

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

NATÁLIA DE AQUINO CESÁRIO

**A DISCRIMINAÇÃO NA COBRANÇA DE TARIFAS DE ENERGIA E
TELEFONIA COMO ESTRATÉGIA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
INCLUSIVA.**

Orientador: Prof. Dr. Thiago Marrara.

Ribeirão Preto - SP

2014

NATÁLIA DE AQUINO CESÁRIO

**A DISCRIMINAÇÃO NA COBRANÇA DE TARIFAS DE ENERGIA E
TELEFONIA COMO ESTRATÉGIA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
INCLUSIVA.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da
Universidade de São Paulo como requisito
para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Marrara.

Ribeirão Preto - SP

2014

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Cesário, Natália de Aquino

A discriminação na cobrança de tarifas de energia e telefonia como estratégia de Administração Pública Inclusiva – Ribeirão Preto, 2014.

141 p.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Marrara.

1. O princípio da igualdade. 2. CadÚnico. 3. Tarifas nas concessões de serviços públicos. 4. Tarifa social no serviço de energia. 5. Tarifa social na telefonia fixa.

Nome: Natália de Aquino Cesário

Titulo: **A discriminação na cobrança de tarifas de energia e telefonia como estratégia de Administração Pública Inclusiva.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Aprovado em: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Prof. Dr. Thiago Marrara, pela competência e incentivo na condução da pesquisa e por me mostrar o encanto da vida acadêmica.

À minha mãe Isabel Cristina Vieira de Aquino, ao meu irmão Victor de Aquino Cesário e aos meus familiares, pela fé e confiança que sempre demonstraram e pelo apoio incondicional.

Aos meus amigos e amigas de graduação e às minhas amigas com quem morei, por me acompanharem na minha trajetória e alegrarem meus dias.

Aos meus amigos de longa data, por mostrarem que a amizade vai além da distância.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, pela concessão da bolsa de iniciação científica e pelo apoio financeiro para a realização desta pesquisa.

RESUMO

CESÁRIO, N. A. **A discriminação na cobrança de tarifas de energia e telefonia como estratégia de Administração Pública Inclusiva**. 2014. 141 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014

Nesta pesquisa, serão analisadas as manifestações do princípio da igualdade no direito administrativo, com especial enfoque em dois instrumentos jurídicos, a saber: a Tarifa Social de Energia Elétrica e o denominado Telefone Social. Busca-se, pois, ressaltar as medidas de discriminação como estratégias inclusivas nesses dois clássicos serviços públicos de natureza econômica. O trabalho se insere na linha de pesquisa desenvolvida há alguns anos pela FDRP/USP, denominada *direito administrativo inclusivo*. Será analisada a necessidade de ações afirmativas para que se concretize a igualdade real dos usuários de serviços públicos. Alguns dados do IBGE e do MDS que elucidam a importância da inclusão social na sociedade brasileira serão expostos, demonstrando a importância do atual CadÚnico. Em seguida, serão abordadas as tarifas dos serviços públicos, a começar pelas tarifas módicas e diferenciando-as das tarifas sociais. Posteriormente, analisar-se-ão as tarifas diferenciadas, dividindo-as em tarifas extrafiscais e tarifas sociais, sendo esta última o foco da pesquisa. Para falar das tarifas sociais, serão destacados dois pontos principais, que são: a cobertura da tarifa social e o método de escolha dos beneficiários. Após a análise tarifária, o trabalho terá enfoque sobre o serviço público de energia elétrica e sua natureza social no Estado brasileiro. Para tanto, se mostra essencial a análise da atual Tarifa Social de Energia Elétrica em seus mínimos detalhes. Por fim, o foco será no serviço de telefonia, partindo do surgimento do dever de universalização e dos descontos tarifários para a população de baixa renda, objetivando uma isonomia no acesso a esse serviço público. Para isso, serão analisados os diplomas legais atuais que tratam do *telefone popular* e sua efetivação na sociedade brasileira.

Palavras-chave: Princípio da igualdade. Ações afirmativas. CadÚnico. Tarifa Social de Energia Elétrica. Telefone Popular.

