XVIII Seminário Nacional de Distribuição de Energia Elétrica

SENDI 2008 - 06 a 10 de outubro

Olinda - Pernambuco - Brasil

Resolução ANEEL 061/2004 Reclamações de Danos Elétricos: A Regulamentação Administrativa que não Complementa a Legislação Vigente

Bruno Fernandes Teles	Dailton Pedreira Cerqueira	Mario Seixas Cabussú
ENERGIPE	COELBA	COELBA
bruno@energipe.com.br	dcerqueira@coelba.com.br	mcabussu@coelba.com.br

Palavras-chave

Energia Elétrica
Danos Elétricos,
Resoluções Normativas,
Setor Elétrico.

Resumo

Este documento apresenta uma análise crítica da Resolução ANEEL 061/2004 que versa sobre o ressarcimento administrativo de danos elétricos em equipamentos elétricos instalados em unidades consumidoras, causados por perturbação ocorrida no sistema elétrico. O trabalho apresenta as principais incongruências da norma com o ordenamento normativo em vigor, bem como das incongruências da norma com a realidade vigente. Por fim, são sugeridos ajustes na norma a fim de que os vícios constatados possam ser remediados.

1. Introdução

Há duas esferas normativas no ordenamento jurídico brasileiro. Em primeiro lugar temos a legislação propriamente dita, composta em seu topo hierárquico pela Constituição Federal e em sua base pelos decretos emanados pelo Poder Executivo. Já em segundo lugar temos as normas administrativas que vêm a regulamentar e complementar as normas legais.

Como normas administrativas, temos as portarias e resoluções em especial que, no âmbito administrativo, visam justamente regulamentar situações e, de certa forma, prever os desdobramentos da legislação.

É assim que ocorre com as resoluções do Banco Central nas questões financeiras, no Instituto Nacional do Seguro Social nas questões previdenciárias e, como não poderia deixar de ser, na Agência Nacional de Energia Elétrica em face das questões inerentes ao setor elétrico.

Com efeito, a ANEEL tem desempenhado o papel de agente regulador no novo setor elétrico desde a década passada. Pairando ainda muitas dúvidas quanto ao real alcance das normas emitidas pela referida agência.

Afinal, há diversas normas administrativas da ANEEL que confrontam diretamente as normas legais vigentes, sendo que estas situações têm gerado inúmeras polêmicas na sociedade civil.

O setor elétrico tem passado por uma forte expansão no que tange o crescimento do número de unidades consumidoras atendidas. Em primeiro lugar, o Programa Luz no Campo já proveu um aumento significativo neste número, agora temos presenciado a efetivação do Programa Luz para Todos.

Aliada a esta expansão do setor, o aumento do poder aquisitivo da população tem gerado um *boom* no consumo de produtos eletrodomésticos.

É inevitável o aumento do número de ocorrências relacionadas a danos, tanto pelo crescimento de unidades consumidoras, quanto pela maior conscientização da população em relação a seus direitos, não podendo nos esquecermos da atuação mais efetiva de órgãos de defesa do consumidor (Ministério Público, Procon, Conselho de Consumidores, dentre outros).

Diante deste cenário, a ANEEL resolveu então editar a Resolução 061/2004 versando exclusivamente do ressarcimento de danos elétricos em equipamentos elétricos, causados por perturbação ocorrida no sistema elétrico.

Como veremos a seguir, por diversos fatores, a Resolução em tela não alcançou plenamente os objetivos a que se propôs.

2. O Dano

A privatização de grande parte do setor de distribuição de energia elétrica, a universalização crescente do serviço às mais diversas camadas da sociedade, a edição do Código de Defesa do Consumidor em 1990, além de um maior esclarecimento da população, fizeram com que os usuários dos serviços se tornassem cada vez mais seguros de seus direitos.

Os prestadores dos serviços passaram a ter que respeitar os direitos de seus usuários, além de terem que indenizá-los pelos danos infligidos aos mesmos.

Antes do Código de Defesa do Consumidor, o usuário ofendido era obrigado a acionar o Judiciário e, processualmente, se encontrava no mesmo patamar que a empresa ré.

