

A REGULAÇÃO DOS PROCESSOS DE PERDAS COMERCIAIS DO SETOR ELÉTRICO

Aderbal de Arruda Penteadado Jr¹

CSPE / USP

Edna Lopes Ramalho²

CSPE / UNICAMP

Moacyr Trindade de Oliveira Andrade³

CSPE / UNICAMP

RESUMO

O equilíbrio econômico-financeiro garantido pelo contrato de concessão firmado pelas concessionárias junto ao poder concedente tem como uma das prerrogativas uma gestão atuante por parte do agente prestador do serviço, evidenciando, dentre outras, a necessidade de controle de perdas técnicas e comerciais. O controle dessas perdas em empresas do setor elétrico é fundamental para a consecução dos serviços de distribuição de energia.

As perdas elétricas das concessionárias podem ser classificadas quanto à origem em: perdas associadas ao transporte de energia elétrica pelas redes de transmissão e distribuição envolvidas, denominadas perdas técnicas; perdas não técnicas, definidas como a diferença entre as perdas totais e as perdas técnicas, sendo estas associadas à gestão comercial da concessionária distribuidora. As perdas não técnicas referem-se à energia que foi entregue a uma determinada unidade consumidora e que, por algum motivo, não foi faturada.

As perdas comerciais podem ser divididas em dois grupos: O popularmente conhecido como “gato”, caracterizado como conexão clandestina da unidade consumidora ao sistema elétrico da concessionária, e a irregularidade (fraude), que se consolida pela manipulação dos equipamentos de medição, resultando em registros inferiores ao efetivamente consumido.

O processo de revisão tarifária conduzido pelo poder concedente impôs um percentual máximo de perdas técnicas e comercial para cada concessionária, a ser repassado para as tarifas.

Este trabalho apresenta a evolução dos atos que regulamentaram a atuação das concessionárias de distribuição na identificação de consumo irregular, de forma a poder comparar com a atual Resolução 456/ANEEL. Também aborda diversas ações inadequadas frente a Resolução 456/ANEEL, praticadas tanto pela concessionária quanto consumidor, que impuseram a necessidade de padronização dos procedimentos para as quatorze concessionárias do Estado de São Paulo.

INTRODUÇÃO

Uma discussão sobre a recente política adotada pelas empresas distribuidoras de energia elétrica no Brasil, relativa a diminuição de perdas comerciais decorrentes do consumo irregular de energia, nos leva ao seguinte questionamento: qual a motivação recente para combater frontalmente essa prática?

¹ Professor Doutor do Depto. de Energia e Automação Elétricas da Politécnica – USP – Comissário Geral da CSPE – Comissão de Serviços Públicos de Energia do Estado de São Paulo. (apenteadado@sp.gov.br)

² Professora Doutora em Planejamento de Sistemas Energéticos – Faculdade de Engenharia Mecânica – UNICAMP – Consultora da CSPE. (elramalho@terra.com.br)

³ Professor Doutor em Planejamento de Sistemas Energéticos – UNICAMP – Comissário Chefe do Grupo Comercial e de Tarifas – CSPE – Comissão de Serviços Públicos de Energia do Estado de São Paulo. (mtandrade@sp.gov.br)
telefone -55 11 3293-5111 fax – 55 11 32935114

A resposta a este questionamento deve ser formulada com base em duas análises:

- evolução dos atos regulatórios que trataram do consumo irregular e os atuais Artigos 72, 78 e 90 da Resolução 456/ANEEL;
- entendimento das mudanças ocorridas no sistema regulatório do setor, que após 1995, no tocante às tarifas de energia elétrica, estabeleceu um sistema tarifário baseado em preços máximos ou teto.

Deve-se recordar que entre 1974 e 1993, período em que vigorou a equalização tarifária, pouco ou nenhum incentivo tinham as concessionárias em minimizar os seus custos, uma vez que as empresas se viram desobrigadas de apresentar os cálculos de seus custos, pois o problema de cada concessionária resumia-se na obtenção, ou não, de cobertura de seus custos globais a partir da receita das tarifas [1].

Estes dois fatores se correlacionam, uma vez que sempre existiu a possibilidade de punição a consumidores por atos fraudulentos embora nunca houvesse iniciativa das concessionárias para atacar o problema. Se por um lado existia uma regulação abordando o assunto, ainda que de forma tímida, por outro existia uma tarifa que permitia repassar para os consumidores todos os custos inerentes à prestação do serviço de distribuição de energia elétrica. Se a recomposição tarifária à época permitia a inclusão das perdas comerciais nas tarifas, e particularmente neste caso tratando apenas o consumo irregular, qual a necessidade de atenção maior das concessionárias para com os consumidores que se valiam de atitudes ilícitas?

Hoje, o estímulo regulatório aumenta a motivação para combater a prática de furto que leva a percentuais altíssimos de perdas comerciais. De acordo com a ANEEL [2], a concessionária tem forte incentivo para reduzir as perdas a níveis inferiores ao padrão regulatório, já que poderá reter como benefício, durante o período tarifário, a diferença entre esse montante e o valor que possa obter na realidade, valorada ao preço de compra.

Se hoje é objetivo das concessionárias reduzir as perdas de forma a poder trabalhar com as diferenças de receita obtidas, sua seqüela remete à questão fundamental de como implementar um plano de ação que na sua totalidade respeite o direito da concessionária e do consumidor!

Este artigo aborda mais detalhadamente as perdas comerciais oriundas de consumo irregular (fraude). Entretanto, as perdas decorrentes de ligação clandestina também atingem grande parte das concessionárias, principalmente aquelas atuantes em grandes centros como São Paulo e Rio de Janeiro. Entende-se que para a análise de perdas comerciais decorrentes de ligação clandestina, igualmente importante, necessário seria uma abordagem sócio-econômica, que não é o foco deste trabalho.

Quanto à questão de inadimplência, que não é considerada perda comercial, vele salientar que no processo de revisão tarifária, a questão foi tratada através do conceito de Custos Operacionais Eficientes, adotando-se um custo operacional transitivo que evolui seguindo uma trajetória regulatória descendente sob a forma de um percentual do faturamento bruto (sem o ICMS), até o valor final de 0,2% ao concluir-se o segundo período tarifário. Essa ação do Regulador visa evitar que os consumidores em situação regular paguem pelos consumidores inadimplentes.

Com base no objetivo apresentado, este artigo é desenvolvido em sete tópicos, ordenados em Histórico da Regulação sobre Fraude, Abordagem dos artigos 72, 78 e 90 da Resolução ANEEL 456/2000, Evolução e Análise de Processos de Consumo Irregular pela CSPE, Proposta de Padronização de Ações no Estado de São Paulo, Perdas no Setor Elétrico Nacional, Procedimentos que vêm sendo adotados por uma das concessionárias e Comentários Finais.