ABSTRACT

CESÁRIO, N. A. The discrimination in the charging of energy and telephony as a strategy for inclusive government. 2014. 141 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014

In this research, will be analyzed the manifestations of the principle of equality in administrative law, with particular focus on two legal instruments, namely the Social Tariff of Electricity and the so-called Social Phone. The aim is therefore to highlight the measures of discrimination and inclusive strategies in this two classic public services of an economic nature. The work is part of a line of research developed a few years ago by FDRP / USP, called inclusive administrative law. The need for affirmative action will be analyzed for the concretion of the real equality of the users of public services. Some IBGE and MDS data elucidating the importance of social inclusion in Brazilian society will be exposed, demonstrating the importance of the current CadÚnico. Then will be discuss the tariffs for public services, starting with modest tariffs and differentiating them from social tariffs. Later, it will analyze the differentiated tariffs, dividing them into extrafiscal rates and social tariffs, the last one being the focus of research. To speak of social tariffs, will be highlighted two main points, which are: the coverage of the social tariff and the method of choosing beneficiaries. After the tariff analysis, the work will focus on the public service of electricity and its social nature in the Brazilian state. Therefore, will be analyzed the current Social Tariff of Electricity in every detail. Finally, the focus will be on the telephony service, from the rise of universalization duty and tariff discounts for low-income people, aiming for a equality in access to this public service. For this, the current legislation that deal with the popular phone and its implementation in Brazilian society will be analyzed.

Keywords: Principle of equality. Affirmative action. CadÚnico. Social Tariff of Electricity. Popular Phone.

LISTA DE ABREVIATURAS

AICE – Acesso Individual Classe Especial

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANEEL – Agência Nacional De Energia Elétrica

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento

CadUnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CAIXA – Caixa Econômica Federal

CDC – Código de Defesa do Consumidor

CDE – Conta de Desenvolvimento Energético

CF – Constituição Federal

CNPE – Conselho Nacional de Política Energética

Contel – Conselho Nacional de Telecomunicações

CPqD – Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações

DEC – Decreto

DNAEE – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica

EMBRATEL – Empresa Brasileira de Telecomunicações SA

FNT – Fundo Nacional de Telecomunicações

FDRP – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

ISEB – Indústria de Serviços Elétricos Brasileira

ISSC – Imposto Sobre Serviços de Comunicações

L – Lei

LGT – Lei Geral de Telecomunicações

MAE – Mercado Atacadista de Energia Elétrica

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MME – Ministério das Minas e Energia

NIS – Número de Identificação Social

ONS – Operador Nacional de Sistema

PL – Projeto de Lei

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

RDDA – Revista Digital de Direito Administrativo

RES – Resolução

RGG – Reserva Geral de Garantia,

SNT – Sistema Nacional de Telecomunicações

STFC – Serviço telefônico fixo comutado

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

Telebrás – Telecomunicações Brasileiras AS

USP – Universidade de São Paulo

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Beneficiários do Programa por Região.....	78
---	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	21
1. A contextualização da pesquisa	21
2. Objetivos.....	23
3. Materiais e Métodos.....	24
CAPÍTULO I – O PRINCÍPIO DA IGUALDADE.	25
1. Considerações iniciais	25
2. O princípio da igualdade, o Direito Administrativo inclusivo e a igualdade na oferta de serviços públicos.....	25
3. O princípio da igualdade e sua relação com o acesso aos serviços públicos	25
4. Outros princípios importantes dos serviços públicos.....	29
5. A vulnerabilidade acentuada do usuário de baixa renda	31
CAPÍTULO II – CADÚNICO	37
1. A realidade brasileira	37
2. O Cadúnico	38
3. Programas Sociais que utilizam o CadÚnico	41
4. Problemas do CadÚnico	44
CAPÍTULO III – TARIFAS NAS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	47
1. A concessão dos serviços públicos	47
2. A Lei de Concessão e Permissão de Serviços Públicos – Lei nº 8.987/95	47
3. Direito dos usuários	49
4. Deveres dos concessionários	51
5. Tarifas no direito administrativo.....	53
6. Modicidade tarifária	54
7. Tarifas diferenciadas	56
8. Tarifas sociais	57