O consumidor, na maior parte das vezes, é a parte hipossuficiente e há um desequilíbrio patente entre aquele e a empresa ofensora.

O Código de Defesa do Consumidor veio a minimizar esta situação, fazendo com as empresas passassem, efetivamente, a ter uma preocupação maior na qualidade dos serviços prestados a seus usuários.

No entanto, apelar ao Judiciário demanda tempo e recursos que, mesmo com os privilégios processuais que o consumidor possui, muitas vezes os danos sofridos são relevados e não requeridos pelos mesmos junto às concessionárias de distribuição de energia elétrica, gerando um enriquecimento ilícito para estas.

Sendo assim, a ANEEL buscou disciplinar o ressarcimento de danos aos usuários das distribuidoras, instituindo um procedimento administrativo para a averiguação das responsabilidades civis.

O primeiro grande obstáculo que surge se refere a amplitude da resolução. Os danos abrangidos pela norma administrativa são, tão somente, os danos elétricos causados aos equipamentos elétricos.

No entanto, os serviços de distribuição de energia elétrica podem gerar diversos outros danos, quais sejam, lucros cessantes, danos emergentes que não os já previstos na resolução e o dano moral.
O dano moral já é previsto constitucionalmente no art. 5º, da Constituição Federal e toda a regulamentação de dano (este em seu sentido lato) é conceituado no Código Civil.
O dano abrangido pela resolução já citada é apenas um dos tipos de danos sofridos pelos usuários dos serviços de energia elétrica, ou seja, a Resolução 061/2004 regulamenta tão somente uma parte do problema que o usuário sofre.
Em sendo apurada a responsabilidade da concessionária e sendo indenizado o usuário ofendido, este não deixará de pleitear judicialmente os danos não indenizados, gerando, desta forma, uma sobreposição de procedimentos, administrativos e judiciais, gerados por uma mesma ocorrência.
Ou seja, o escopo da norma em garantir e facilitar o acesso ao direito do usuário se torna inócuo ao não abranger as demais espécies de danos em sua esfera.

3. Do Princípio da Isonomia

O Direito Administrativo é o ramo do Direito que tem por objeto de estudo o Estado em seu sentido amplo e a relação do mesmo com as demais pessoas, dentre estas temos os cidadãos.
O Direito Administrativo possui como um de seus princípios, o da Isonomia ou da Igualdade, onde todos as pessoas devem ser tratadas igualitariamente no limite de suas desigualdades.
Este princípio é extensivo aos serviços públicos, desta maneira, os privilégios e ônus auferidos a um usuário devem ser estendidos para todos os usuários na mesma condição.
A Resolução 061/2004 fere este princípio ao excluir de sua apreciação os clientes com tensão de fornecimento superior a 2,3 kV, o chamado Grupo A atendido em média tensão.
Após consulta informal à Superintendência de Mediação Administrativa da ANEEL, foi justificada a não inclusão de tais usuários em função de que os mesmos já possuiriam ou deveriam possuir as proteções necessárias em face das perturbações do sistema elétrico.
Ora, uma norma administrativa não pode se revestir de um caráter subjetivo, por sua própria natureza deve ser clara e objetivo a fim de justamente regulamentar uma outra norma. Ao não definir que tipos de proteção são necessários aos clientes de média tensão, a ANEEL cria uma lacuna na Resolução 061/2004.
Ademais, mesmo com diversas proteções instaladas, estas, sem sombra de dúvida, não excluem toda e qualquer perturbação do sistema elétrico. As mudanças nas configurações dos sistemas elétricos dos pontos de curto circuito modificam as características das proteções, demonstrando o sistema possui um caráter dinâmico.
Um exemplo disto, é o crescimento vegetativo que força naturalmente as expansões do sistema elétrico. Neste caso, a Resolução 061/2004 partiu de uma premissa da existência de um sistema imutável e plenamente regulamentado, o que não reflete a realidade brasileira.
A questão da inexistência de regulamentação se infere no sentido de não haver normas impositivas em relação às proteções de responsabilidade do usuário, bem como de uma rotina de obrigação do concessionário em cientificar seu mercado consumidor das alterações no sistema elétrico.