Histórico da Regulação sobre Fraude

O consumo irregular de energia, até a publicação da Resolução ANEEL 456/2000, foi sempre tratado como “fraude” em Decreto Federal e Portarias editadas pelo antigo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica. Somente após a publicação da citada Resolução, abandonou-se o termo fraude, pois para usá-lo deve-se comprovar a prática de má fé.

O primeiro documento legal a regulamentar os serviços de energia elétrica foi o Decreto 41.019, de 26 de fevereiro de 1957, que na sua Seção I – Da fiscalização Técnica -artigo 25 estabeleceu que *no processo de fiscalização caberá a organização de instruções sobre ligações aos consumidores, correção de irregularidades nos fornecimentos e outras relativas à execução dos serviços, bem como colaborar nas relações entre consumidores e concessionários*. Acresce o parágrafo único desse artigo: *Competirá, ainda, à Fiscalização, constatar as infrações cometidas pelos consumidores, autorizando ao concessionário, quando for o caso, a aplicação das penalidades previstas nos contratos de concessão ou nos regulamentos em vigor* [3]

A leitura do referido artigo e subsequente parágrafo não deixa dúvida que a Fiscalização citada era uma incumbência da fiscalização técnica exercida pela Divisão de Águas do antigo DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral. Daí deduz-se que não era uma obrigação da concessionária, nem tampouco existia qualquer procedimento estruturado para reaver as perdas decorrentes do consumo irregular ou da ligação clandestina.

A responsabilidade direta da concessionária é introduzida pela Portaria 378, de 26 de março de 1975, que dispõe em seu artigo 32 que *em casos de fraude cometida pelo consumidor, que provocaram faturamento incorretos, a concessionária poderá estimar o período de ocorrência e as diferenças de fornecimento a serem faturadas, considerando como valores corretos os maiores verificados nos últimos doze meses de medição normal, acrescidos de multa de 30%*. A autorização para suspensão de fornecimento no caso de fraude foi prevista nesta Portaria em seu artigo 51, item “b”: *a concessionária deverá suspender o fornecimento quando apurar, de forma inequívoca, que esteja ocorrendo, por parte do consumidor: - fraude de consumo... – ligação clandestina, - interferência nos medidores e condutores de ligação à rede de distribuição ou, ainda, nos equipamentos instalados pela concessionária; e – utilização de qualquer tipo de artifício, visando a lesar a concessionária*. A punição aos infratores consta no artigo 51.1, sendo *sanções penais e civis cabíveis pelos prejuízos causados, e pagamento da energia consumida irregularmente* [4]. Salienta-se que no Código Penal, em seu artigo 155, § 3º a energia elétrica é considerada como uma coisa móvel: Art. 155 - *Subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel: § 3º - Equipara-se à coisa móvel a energia elétrica ou qualquer outra que tenha valor econômico* [5]

A Portaria 095/DNAEE, de 17 de novembro de 1981 apresentava o seguinte texto para tratamento de fraudes: Artigo 53: *Constatado de forma inequívoca que, em razão de fraude imputável ao consumidor, tenham sido medidos valores de consumo ou de demanda inferiores aos reais, o concessionário estimará as diferenças de fornecimento a serem faturadas, considerando como valores corretos, o de maior consumo e ou da maior demanda verificados em até 12 (doze) meses anteriores de medição normal, acrescidos de 30% (trinta por cento)*. Na impossibilidade de apurar os valores cobráveis com base na medição normal facultou-se à concessionária *estimar valores corretos com base na potência instalada da unidade consumidora no momento da constatação, e em fatores de carga e de demanda típicos, relativos a outros fornecimentos, com características semelhantes, realizados pelo mesmo concessionário*. Esta Portaria aborda o período de retroatividade para a cobrança, que deverá ser determinada tecnicamente, e na sua impossibilidade permite estimar o período considerando a data da última inspeção. Porém não fica muito claro o período permitido para a retroatividade [6].

Melhor detalhamento para a tratativa a ser dada na constatação de fraude é observado na Portaria 222/87, que incluiu a questão da retroatividade permitida para cobrança: Art. 51. *Verificado pelo concessionário através de inspeção que, em razão de artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento ou, ainda, prática de violência nos equipamentos citados na alínea "b" do item I do art. 2º, tenham sido medidos consumos ativo e reativo e ou demandas inferiores aos reais, serão tidos por corretos, para efeito de revisão do faturamento, os decorrentes da multiplicação do coeficiente 1,3 (um inteiro e três décimos) pelos números resultantes da adoção de um dos seguintes critérios:*

I - aplicação de fator de correção apurado a partir da avaliação técnica do erro de medição causado pelo uso dos meios ilícitos citados;

II - na impossibilidade do emprego do critério anterior, identificação do maior consumo e ou demanda verificados em até 12 (doze) meses de medição normal, imediatamente anteriores ao início da irregularidade;

III - no caso de inviabilidade de utilização de ambos os critérios previstos nos itens anteriores, quantificação dos consumos e ou demandas estimados com base na carga instalada na unidade consumidora no momento da constatação da irregularidade, mediante a aplicação de fatores de carga, de demanda e de utilização típicos, referentes a outros fornecimentos com características semelhantes.

Art. 53. *O período de duração da irregularidade, para efeito da revisão de faturamento, nas hipóteses de que tratam os arts. 50, 51 e 52 deverá ser determinado tecnicamente ou pela análise do histórico dos consumos e ou demandas.*

§ 1º *Na impossibilidade de serem adotados os critérios previstos neste artigo, o período máximo, para fins de cobrança, será de 24 (vinte e quatro) meses anteriores à data de constatação da irregularidade [7].*

Com a revisão da Portaria 222/87, edita-se em 12 de novembro de 1997 a Portaria 466/DNAEE que trata das condições para fornecimento de energia elétrica. Nessa o consumo irregular é tratado nos seguintes artigos: Art. 51. *Verificado pelo concessionário, através de inspeção que, em razão de artifício ou qualquer outro meio fraudulento ou, ainda, prática de violência nos equipamentos citados na alínea "b" do inciso I do art. 2º, tenham sido faturados consumos de energia elétrica e ou demandas de potência ativas e reativas excedentes inferiores às reais, este deverá proceder a uma revisão do faturamento com base nas diferenças entre os valores apurados por meio de um dos critérios descritos nos incisos abaixo e os efetivamente faturados, sem prejuízo das penalidades dispostas nos artigos 74 e 75.*

I - aplicação de fator de correção determinado a partir da avaliação técnica do erro de medição causado pelo uso dos meios ilícitos referidos;

II - na impossibilidade do emprego do critério anterior, identificação do maior valor de consumo de energia elétrica e ou demanda de potência ativas e reativas excedentes ocorridos em até 12 (doze) meses de medição normal, imediatamente anteriores ao início da irregularidade;

III - no caso de inviabilidade de utilização de ambos os critérios previstos nos incisos anteriores, determinação dos valores dos consumos de energia elétrica e ou das demandas de potência ativas e reativas excedentes, através de estimativa com base na carga instalada na unidade consumidora, no momento da constatação da irregularidade, mediante a aplicação de fatores de carga, de demanda de potência ou de utilização típicos, referentes a outros fornecimentos com características semelhantes.