8.1. Cobertura da tarifa social.....	58
8.2. Método de escolha dos beneficiários	60
CAPÍTULO IV – TARIFA SOCIAL NO SERVIÇO DE ENERGIA	61
1. O serviço de energia elétrica no Brasil e sua natureza social.....	61
2. Aspectos históricos da Tarifa Social de Energia Elétrica e da necessidade de universalização dos serviços de energia elétrica.	67
3. A atual Tarifa Social de Energia Elétrica	77
4. Análise da Lei 12.212/2010.....	80
5. Discussões e síntese crítica da tarifa social de energia elétrica.	85
CAPÍTULO V – TARIFA SOCIAL NA TELEFONIA FIXA.....	91
1. Histórico das telecomunicações no Brasil.....	91
1.1. Período de 1950 a 1970	91
1.2. Período de 1971 a 1996	93
1.3. Período de 1997 aos dias atuais – O advento da universalização.	94
2. O BNDES no setor de telecomunicações	97
3. Análise do Projeto de Lei nº 6.667 de 2006 – Tarifa Social	98
4. Exposição de motivos do projeto de lei	99
5. Análise do Decreto nº 7.512/2011 e Resolução nº 586/ 2012 da ANATEL.....	100
6. Decreto nº 7.512/2011 e o Plano Geral de Metas para a Universalização.	102
7. Resolução nº 586/2012 da ANATEL e o Regulamento do AICE	103
8. Discussões e síntese crítica da tarifa social de telefonia fixa comutada	106
CONCLUSÕES.....	111
BIBLIOGRAFIA	121
ANEXOS	127
ANEXO I – Dados do IBGE sobre distribuição de renda	127
ANEXO II – Dados IBGE sobre o acesso a iluminação e a saneamento básico.....	129

ANEXO III – Renda <i>per capita</i> até ½ SM e acesso a saneamento e iluminação.	130
ANEXO IV – Acesso à iluminação e outros bens duráveis.....	131
ANEXO V – Renda até ½ SM <i>per capita</i> e acesso a iluminação e outros bens duráveis.	132
ANEXO VI – Informações gerenciais da ANEEL sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica.	133
ANEXO VII- Informações Gerenciais da ANEEL sobre o Programa Luz para Todos	134
ANEXO VIII – Últimos indicadores da ANATEL.....	135
ANEXO IX – Informações da ANATEL via o site http://www.acessoainformacao.gov.br/	136
ANEXO X – Resposta MDS pelo site http://www.acessoainformacao.gov.br/	139

INTRODUÇÃO

1. A contextualização da pesquisa

O estudo adequado das discriminações positivas no direito administrativo é essencial para a concretização de alguns objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

O atraso econômico, a desigualdade social e a inadequada distribuição de renda do Estado brasileiro devem ser levados em conta para reflexões e adaptações das estruturas jurídicas e institucionais, principalmente no que se refere à Administração Pública. Com o intento de promover a reflexão e a discussão sobre esse assunto, aborda-se aqui o tema da discriminação tarifária nos serviços públicos de energia e telefonia, como instrumentos de promoção da inclusão social.

A seleção desse tema está associada a uma pergunta maior: Em que medida existe uma relação entre direito administrativo e desigualdades? O que significa, afinal, direito administrativo inclusivo? A formulação de respostas a essas duas indagações exige breves considerações históricas e conceituais. Para melhor explanação, serão usados alguns ensinamentos trazidos na Revista Digital de Direito Administrativo, volume 01, número 02, em artigo denominado *O Centro de Estudos em Direito e Desigualdades (CEDD) e a pesquisa em direito administrativo inclusivo na FDRP/USP* (MARRARA; CESÁRIO, 2014).

