52-en>. [10]
- OECD (2019), *Driving Performance at Peru's Energy and Mining Regulator*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264310865-en>. [8]
- OECD (2019), *Driving Performance at Peru's Telecommunications Regulator*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264310506-en>. [9]
- OECD (2018), *Driving Performance at Ireland's Commission for Regulation of Utilities*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190061-en>. [7]
- OECD (2017), *Driving Performance at Mexico's Agency for Safety, Energy and Environment*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280458-en>. [6]
- OECD (2017), *Driving Performance at Mexico's Energy Regulatory Commission*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280830-en>. [4]
- OECD (2017), *Driving Performance at Mexico's National Hydrocarbons Commission*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280748-en>. [5]
- OECD (2017), *Driving Performance of Mexico's Energy Regulators*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264267848-en>. [3]

- OECD (2016), *Driving Performance at Latvia's Public Utilities Commission*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264257962-en>. [2]
- OECD (2015), *Driving Performance at Colombia's Communications Regulator*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264232945-en>. [16]
- OECD (2015), *Driving Performance at Colombia's Communications Regulator*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264232945-en>. [1]
- OECD (2014), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en>. [13]
- OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>. [14]
- OECD (2004), *The choice of tools for enhancing policy impact: Evaluation and review*, OECD, Paris, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc\(2004\)4&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc(2004)4&doclanguage=en) (accessed on 16 November 2018). [15]

# Impulsionando o Desempenho da Agência Nacional de Energia Elétrica do Brasil

Como “árbitros de mercado”, os reguladores contribuem para a prestação de serviços públicos essenciais. Sua cultura organizacional, comportamento, ações e governança são fatores importantes na forma como eles, e os setores que supervisionam, atuam. O Quadro de Avaliação de Desempenho para Reguladores Econômicos da OCDE (PAFER) analisa as instituições, processos e práticas que podem criar uma cultura organizacional de desempenho e resultados. Este relatório utiliza o PAFER para avaliar a governança interna e externa da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). O relatório oferece recomendações para que o regulador possa desenvolver sua sólida reputação técnica e suas boas práticas. É proposto um conjunto integrado de recomendações para ajudar o regulador a desempenhar melhor seu papel como um importante ator na modernização do setor.



IMPRESSO ISBN 978-92-64-65736-6  
PDF ISBN 978-92-64-94363-6



9 789264 657366