Art. 52. *O período de duração da irregularidade, para efeito da revisão de faturamento, nas hipóteses de que tratam os arts. 50, 51 e 74 deverá ser determinado, tecnicamente, pela análise do histórico dos consumos de energia elétrica e ou demandas de potência, observados os prazos máximos estabelecidos no art. 34.*

§1º *Na impossibilidade de serem adotados os critérios previstos neste artigo, o período máximo, para fins de cobrança, será de 24 (vinte e quatro) meses anteriores à data de constatação da irregularidade.*

O artigo 34 determinou o intervalo de tempo obrigatório para a realização de inspeção nos equipamentos de medição: Art. 34. *É de responsabilidade do concessionário inspecionar, a cada 24 (vinte e quatro) meses para as unidades consumidoras do Grupo A e a cada 36 (trinta e seis) meses, para as do Grupo B, todos os equipamentos de sua propriedade e que se encontrem na unidade consumidora, devendo o consumidor assegurar o livre acesso do concessionário aos locais em que estejam instalados os referidos equipamentos* [8].

Nos atos regulamentares apresentados verifica-se um aprimoramento constante das portarias na determinação de procedimentos necessários para caracterizar a fraude. Porém, a constatação inequívoca de fraude necessitava de metodologias mais precisas, as quais foram determinadas pela Resolução ANEEL 456/2000.

Abordagem dos artigos 72, 78 e 90 da Resolução ANEEL 456/2000

Com a publicação da Resolução ANEEL 456/2000, o que antes era qualificado como *atitude fraudulenta do consumidor* passou a denominar-se *consumo irregular*. Esta reparação foi muito positiva, pois somente permite acusar alguém por um ato de má fé mediante devida comprovação.

O artigo 72 da Resolução citada coloca como primeira providência a ser tomada pela concessionária, na constatação de procedimento irregular que vem acarretando consumo inferior ao correto, a emissão do Termo de Ocorrência de Irregularidade – TOI, que contempla as informações necessárias ao registro da irregularidade, como:

- a) identificação completa do consumidor;
- b) endereço da unidade consumidora;
- c) código de identificação da unidade consumidora;
- d) atividade desenvolvida;
- e) tipo e tensão de fornecimento;
- f) tipo de medição;
- g) identificação e leitura(s) do(s) medidor(es) e demais equipamentos auxiliares de medição;
- h) selos e/ou lacres encontrados e deixados;
- i) descrição detalhada do tipo de irregularidade;
- j) relação da carga instalada;
- l) identificação e assinatura do inspetor da concessionária; e
- m) outras informações julgadas necessárias. [9].

De acordo com Perlingeiro [10], o entendimento dos tribunais é de que o TOI é um documento que constitui prova unilateral. Salienta, entretanto, que mesmo com esse entendimento, o TOI traz em seu bojo indícios da irregularidade, podendo ser considerado como princípio de prova, que somado a outros meios de prova, formará um conjunto probante significativo.

Também prevê o artigo 72 a realização de perícia técnica, realizada por terceiro legalmente habilitado, porém, quando requerida pelo consumidor, bem como a implementação de outros procedimentos necessários à fiel caracterização da irregularidade.

Quanto à revisão do faturamento, os critérios constantes do artigo 72 são praticamente iguais aos estabelecidos na Portaria 466/97, tendo havido apenas a correção do termo *utilização de meios ilícitos para procedimentos irregulares* no inciso “a”.

Manteve-se no Artigo 72 a multa administrativa de até 30% sobre o valor líquido da fatura, relativa à diferença entre os valores apurados e os efetivamente faturados.

No aspecto da retroatividade permitida para cobrança, pode-se afirmar que houve retrocesso em relação à Portaria 466/1997. A retroatividade máxima permitida com base na 466/97 era de 24 ou 36 meses, Grupo A e B respectivamente, pois se vinculou este período à obrigatoriedade das concessionárias em efetuar inspeção periódica nos medidores.

Como a Resolução 456/2000, em seu artigo 37 diz apenas: *A verificação periódica dos medidores de energia elétrica instalados na unidade consumidora deverá ser efetuada segundo critérios estabelecidos na legislação metrológica, devendo o consumidor assegurar o livre acesso dos inspetores credenciados aos locais em que os equipamentos estejam instalados*, as concessionárias, na prática, se viram desobrigadas dessa atividade, sendo que até o presente não há qualquer definição quanto a esta periodicidade.

Diante desta lacuna, a retroatividade máxima praticada é de cinco anos, adotando-se para tanto os parâmetros estabelecidos no Código Tributário Nacional. No entanto, em face das alterações introduzidas pelo Novo Código Civil, artigo 206 e parágrafos, algumas concessionárias estão entendendo que seria possível a cobrança retroativa a 20 anos, desde que o débito tenha se verificado anteriormente à introdução no novo código, ou seja, janeiro de 2003. Cumpre ressaltar, entretanto, que não é prática geral das concessionárias a adoção deste período máximo. Algumas praticam, ainda, a retroatividade determinada na Portaria 466/97.

Os procedimentos que deverão ser adotados pelas concessionárias na constatação de irregularidade no consumo de energia constam do artigo 78 da Resolução 456/2000, que também dispõe sobre o direito do consumidor em apresentar recurso à decisão da concessionária, direito este já previsto na Resolução 466/97 do DNAEE. Art. 78. *Nos casos em que houver diferença a cobrar ou a devolver, a concessionária deverá informar ao consumidor, por escrito, quanto:*

I - a irregularidade constatada;

II - a memória descritiva dos cálculos do valor apurado, referente às diferenças de consumos de energia elétrica e/ou de demandas de potência ativas e reativas excedentes, inclusive os fatores de carga e de demanda típicos quando aplicáveis os critérios referidos no § 2º, art. 71, e na alínea “c”, inciso IV, art. 72;

III - os elementos de apuração da irregularidade;

IV - os critérios adotados na revisão dos faturamentos;

V - o direito de recurso previsto nos §§ 1º e 3º deste artigo; e

VI - a tarifa utilizada.

§ 1º Caso haja discordância em relação à cobrança ou respectivos valores, o consumidor poderá apresentar recurso junto a concessionária, no prazo de 10 (dez) dias a partir da comunicação.