A partir dos anos 1990 o direito administrativo brasileiro passa por intensa transformação devido a alguns fatores fundamentais, como a Constituição Federal de 1988 que constitucionalizou os princípios gerais da Administração Pública, harmonizando os valores que permeiam tanto a ação do Legislativo, quanto do Executivo e do Judiciário. Além disso, a Carta Magna ampliou as regras de participação popular do cidadão e de entidades representativas na Administração Pública (SEVERI, 2013, p.173-87), operou um fortalecimento burocrático, mediante extensão, por exemplo, de regras sobre licitações e concursos públicos, e estimulou a moralização administrativa pela consagração de mecanismos de controle e de esferas diferenciadas de responsabilidade do agente público. Com base nesse arcabouço constitucional, houve uma renovação do direito positivo, tal como ilustra a publicação, no início da década de 1990, da lei de improbidade, da lei de servidores da União e da lei de licitações e contratos administrativos.

Sete anos mais tarde, outro evento veio a intensificar as mudanças do direito administrativo brasileiro. Refere-se aqui à reforma gerencial do Estado, baseada no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995. Esse documento, apesar de não ter adquirido forma legal, foi responsável por mudanças amplíssimas e que se corporificaram nos movimentos de agencificação, regulação setorial, desestatização e tentativas de desburocratização. A eles se relaciona um novo conjunto de transformações do direito positivo, revelado pelas leis instituidoras de agências reguladoras e regentes de serviços públicos ou atividades econômicas; pelas leis que tratam dos entes do terceiro setor (Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público); pela lei de processo administrativo federal; pela lei de responsabilidade fiscal, sem contar a emenda constitucional da reforma administrativa (19/1998) e a emenda da reforma da previdência (20/1998).

Nesse ambiente de profundas mudanças pós-1988, a doutrina especializada passou a dirigir destacada atenção às transformações do direito administrativo brasileiro. Di Pietro (2012, p.27 e ss), por exemplo, aponta como exemplos dessa transformação: o alargamento do princípio da legalidade, o fortalecimento da democracia participativa; o movimento de agencificação; a aplicação do princípio da subsidiariedade; e o uso de novas formas de relação entre Estado e agentes públicos.

Os administrativistas concederam quase nenhuma atenção a um movimento crescente e de significância inquestionável na transformação administrativa que propugnou a Constituição de 1988. Trata-se da consolidação do “direito administrativo inclusivo”, expressão que abrange dois fenômenos, um fenômeno de natureza legal e outro de natureza científica.

Do ponto de vista legal ou de direito positivo, o direito administrativo inclusivo agrupa o conjunto de institutos destinados a combater desigualdades nocivas e a promover a diversidade na sociedade brasileira por meio de práticas das entidades que compõem a Administração Pública. Tais práticas não se esgotam na execução de políticas públicas inclusivas elaboradas pelo legislativo. Com efeito, nesses casos, a administração insere a inclusão como sua atividade fim em razão de uma política pública. A ação inclusiva, todavia, não se exaure aí.

Atualmente, pode-se afirmar que a lógica discriminatória com finalidade inclusiva se expandiu por vários campos, apesar de não serem muito tratadas pela doutrina. Um exemplo é o direito dos serviços públicos econômicos mediante a adoção de redução tarifária

para população de baixa renda no setor de energia e telecomunicações (Lei nº 12.212/2010 e Resolução nº 586/2012 da ANATEL, respectivamente).

É diante desse fenômeno do direito positivo brasileiro que se desenvolve o direito administrativo inclusivo como objeto de estudo. Seu reconhecimento institucional objetiva estimular e unir esforços científicos destinados a examinar e a compreender os instrumentos jurídicos apontados, suas vantagens e desvantagens, bem como sua compatibilidade e seus choques com princípios e regras gerais da Administração Pública. O direito administrativo inclusivo, tomado como linha de pesquisa na FDRP, fomenta estudos do gênero também como forma de aprimorar institutos existentes, forjar novos e, em última instância, tornar o direito administrativo um campo de real concretização de direitos fundamentais e dos objetivos maiores do Estado brasileiro, dentre eles o de reduzir desigualdades (art. 3º, CF).

O Estado brasileiro, com o arcabouço jurídico atual, passou a garantir o acesso das populações de baixa renda às ações de reduzido custo. A ideia é propor instrumentos de inclusão social, como as tarifas sociais, e ainda manter o equilíbrio econômico-financeiro das concessões de distribuição de energia elétrica e telefonia.