4. Da Tensão do Fornecimento

A resolução 061/2004 determina em seu art. 3º, *caput*, que *as disposições desta resolução se aplicam, exclusivamente, para casos de dano elétrico causados a equipamentos elétricos alimentados na mesma tensão de atendimento contratada no ponto de entrega ou de conexão elétrica.*
Tal norma não leva em consideração que existem dispositivos elétricos que transformam a tensão recebida pelo usuário. O fato que é regra nos clientes de média tensão, também pode ocorrer nos clientes de baixa tensão.
Pois bem, a resolução cria uma lacuna ao excluir a possibilidade de ressarcimento do cliente que, atendido em 127 V, tem um aparelho em 220 V e utiliza um transformador para a tensão devida.
As perturbações do sistema elétrico transitam pelos transformadores podendo causar danos aos equipamentos elétricos a eles conectados.
Em sendo assim, a norma não alcança seu fim que é o de regulamentar os fatos existentes.

5. Das Instalações Elétricas

A Associação Brasileira de Normas Técnicas possui amplo repertório de dispositivos quanto ao procedimento correto das instalações de energia elétrica.
Infelizmente, tais normas não possuem um caráter impositivo. O que deveria ser imposto pelo órgão regulador, não o é. Afinal, a ANEEL não normatizou como impositivas as normas da ABNT.
Exemplo disto é o art. 102 da Resolução ANEEL 456/2000, onde se coloca como dever do consumidor manter a adequação técnica e de segurança de suas instalações internas, contudo, não se explicita que adequações são estas ou que normas de segurança devem ser aplicadas.
O imbróglio se instala quando da análise do art. 10, parágrafo único, inciso III, da resolução 061/2004 dispensa a concessionária do dever de indenizar quando as instalações internas do consumidor estiverem defeituosas.
Os critérios adotados neste dispositivo são extremamente subjetivos, sendo quase impossível uma mensuração da responsabilidade do usuário.
A ausência de uma norma regulamentadora mais ampla que também lançasse sobre o usuário a responsabilidade de obedecer as normas técnicas e de segurança lança sobre as concessionárias um fardo injusto.
Em sendo as normas da ABNT de difícil aplicação e fiscalização em um país com as condições sócio-econômicas do Brasil, emitir uma norma como a 061/2004 é mais uma vez, tal como na questão do Princípio da Isonomia, partir da de uma premissa inexistente.

6. Das Proteções das Redes de Terceiros

Qualquer norma, seja de caráter legal, seja de caráter administrativo, deve buscar não deixar lacunas. Ainda que seja uma tarefa difícil, o normatizador deve estar imbuído desta missão.
Outro exemplo de lacuna é o dispositivo constante do art. 5º, parágrafo único, da resolução analisada, onde ocorrem diversos casos de sobretensão oriundas de circuitos energizados de terceiros.
São diversos os casos de sobretensões que são transmitidas por redes de telefonia e tv a cabo que geram danos aos equipamentos dos usuários por não possuírem as proteções devidas.
Faz-se necessária a indicação de que os circuitos energizados que transmitam sobretensões sejam de propriedade da concessionária, só assim, é devida a responsabilização civil da mesma.

7. Das Descargas Atmosféricas

O art. 5º, parágrafo único, da norma analisada, é colocado explicitamente como um fator que não exime à responsabilidade da concessionária as descargas atmosféricas.
Desta vez, a o dispositivo vai de encontro às normas legais vigentes.
Afronta de frente o Código Civil e o Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 12, parágrafo 3º, inciso II.
A legislação é clara ao definir as excludentes de ilicitude, quais sejam: caso fortuito, forca maior, culpa exclusiva da vítima e culpa exclusiva de terceiros.
A resolução 061/2004 exclui deste rol as descargas atmosféricas, as quais, pela sua natureza, são claramente fenômenos da natureza.
Após consulta informal à Superintendência de Mediação Administrativa da ANEEL, foi informado que as descargas atmosféricas são fenômenos passíveis de proteção através da instalação de pára-raios nas redes de baixa e média tensão.
Em sistemas elétricos existem as condições ideiais. O ideal é ter uma perda técnica no sistema igual a zero, no entanto, os recursos econômicos existentes impedem tal situação, além do que não há tecnologia existente para tanto.
Enfim, ao se estipular um parâmetro de qualidade para o sistema, deve-se levar em conta a viabilidade técnica e econômica.
Com efeito, a instalação de pára-raios nas redes de baixa e média tensão é possível, no entanto, existe uma inviabilidade econômica intransponível.
A instalação de um pára-raio não é um processo aleatório. Em cada área deve ser definido o nível ceráunico para se analisar a viabilidade econômica da instalação do pára-raio.