§ 2º A concessionária deliberará no prazo de 10 (dez) dias, contados do recebimento do recurso, o qual, se indeferido, deverá ser comunicado ao consumidor, por escrito, juntamente com a respectiva fatura, quando pertinente, a qual deverá referir-se exclusivamente ao ajuste do faturamento, com vencimento previsto para 3 (três) dias úteis.

§ 3º Da decisão da concessionária caberá recurso à Agência Reguladora Estadual ou do Distrito Federal, conforme o caso, ou, na ausência daquela, à ANEEL, no prazo de 10 (dez) dias, que deliberará sobre os efeitos do pedido.

§ 4º Constatado o descumprimento dos procedimentos estabelecidos neste artigo ou, ainda, a improcedência ou incorreção do faturamento, a concessionária providenciará a devolução do indébito por valor igual ao dobro do que foi pago em excesso, salvo hipótese de engano justificável [9].

É no artigo 90 da Resolução 456/2000 que se encontra amparo para a suspensão do fornecimento por consumo irregular: *Art. 90. A concessionária poderá suspender o fornecimento, de imediato, quando verificar a ocorrência de qualquer das seguintes situações:*

I - utilização de procedimentos irregulares referidos no art. 72;...[9]. Entretanto, o ato do consumidor entrar com recursos contra a decisão da concessionária, implica em que o fornecimento não poderá ser interrompido até que se finalize o processo administrativo.

Mesmo tendo havido melhor detalhamento das ações que devem ser adotadas pelas concessionárias e consumidores diante da possibilidade de estar havendo consumo irregular, a interpretação dos artigos citados, bem como a atuação das empresas na comprovação de irregularidade ensejou vários questionamentos da Comissão de Serviços Públicos de Energia do Estado de São Paulo. Estes envolveram diversos aspectos associados às características da regulação e contrato de concessão, onde são requeridos a cortesia na relação comercial das concessionárias com os seus clientes, e as questões de direito civil que conflitavam, parcialmente, com o Artigo 90 da Resolução 456/2000. Quanto a este último aspecto, ao se promover a suspensão do fornecimento está cerceando o direito de defesa do consumidor, pois não está em pauta a questão da segurança e sim consumo irregular. Sendo um serviço essencial, a sua interrupção sob alegação de consumo irregular impõe característica de coação, pois submete o cliente a promover negociação premido por sua necessidade básica do fornecimento de energia elétrica. Este fato foi constatado nos recursos apresentados pelos consumidores à CSPE logo após os mesmos firmarem o Termo de Confissão de Dívida – TCD junto à concessionária. Em termos populares “ou assina ou fica sem o fornecimento”.

Evolução e Análise de Processos de Consumo Irregular pela CSPE

A CSPE é uma entidade autárquica, vinculada à Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento, criada pela Lei Complementar nº 833 de 17/10/1997 e regulamentada pelo Decreto Nº 43.036 de 14/04/1998.

Desde o início de sua atuação como órgão fiscalizador dos serviços concedidos de energia elétrica, responsável pela fiscalização de quatorze concessionárias de energia elétrica no Estado de São Paulo, foram registradas em sua ouvidoria, até 18/03/2005, 2.899 casos de consumo irregular, tabela 1, sendo que aproximadamente 60% foram tratados no decorrer de 2004 e 1º trimestre de 2005. Salienta-se que nos dois primeiros anos de atuação da CSPE não houve nenhum registro.

Tabela 1 – Nº de casos de consumo irregular período de 01/01/2000 a 18/03/2005

Período		Registros
01/01/2000	31/12/2000	35
01/01/2001	31/12/2001	196
01/01/2002	31/12/2002	294
01/01/2003	31/12/2003	663
01/01/2004	31/12/2004	1388
01/01/2005	18/03/2005	323

Fonte: Construção própria a partir de dados da Ouvidoria da CSPE

A tabela 1 permite algumas reflexões:

- a análise dos processos de consumo irregular registrados na ouvidoria da CSPE permite afirmar que não havia, e ainda não há, a preocupação das concessionárias em inspecionarem as unidades consumidoras. Nota-se pelo histórico de consumo de cinco anos apresentados pelas concessionárias

nesses processos, que a maioria das unidades consumidoras não teve nenhuma inspeção dos medidores nos últimos 10 anos;

- a partir de 2002 inicia-se o processo de revisão tarifária para as concessionárias do Estado de São Paulo, tendo sido estipulado para cada empresa um percentual máximo de perdas, aí incluídas técnicas e comerciais.

- como resultado desta restrição regulamentar houve um significativo aumento das inspeções na busca de redução dos índices de perdas comerciais, como se pode confirmar pelos dados apresentados na Tabela 1.

Muito embora a Resolução 456/2000 tenha detalhado melhor os procedimentos a serem adotados quando da possibilidade de se confirmar o consumo irregular, observa-se pela análise de processos na CSPE que o artigo 72 da citada Resolução vinha sendo cumprido parcialmente, e em muitos casos de forma particularizada por cada concessionária.

Esta constatação fez com que a CSPE, em conjunto com as quatorze concessionárias de energia e com a participação do Sindicato da Indústria de Energia no Estado de São Paulo – SIESP promovesse uma discussão sobre os problemas relativos à análise dos casos de irregularidade na medição de energia, uma vez que estava havendo acentuado aumento de casos, tendo sido identificados problemas na consolidação dos documentos de identificação das irregularidades, estando as concessionárias cumprindo parcialmente o determinado nos artigos 72 e 78 da Resolução 456/2000.

A iniciativa da CSPE, concessionárias e SIESP resultou na elaboração de um documento que detalhada ponto a ponto as exigências regulatórias dos artigos 72 e 78 da Resolução 456/2000, bem como se buscou homogeneizar o entendimento e o procedimento nas análises de irregularidade. O resultado deste trabalho vem propiciando uma atuação mais sinérgica entre concessionárias, consumidores e o órgão regulador estadual.

Os principais pontos discutidos e incorporados no documento - análise de processos de irregularidade foram:

- *Identificação do consumidor*

Este é um item obrigatório. A falta do dado e/ou o preenchimento com informação diferente daquela que consta no cadastro da concessionária implicará no cancelamento do processo. Deve ser identificada a não conformidade cadastral, no corpo do TOI, quando o atual usuário do serviço não for o mesmo registrado no cadastro da concessionária.

- *Identificação do acompanhante da inspeção*

Administrativamente, é recomendável e desejável que o TOI contenha o nome e o número do documento do acompanhante da inspeção realizada pela concessionária. Juridicamente, a falta desta informação pode comprometer a validade do documento de inspeção e a identificação da irregularidade evidenciada.