2. Objetivos

Esta pesquisa abrange o estudo sobre as discriminações das tarifas de energia e telefonia que visam à inclusão social da população de baixa renda e teve como objetivo contribuir com o desenvolvimento de estudos dentro da linha de pesquisa direito administrativo inclusivo, identificar mecanismos recentes e em desenvolvimento de inclusão social na Administração Pública, debater seus fundamentos, limites e possibilidades de uso, propiciar uma análise crítica diferenciada e científica desse fenômeno que está se expandido na atualidade, com foco no tratamento da isonomia e da discriminação no campo dos serviços públicos econômicos no Brasil. Como objetivos específicos, destacam-se:

- a) Analisar as leis que tratam da inclusão social nos serviços públicos de energia e telefonia, apontando a funcionalidade do princípio da igualdade;
- b) Debater o princípio da igualdade no campo dos serviços públicos de acordo com os dispositivos da Lei Geral de Concessões;

- c) Debater as leis e projetos de lei para criação de novas formas de discriminação com enfoque nos serviços públicos econômicos de distribuição de energia e telefonia;
- d) Debater as condições, problemas e desafios dos instrumentos de inclusão na área de energia e telefonia, tendo em vista a consideração da realidade socioeconômica brasileira;
- e) Formular críticas e sugestões específicas para aprimoramento jurídico dos instrumentos de inclusão no campo de serviços públicos econômicos.

3. Materiais e Métodos

Com o método dedutivo, foram analisados os princípios e regras que abordem os serviços públicos de energia e telefonia e elaborar sua correlação com a finalidade de inclusão social. Foram analisadas fontes legislativas no âmbito nacional no que se refere ao direito administrativo inclusivo, bem como fontes doutrinárias que tratam deste tema.

O método indutivo também foi utilizado para o levantamento das principais posições existentes na doutrina de jurisprudência nacional acerca do tema, com a finalidade de estabelecer o desenvolvimento e o entendimento existentes na atualidade e seu respectivo alcance.

Quanto às fontes, a pesquisa priorizou a legislação que trata do tema dos serviços públicos de energia e telefonia, bem como normas gerais acerca da prestação de serviços públicos, principalmente os de caráter econômico. Ademais, no âmbito doutrinário, a pesquisa valorizou artigos e livros acerca de serviços públicos e de princípios de direito administrativo. A análise jurisprudencial foi realizada apenas subsidiariamente, considerando, sobretudo, julgados dos Tribunais Superiores brasileiros.

CAPÍTULO I – O PRINCÍPIO DA IGUALDADE.

1. Considerações iniciais

De acordo com os dados recentes do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (o CadÚnico), o total de famílias de baixa renda no Brasil (considerada como aquelas com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda familiar mensal total de até três salários mínimos) atinge um montante de 23.924.330 (vinte e três milhões novecentos e vinte e quatro mil e trezentos e trinta) – ver anexo X. Para a inclusão social dessas famílias diversas políticas públicas devem ser elaboradas e efetivadas pelo Estado, garantindo a todos o acesso a serviços públicos essenciais e uma vida digna.

Com o objetivo de incentivar e compreender as discriminações positivas com o intuito de inclusão social foi proposto este trabalho, que tem como enfoque dois Programas Sociais do Governo Federal que almejam a universalização e o acesso a todos, principalmente da população carente, a dois serviços públicos muito importantes. Esses programas são a Tarifa Social de Energia Elétrica e o Telefone Popular.

2. O princípio da igualdade, o Direito Administrativo inclusivo e a igualdade na oferta de serviços públicos

É possível encontrar nos dias de hoje uma intrínseca relação entre o Direito Administrativo e o princípio da igualdade, porém essa relação muitas vezes é deixada de lado pelos doutrinadores. Com esse intuito surge o direito administrativo inclusivo, que trata de mecanismos que a Administração Pública se utiliza com a finalidade de inclusão social. No campo dos serviços públicos o princípio da igualdade deve ser ainda mais assegurado, pois se relaciona ao acesso a serviços essenciais ao exercício da vida digna. Diante disso, é evidente a importância do estudo do princípio da igualdade no Direito Administrativo, mais especificamente na oferta de serviços público, como a energia e a telefonia.