Não é por outra razão, que na normatização da ANEEL, não existe tal obrigação imputada às concessionárias.
Mais uma vez a resolução 061/2004 parte de uma premissa inexistente.

8. Dos Prazos

Existem 03 (três) prazos existentes na resolução 061/2004, sendo todos eles inapropriados como será demonstrado a seguir:
O prazo concedido ao consumidor para protocolar sua solicitação é de 90 (noventa) dias contados a partir do sinistro.
Este prazo vai de encontro ao prazo prescricional estabelecido no Código Civil em seu art. 206, parágrafo 3º, inciso V, onde do prazo estabelecido é de 03 (três) anos para pleitear reparação civil.
O prazo de 60 (sessenta) dias para análise e parecer da solicitação deve ser escalonado de acordo com a essencialidade e valor do equipamento elétrico danificado.
Por exemplo, uma máquina de lavar de uma lavadeira, possui um valor irrisório, no entanto, trata-se de um bem que garante sua sobrevivência.
Um equipamento de hemodiálise é vital no sentido literal da expressão, ou seja, requer uma reposição imediata.
Já um tomógrafo computadorizado, pela complexidade de sua montagem, requer uma análise mais apurada dos efeitos elétricos sobre seu funcionamento, havendo até a necessidade de contratação de profissionais especializados.
A generalização dos casos ocasiona uma distorção aos fins a que se propõe a norma.
Esta generalização também ocorre para o prazo de pagamento das reclamações de danos deferidas. Um prazo único de 30 (trinta) dias se mostra excessivo para a indenização de pequenos danos, como também se torna exíguo para danos de grande monta.
Diante das inúmeras possibilidades que o setor elétrico propõe, generalizações se tornam contraproducentes para a maximização do bem-estar social.

9. Da Evolução do Sistema

As normas do sistema elétrico não podem partir do pressuposto que o mesmo é uma figura estática. Pelo contrário, energia está associada intrinsecamente ao desenvolvimento de uma sociedade, além do que as inovações tecnológicas são um importante agente de mudanças no setor.
Há uma questão séria no planejamento energético, onde há um foco maior nas macro-demandas, no entanto, descendo ao âmbito da concessionária, percebe-se um grande obstáculo ao planejamento de seu mercado, a assimetria de informações de seus consumidores.
Em nível nacional, a Empresa de Planejamento Energético já possui um árduo trabalho recebendo todas as informações dos agentes do setor. Quanto à concessionária, as informações de seus consumidores não são disponíveis no mesmo grau.
Tais informações são deveras importantes para as concessionárias em função de seu planejamento para atender a demanda instalada. Ocorre que, como a sociedade é dinâmica, o perfil das cargas instaladas tendem a se modificar ao longo do tempo, via de regra, de forma crescente, devendo as instalações internas acompanharem tal ritmo.
A realidade demonstra que, na grande maioria dos casos, isto não ocorre.
Não há normas impositoras para as unidades consumidoras adequarem suas instalações para os aumentos de constantes de cargas, muito menos fiscalização dos mesmos.
Sendo assim, torna-se difícil a aplicação da excludente de ilicitude do art. 10, parágrafo único, inciso III, da resolução 061/2004.