- *Endereço completo da unidade (logradouro, município, cidade) e Código da Identificação da UC (referência)*

São itens obrigatórios. A falta do dado e/ou o preenchimento incorreto implicará no cancelamento do processo pela CSPE

- *Atividade desenvolvida (cadastrada e real)*

Ficou acertado que, em substituição à atividade desenvolvida, será descrita a classe de consumo do consumidor (industrial, comercial, residencial, etc.), sendo a classe de consumo um item obrigatório. A falta do dado também implicará no cancelamento do processo pela CSPE

- *Tipo e tensão de fornecimento*

É item obrigatório. A falta do dado e/ou o preenchimento incorreto implicará no cancelamento do processo. Pequenas variações nos valores da tensão serão relevadas (ex: 110V no lugar de 127V).

- *Tipo de medição; número de medidores encontrados e deixados, bem como suas respectivas leituras; lacres ou selos encontrados e deixados; Descrição detalhada da irregularidade*

São itens obrigatórios. A falta do dado e/ou o preenchimento incorreto implicará no cancelamento do processo pela CSPE

- *Tabela resumo para evidenciar uma irregularidade no sistema de medição*

Houve consenso com relação às informações que constam na tabela a seguir, apenas para os casos de irregularidade relacionada ao sistema de medição, não para aquelas relacionadas ao desvio de energia externo a caixa/medidor.

Local da Irregularidade	Caixa	Terminal	Cúpula / Vidro
Interior da caixa de medição	Deverá estar sem lacres	Indiferente	Indiferente
Bornes do medidor	Deverá estar sem lacres	Deverá estar sem lacres	Indiferente
Interior do medidor	Deverá estar sem lacres	Indiferente	Deverá estar sem lacres

Ficou acertado que, no caso de possibilidade de acesso ao conjunto de medição, mesmo com a caixa lacrada, esta informação deve ser mencionada na descrição da irregularidade, devendo a concessionária providenciar a comprovação documental da alegação (foto, laudo do IC, etc.).

- *Relação de carga instalada*

Com relação ao levantamento de carga instalada, ficou acordado que:

Se não for feito o levantamento de carga, a concessionária não poderá cobrar os valores devidos com base na alínea “c”, prevista no art. 72 da Resolução ANEEL nº 456/00;

>Se o consumidor não autorizar o levantamento nem assinar o documento de autorização, a concessionária deverá registrar esta informação no TOI;

>No caso de impossibilidade de utilização das alíneas “a”, “b” e “c”, a utilização de outro critério para apuração dos valores devidos deve ser aprovada pela CSPE.

- *Perícia técnica*

Com relação à perícia técnica, ficou definido que o TOI deve conter a informação sobre esta possibilidade, que deve ser solicitada pelo consumidor (em substituição ao campo para informar se o consumidor optou ou não pela perícia). As concessionárias também informarão, na carta de cobrança endereçada ao consumidor, sobre a possibilidade de realização da perícia.

Ficou evidente que, no caso de haver a solicitação da perícia pelo consumidor, em virtude da ciência obtida pela carta de cobrança e houver negativa de sua validade pelo agente que realizará a mesma, em função de extemporaneidade, haverá o cancelamento do processo em questão.

- *Inspeção, Religação e Caixa Coletiva*

Ficaram definidos os seguintes procedimentos com relação a esses itens:

Inspeção na medição: Havendo inspeção no sistema de medição e na necessidade de proceder cobrança retroativa em função da constatação de irregularidade, o período máximo de cobrança ficará limitado à data da última inspeção feita no medidor;

Corte e religação da UC: Nos processos de irregularidade em que a mesma se caracterize de forma evidente, visível (ex. uma ligação direta, saindo do medidor), o período máximo de retroatividade da cobrança será limitado à data da última religação.

Caso a irregularidade não seja de fácil constatação, por exemplo na relojoaria da medição ou interna à alvenaria, o período de retroatividade não será limitado pelos processos de corte / religação da referida unidade caso tenham ocorrido, para efeito de apuração dos valores devidos;

Caixa coletiva: cabem as mesmas regras válidas para corte e religação da UC [11]

Vem sendo observado que após a elaboração deste documento, as análises efetuadas tanto pelas concessionárias quanto pela CSPE se mostram mais precisas, permitindo cumprir os prazos regulamentares estabelecidos, principalmente quanto à resposta a recursos apresentados pelos consumidores.

Passou-se a discutir também a entrada de processos na Ouvidoria da CSPE. Verificou-se que muitos casos eram registrados nesse órgão, sem que o consumidor tivesse esgotado os canais de avaliação da concessionária, ou seja, quando discordando do parecer da concessionária, o consumidor tivesse recorrido a ouvidoria da empresa, para só então e se necessário, entrar com recursos na CSPE.

Outro aspecto positivo do documento elaborado é que ele fez com que as concessionárias começassem a perceber suas maiores fraquezas quanto à confirmação da uma irregularidade. Como exemplo pode-se citar a iniciativa de uma das concessionárias do Estado em estreitar suas relações com o órgão responsável pela execução de perícia técnica e elaboração do laudo. Observou-se que muitas cobranças por irregularidade vinham sendo canceladas pela CSPE em virtude da demora na elaboração do laudo técnico, que em média levava aproximadamente 60 dias para ser apresentados.