3. O princípio da igualdade e sua relação com o acesso aos serviços públicos

O princípio da igualdade pode ser encontrado em diversas áreas do direito e é expresso em muitos diplomas legais. Na leitura do artigo 5º, *caput* da CF “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...]”, e do artigo 5º, inciso I que diz que “todos são iguais em direitos e obrigações [...]”, poderia se ter a falsa impressão de que o

princípio defendido pela Carta Magna refere-se apenas à igualdade formal, pois é a mensagem que esses dois artigos retratam, porém, o que se objetiva em um Estado Democrático de Direito é algo a mais, a chamada igualdade material (ou isonomia).

É possível encontrar na Constituição Federal a defesa do princípio da igualdade material, visto que o artigo 5º, ao garantir a igualdade, deve estar atrelado aos objetivos e aos fundamentos da República Federativa do Brasil. Entre os fundamentos (artigo 1º), verifica-se que há a defesa da dignidade da pessoa humana (inciso III) e esta só poderá ser concretizada se o indivíduo tiver condições de acesso aos serviços públicos semelhantes ao de outro cidadão. Para que isso ocorra é necessária a atuação positiva estatal, para igualar as condições sociais de dignidade humana e suprir deficiências socioeconômicas, por exemplo.

Entre os objetivos fundamentais (artigo 3º), frisa-se o inciso III, o qual relata que o Brasil objetiva “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Para reduzir desigualdades é imprescindível que haja igualdade de condições e, para que ocorra isso, são importantes as discriminações legislativas. Além disso, está entre os objetivos fundamentais do Estado o de construir uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I), o que demonstra a incidência do princípio da solidariedade na CF, que, numa breve explicação, pode ser definido como um dever social das pessoas e do Estado em ajudarem os que mais necessitam. Por fim, o inciso II relata o objetivo de garantir o desenvolvimento nacional o que só será possível com uma sociedade igualitária.

Como, porém, pode o Estado concretizar os objetivos e fundamentos da Carta Magna e superar desigualdades socioeconômicas? Em que medida a Administração Pública desempenha um papel relevante nesse setor? Para se chegar à resposta a esse respeito, são necessárias a análise e a ponderação da discriminação na sua faceta legislativa como condição para que se alcance a igualdade real.

Defronta-se com o princípio da igualdade também em outros diplomas legais, exemplificados a seguir. No Direito Civil, tem-se como exemplo o princípio da igualdade entre os filhos, expresso no artigo 1.596, segundo o qual “os filhos, havidos ou não da relação de casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, *proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação*”. No Processo Penal, tem-se o princípio da paridade de armas entre as partes que devem ser equiparadas e tal paridade não exclui a possibilidade, observando as situações e suas peculiaridades, de dar um tratamento especial compensatório para resguardar não equilíbrio de armas. Para finalizar a ilustração dos tantos exemplos previstos no ordenamento jurídico ressalte-se o direito do consumidor, no qual a

igualdade surge como princípio da vulnerabilidade e motiva a consagração normativa de diversos mecanismos de tutela, como a vedação das práticas abusivas¹.

Para que se alcance a igualdade material, o legislador deve se ater às diferenças existentes nos diversos segmentos de destinatários e promover as discriminações legislativas com a finalidade de se obterem igualdades reais. Nesse entender, Bandeira de Mello (2000, p.41), em seu livro “O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade”, enumera alguns requisitos importantes para que as discriminações legislativas estejam de acordo com o princípio da igualdade, quais sejam: que a discriminação não atinja de modo atual e absoluto um só indivíduo; que as pessoas ou situações desequiparadas pela lei sejam realmente distintas entre si, ou seja, o fator de desequiparação consista num traço diferencial residente nas pessoas ou situações; que exista um nexo lógico entre o fator de *discrímén* e a discriminação legal estabelecida em razão dele; e que, no caso concreto, tal vínculo de correlação seja pertinente em função dos interesses constitucionalmente protegidos, visando ao bem público, à luz do texto constitucional (lembrando dos fundamentos e objetivos fundamentais expressos na CF).