10. Dos Danos Gerados pelas Transmissoras e Geradoras

Pelo Direito do Consumidor, o consumidor pode requerer indenização contra qualquer elo na cadeia de produção. Nos danos elétricos, o consumidor, via de regra, aciona a distribuidora, pois é o agente do setor mais próximo do mesmo.
Ocorre que, em alguns casos, o agente causador da perturbação no sistema elétrico é uma transmissora ou geradora.

Nestes casos, a concessionária analisa e solicitação e indeniza o consumidor e, após, para ser ressarcida, necessita ajuizar uma ação de regresso contra o agente ofensor.
O problema surge em uma ação judicial ser demorada e dispendiosa, não valendo a pena o esforço demandado.
Os agentes ofensores, então, possuem um enriquecimento ilícito, gerando uma maior incongruência quando é constatado que as distribuidoras possuem uma relação comercial com os mesmos, com pagamentos de quantias relevantes mensalmente.
A partir de 2002, com a edição da Lei 10.848, que instituiu o novo modelo do setor elétrico, trouxe a desverticalização, onde todas as etapas do setor elétrico são operadas por agentes distintos..
Diante deste cenário, deve ser emitida resolução pela ANEEL no sentido de regulamentar a compensação administrativa entre distribuidoras e transmissoras e geradoras pelos danos causados por estas aos consumidores daquela.

11. Conclusões

Após a análise de todas estas nuances, percebe-se que a resolução 061/2004 pecou ao estipular novos conceitos já consagrados na legislação e doutrina jurídica vigente.
Uma norma administrativa não cria e sim complementa ou desdobra os conceitos contidos em normas legais ou até mesmos administrativas.
A resolução 061/2004 deveria, tão somente, se ocupar da definição do procedimento de indenização a fim de facilitar o ressarcimento do devedor.
Uma norma administrativa estipular conceitos já existentes na norma legal constitui uma sobreposição desnecessária de normas, além de, como no presente caso, ferir a hierarquia das normas vigentes.
Óbvio que é louvável a atitude da ANEEL em buscar normatizar tal situação, sendo assim, como ponto de partida a resolução 061/2004 tem seus méritos, devendo a mesma sofrer ajustes imediatos tais como:

- ✓ adequação da norma à legislação vigente;
- ✓ inclusão dos usuários de média tensão nas hipóteses de ressarcimento administrativo;
- ✓ Retirar a exigência de que o equipamento elétrico deverá estar na mesma tensão que a existente no ponto de entrega;
- ✓ redefinição dos prazos retirando seu caráter generalista;
- ✓ estipulação de compensação administrativa entre os agentes do setor pelos danos causados;
- ✓ imposição dos padrões da ABNT aos usuários de energia elétrica;
- ✓ reduzir a assimetria de informações de evolução de carga instalada entre os consumidores e distribuidoras através da implantação de uma declaração anual do consumidor referente a sua carga instalada;
- ✓ necessidade de informação anual dos distribuidores aos consumidores de média tensão das alterações do sistema elétrico decorrentes do crescimento da carga instalada.

Diante do exposto, percebe-se que a iniciativa da ANEEL, com a edição da resolução 061/2004, buscou alcançar o verdadeiro fim de um órgão regulador, qual seja, maximizar o bem-estar social.
No entanto, pela própria complexidade da matéria, a resolução não pode se revestir de um caráter definitivo, devendo se adequar à realidade existente e se ajustar sempre que necessário às mudanças de cenários.

12. **BIBLIOGRAFIA**

ABNT norma NBR 5410.

ANEEL, Resolução 456/2000.

ANEEL, Resolução 061/2004.

ANEEL, Resolução 024/2000.

ANEEL, Resolução 505/2001.

A. S. Garcia, Aspectos Essenciais do Fornecimento de Energia Elétrica, ABRADEE. Rio de Janeiro, 2006.

Código Civil. Brasileiro, Lei 10.40,.

Código de Defesa do Consumidor,Lei 8.078

Constituição da República Federativa do Brasil. 12. ed.São Paulo

Elena Landau, coordenadora, Regulação Jurídica do Setor Elétrico, Ed. Lúmen Juris. Rio de Janeiro, 2006.

Lei 11.337 de 26 de julho de 2006.

www.aneel.gov.br