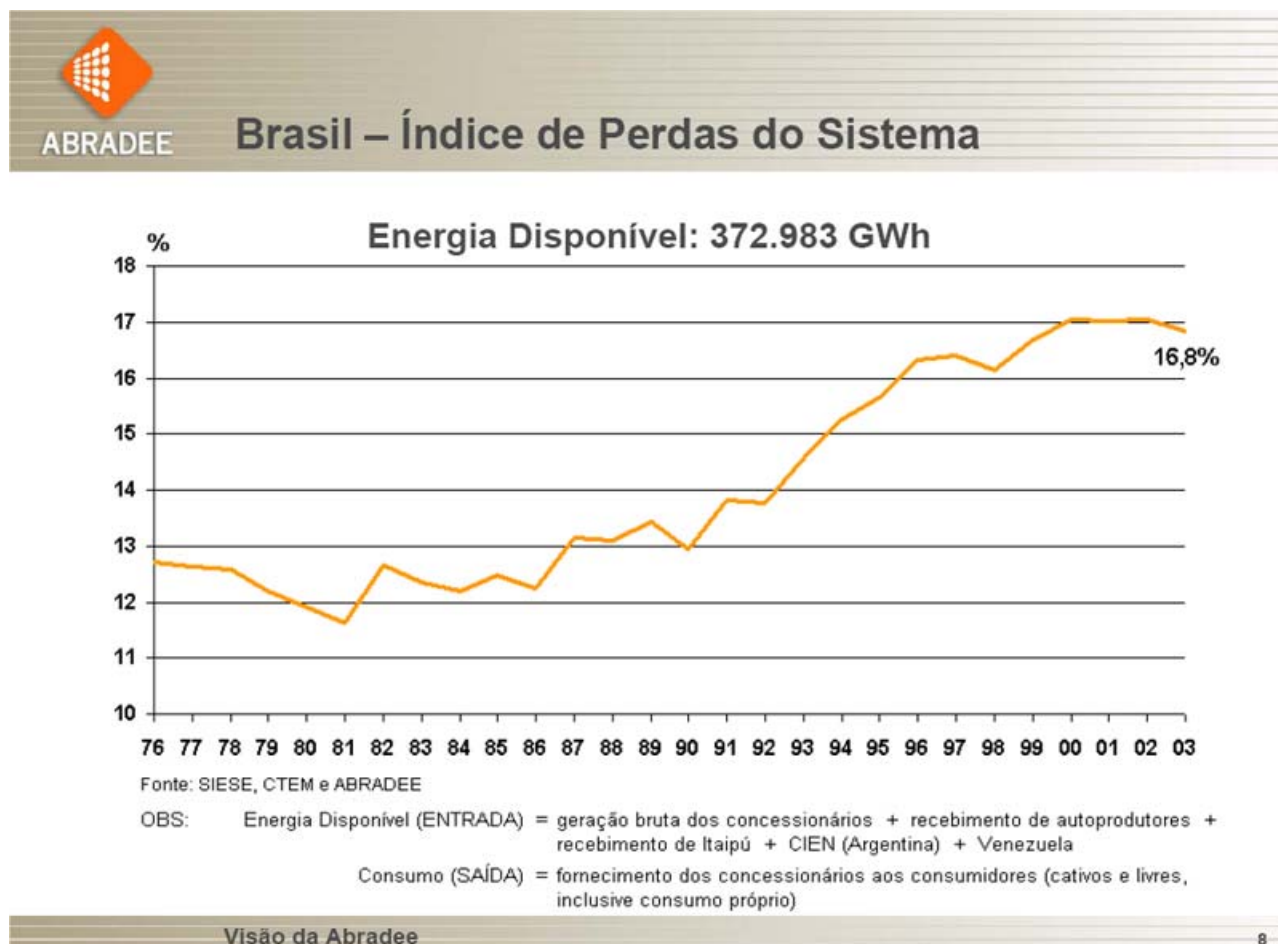
Perdas no setor elétrico

A preocupação em combater as perdas de energia estende-se para as demais empresas de energia elétrica do País. Distribuidoras vêm implementando programas de combate ao furto de energia, o que ficou demonstrado no I Workshop – Furto/Fraude de Energia e Roubo de Condutores e

Equipamentos realizado em novembro, em Curitiba (documentos disponíveis no endereço www.abradee.com.br).

Dados apresentados pela ABRADDEE – Associação Brasileira de Distribuidoras de Energia Elétrica no referido evento indicam um índice de perdas de 16,8% em 2003, como mostra o gráfico 1.

Gráfico 1

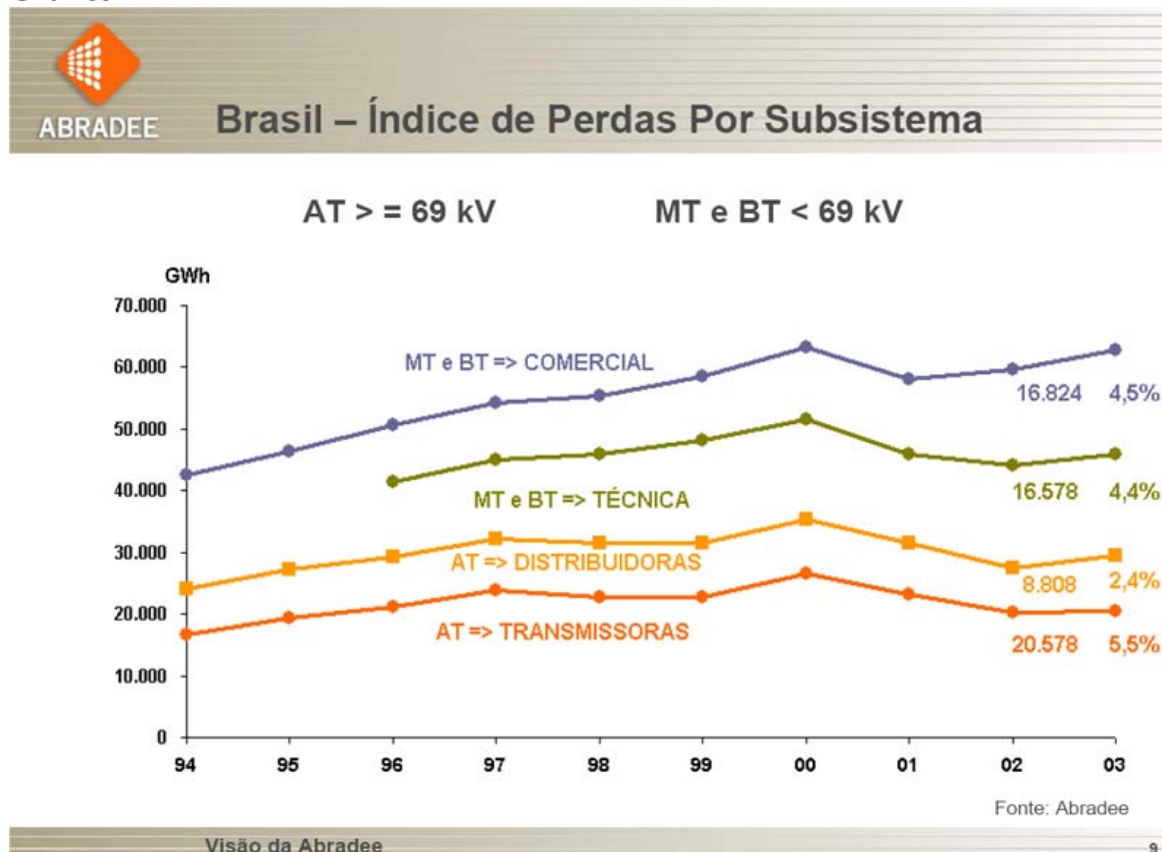


Fonte: ABRADDEE, 2004.

A avaliação deste gráfico é importante na medida em que indica que a partir de 2001 houve uma estabilização no percentual de perdas, confrontando com o comumente alegado. Algumas concessionárias atribuem empiricamente o aumento de consumo irregular ao racionamento ocorrido em 2001, que impôs a todos os consumidores uma diminuição no consumo, levando-os a adulterarem os equipamentos de medição. Essa afirmação só poderia ser confirmada caso tivesse sido sistematizado todo o processo de aferição periódica dos medidores, como estabeleceu a Portaria DNAEE 466/1997. O declínio que se observa em 2003 pode ser atribuído à atuação mais freqüente das concessionárias quanto à detecção de irregularidades no consumo. Para comprovação desta hipótese será necessário estudo mais preciso, principalmente quanto às perdas técnicas e atuação das concessionárias no combate a clandestinidade, dois componentes que compõem o gráfico de perdas.

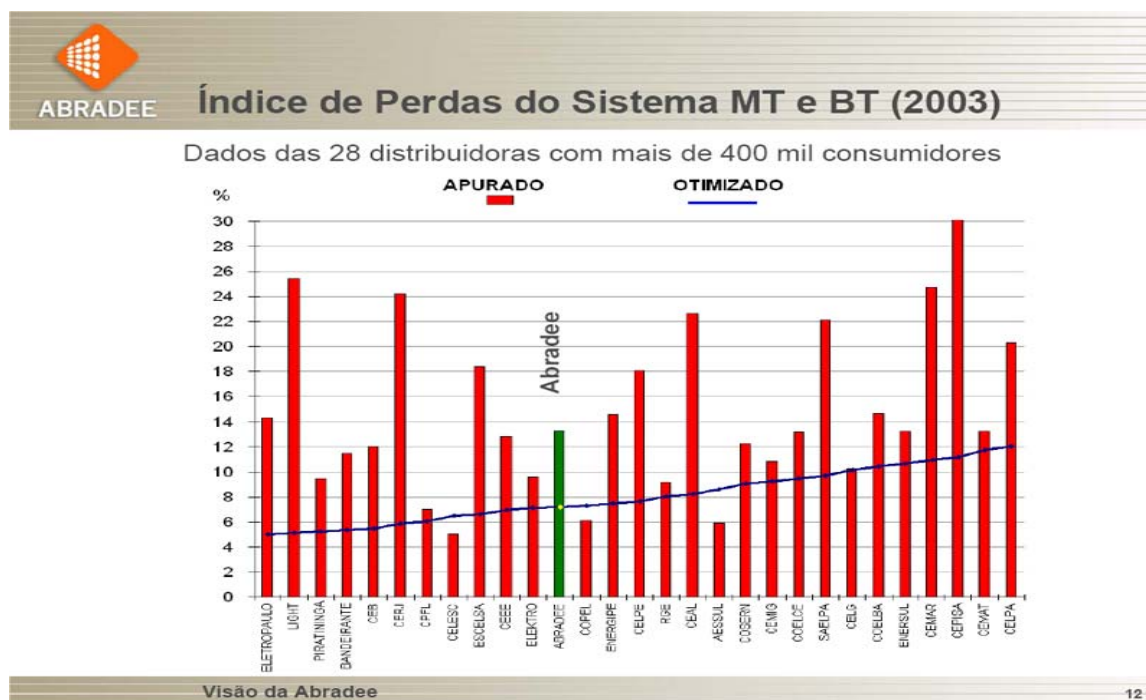
O índice de perdas por subsistema é apresentado no Gráfico 2, e as perdas em Média Tensão e Baixa Tensão de 28 concessionárias estão demonstradas no gráfico 3.

Gráfico 2



Fonte: ABRADEE, 2004.

Gráfico 3



Fonte: ABRADEE, 2004.

As notas técnicas publicadas pela ANEEL que dispõem sobre o processo de revisão tarifária, contemplam o percentual máximo de perdas técnicas e comerciais admitidas para repasse tarifário.

Entende a ANEEL que a concessionária possui uma forte capacidade de gestão sobre as perdas de energia elétrica, que influem na quantidade de energia elétrica comprada considerada para o cálculo da parcela A⁴. ...essas quantidades correspondem à soma das vendas da distribuidora com as perdas incorridas nas atividades desenvolvidas para fazer chegar a energia elétrica desde os pontos de produção até os pontos de consumo. Tais perdas podem ser separadas em: a) perdas associadas ao transporte de energia elétrica pelas redes de transmissão e distribuição envolvidas, denominadas “perdas técnicas”; e b) as chamadas perdas não técnicas, definidas como a diferença entre as perdas totais e as perdas técnicas. Esse segundo tipo de perda está diretamente associado à gestão comercial da concessionária distribuidora [2]

No processo de revisão tarifária a ANEEL determinou, para cada concessionária distribuidora, um valor máximo de perdas totais que a empresa está autorizada a repassar à tarifa de seus clientes para as compras de energia elétrica necessárias para atender seu mercado.

Esse “valor máximo de perdas totais” é a soma de duas componentes:

- 1- Perdas técnicas nas redes de transmissão e distribuição;
- 2- Perdas “não técnicas” decrescentes, segundo uma “trajetória regulatória” a ser definida pela ANEEL, tendo sido realizado para a primeira determinação das perdas na distribuição uma análise do histórico informado pelas concessionárias, e no caso desses valores terem sido considerados inconsistentes, o percentual máximo foi arbitrado pela ANEEL.

Quanto as perdas técnicas, a ANEEL passou a adotar o conceito estabelecido na Resolução 40, de 30/01/03, onde os fatores de perda associados aos agentes de geração e de consumo passaram a ser considerados em um único mercado para todo o sistema interligado, tendo sido apurado pelo MAE o valor de 2,98%.

Procedimentos que vêm sendo adotados por uma das concessionárias

No acompanhamento que vem sendo efetuado pela CSPE quanto a consumo irregular de energia junto a uma concessionária do Estado, nota-se que a evolução na análise de processos sobre irregularidades na medição envolveram vários graus, sendo alguns desses:

- a imposição de metas de resultados pelas concessionárias, ocasionando ações indevidas das equipes de frente;
- a caracterização da inadequação da terceirização desta atividade, ainda mantida em algumas concessionárias;
- a divulgação ao público do conceito de irregularidades e criminalidade dessa prática e da conseqüente penalização;
- da necessidade de prover documentação comprobatória sem vícios e improbidades pela concessionária, com o objetivo de garantir a busca pelos seus direitos quer no âmbito administrativo, quer no judicial;
- da capacitação das equipes das agências reguladoras no sentido do cumprimento da resolução e da necessidade de sua evolução pela identificação de lacunas, inadequação ou incompatibilidades decorrentes da evolução tecnológica;
- agilizar busca de documentos e análises dos órgãos e agentes auxiliares nos processos de identificação, avaliação e comprovação da irregularidade;
- na caracterização do montante de energia não contabilizada e da viabilidade de sua recuperação frente às características socioeconômica dos clientes envolvidos nesses processos.

⁴ O processo de recomposição tarifária é baseado na Parcela A e B, sendo estas definidas como custos não gerenciáveis e gerenciáveis, respectivamente.

Neste contexto, o próximo passo está sendo dado no sentido do atendimento aos prazos processuais por parte da concessionária e órgão regulador, que uma vez cumpridos e equacionados conduzirá também a sociedade ao seu cumprimento integral.

Assim, está em trâmite um acordo entre a concessionária em questão e a CSPE, visando a cordialidade com ações das equipes de frente na identificação da irregularidade, evitando ações coercitivas no contato com os clientes, quer durante o trabalho de campo, ou na continuidade negocial.

No caso de retirada do medidor, este deverá ser lacrado com assinatura das partes, informando ao consumidor seu direito em solicitar perícia técnica. Ainda na fase de negociação, o consumidor deverá ser informado de seu direito de recorrer junto à concessionária, num prazo de 10 dias, apresentando documentação requerida para a comprovação das condições atenuantes ou da própria inexistência de culpa, concluindo a negociação dentro do prazo e fornecendo instruções da possibilidade de recurso da decisão à ouvidoria da empresa, através de um simples telefonema a um 0800 exclusivo para este fim. Na ocasião, o consumidor deverá informar o número do protocolo ou do TOI, devendo este contato ser efetuado em até cinco dias após a notificação da decisão da concessionária.

Após ter sido efetuado o contato através do 0800, a ouvidoria da empresa resgatará a documentação da regional que analisou primeiramente o processo, e notificará o consumidor, após nova análise, da sua decisão, ou seja, retificação; manutenção da decisão da 1ª instância; ou cancelamento da cobrança, indicando a instância recursal seguinte com limite de prazo de 10 (dez) dias para o novo recurso junto à agência reguladora.

Caso o consumidor não ingresse nos prazos estabelecidos sem uma justificativa plausível, o processo será encerrado na esfera administrativa devendo o consumidor ser orientado da possibilidade de busca recursal em esfera judicial, caso entenda haver respaldo para tanto.

Este procedimento, possibilita à CSPE uma visão completa do processo, sendo que qualquer desajuste implicará na necessidade de ação integrada entre as ouvidorias, caracterizando-se como a identificação de lacuna regulatória ou duplicidade de interpretação, podendo também ter havido um engano involuntário por uma das partes.

Desta forma, um processo recursal até esta instância foi analisado por três equipes distintas de especialistas, o que evitará ou pelo menos restringirá ao mínimo os erros processuais.

Conclusões

Neste contexto de lacunas, desajuste regulatório, pode se citar:

1. A necessidade de se definir uma limitação da retroatividade, quando não for identificável através do histórico de carga a época em que houve significativa redução do consumo sem justificativa documental.

Na atual regulação não há limitação em decorrência da inexistência de determinação do máximo período de inspeção / aferição dos equipamentos de medição. No entender da CSPE poderia ser mantido o prazo da Resolução 466/97, ou seja, 24 e 36 meses para os grupos A e B respectivamente.

2. Reavaliação dos índices utilizados no item “c” do artigo 72 para caracterização do consumo mensal, fator de carga e fator de diversidades típicos de diversas classes de consumo, aplicáveis no

levantamento de carga da unidade consumidora , uma vez que estes não mais refletem os hábitos de consumo da moderna sociedade , em decorrência da estabilidade econômica ocorrida à partir de meados de 1995. Nota-se nas unidades consumidoras um significativo aumento de equipamentos eletro-eletrônicos em todas as classes sociais, e também houve expressiva evolução tecnológica desses equipamentos com vistas ao uso racional da energia.

3. Desenvolvimento de metodologias/ações buscando agilização dos processos de aferição/perícia e laudos técnicos/científicos. Isto possibilitará uma redução nos custos envolvidos para esta atividade bem como redução de prazos para emissão do laudo final. A busca de economia de escala e redução de custos por parte dos organismos metrológicos oficiais viabiliza a generalização da execução dos processos de peritagem nos equipamentos de medição, como explicitado nesta CSPE por representante do IPEM (Instituto de Pesos e Medidas).

Outras ações vem sendo buscadas pelas empresas de distribuição de energia elétrica do Brasil de forma a conduzir a análise dos processos de irregularidade com imparcialidade, garantindo os direitos do consumidor e preservando os das concessionárias. Também vem se promovendo uma maior orientação da sociedade no sentido de tomar ciência das punições judiciais decorrentes da manipulação de equipamentos de medição dos serviços públicos em geral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] Tavares, M.L. Análise e evolução da tarifa social de energia elétrica no Brasil, 1985/2002. Dissertação de Mestrado- Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” – USP – Piracicaba – SP, 2003.
- [2] ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica – Nota Técnica 097/2003 – Divulgação da Proposta de Revisão Tarifária Periódica de 21/05/2003.
- [3] BRASIL – Decreto 41019 – Regulamenta os serviços de energia elétrica - Republicado no D.O de 26.03.1957, seção 1, p. 7.088.
- [4] BRASIL – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica. Portaria nº 378, de 26 de março de 1975 – Publicada no Diário Oficial da União, 17/07/75, que estabelece as condições gerais de fornecimento e demais disposições complementares e correlatas.
- [5] BRASIL – Decreto Lei 2878, de 07/12/1940 – Título II – Capítulo I do Código Penal, Diário Oficial da União, 31/12/1940.
- [6] BRASIL - Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica. Portaria nº 095 de 17 de novembro de 1981 – Publicada no Diário Oficial da União, 19/11/1981 que estabelece as condições gerais de fornecimento a serem observadas na prestação e utilização do serviço público de energia elétrica.
- [7] BRASIL - Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica. Portaria nº 222, de 22 de dezembro de 1987 – Publicada no Diário Oficial da União, 28/12/1987, que estabelece as condições gerais de fornecimento a serem observadas na prestação e utilização do serviço público de energia elétrica.
- [8] BRASIL - Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica. Portaria nº 466, de 12 de novembro de 1987 – Publicada no Diário Oficial da União, 13/11/1997, que estabelece as condições gerais de fornecimento a serem observadas na prestação e utilização do serviço público de energia elétrica, tanto pelos concessionários como pelos consumidores.

- [9] BRASIL – Agência Nacional de Energia Elétrica - Resolução nº 456, de 29 de novembro de 2000 – Publicada no Diário Oficial da União, 30/11/2000, que estabelece as condições gerais de fornecimento de energia elétrica a serem observadas tanto pelos concessionários como pelos consumidores.
- [10] Perlingeiro, M – Enfoque Jurídico nas Ações de Prevenção de Perdas – Case Subterrâneo, in: II Encontro Técnico de Redes Subterrâneas de Distribuição de Energia Elétrica – Light – 30/06/2004.
- [11] CSPE – Comissão de Serviços Públicos de Energia ATA DE REUNIÃO realizada em 16/12/2004 – Instalações da CSPE – Documento Interno.