Cabe recordar que o ordenamento jurídico veda “diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, pois o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se desigualam, é exigência tradicional do próprio conceito de Justiça” (MORAES, 2008, p.36). Assim sendo, as leis não podem estabelecer discriminações infundadas, e para que isso não ocorra, são essenciais os estudos das condições sociais, estabelecendo, assim, um fator de *discrímén* adequado para o alcance da isonomia de tratamento de todos os legislados. Ainda assim, deverão ser justificadas de modo aceitável e com embasamento suficientemente crível. Por conseguinte, serão proibidas as leis que tragam especificações arbitrárias que tragam prejuízo ou benefício ao legislado. (BANDEIRA DE MELLO, 2000, p.18).

O direito administrativo inclusivo é uma linha de pesquisa desenvolvida há alguns anos pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, que visa estudar a atuação da Administração Pública para fins de inclusão social.

No âmbito do direito administrativo, o princípio da igualdade não é encontrado nos manuais mais utilizados² como princípio basilar da administração pública, o que gera um

¹ Será comentado o princípio da vulnerabilidade acentuada no direito do consumidor (que tem incidência complementar para os usuários dos serviços público) mais adiante, quando forem tratados os usuários hipossuficientes dos serviços públicos, que são os destinatários das tarifas diferenciadas de energia elétrica e telefonia que são o foco do trabalho.

déficit doutrinário para embasar os estudos aqui discutidos. Porém, o princípio da igualdade pode ser encontrado como um princípio do serviço público para alguns administrativistas³, o que auxilia as discussões presentes nesse trabalho.

O princípio da igualdade tem especial incidência quando se fala em serviço público e políticas tarifárias. As tarifas dos serviços públicos devem ser fixadas em valores idênticos para usuários em que se encontram na mesma situação. Porém, como efetivar esse princípio quando os usuários não se encontram em situação idêntica? Daí surge as denominadas tarifas diferenciadas, que se subdividem em tarifas sociais e tarifas extrafiscais, estudadas em item posterior.

Como relatado, a Constituição Federal consagra o princípio da igualdade, porém, é importante atentar que esse princípio da igualdade (artigo 5º caput e inciso I da CF) está vinculado com a redução das desigualdades sociais (artigo 3º, III e 170, VII da CF) e com a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III da CF). Em vista disso, não basta que o Estado atue negativamente, proibindo as discriminações de qualquer tipo e abstendo-se de discriminar. É fundamental que haja uma atuação positiva para obter as reduções das desigualdades, constitucionalmente objetivados.

As ações afirmativas (ou discriminações positivas na terminologia européia) são um exemplo de reequilíbrio das desigualdades para a obtenção da igualdade real/material. Para alcance não somente do princípio da igualdade, mas também um dos objetivos da República Federativa do Brasil, expresso no artigo 3º inciso III, que visa reduzir desigualdades e com a finalidade de respeitar um dos princípios da ordem econômica, que tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, expresso no artigo 170 inciso VII que é a “redução das desigualdades regionais e sociais”.

As ações afirmativas do Estado, como são as tarifas diferenciadas, possibilitam que o Estado atue positivamente, visando à redução das desigualdades sociais, uma das principais diretrizes constitucionais. A igualdade formal, com seu conceito estático, não permite a redução das desigualdades incidentes na sociedade. Assim sendo, a desigualação positiva, permite a igualação jurídica efetiva (CLÈVE; RECK, 2011, p. 1). Com essa

²Nos cursos e manuais de direito administrativo de doutrinadores prestigiados como Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Odete Medauar e Hely Lopes Meirelles não se encontra o princípio da igualdade como princípio que norteia o direito administrativo vigente.

³ O princípio da igualdade no serviço público pode ser encontrado nos livros de Maria Sylvia Z. Di Pietro, Marçal Justen Filho e Augusto Neves Dal Pozzo.

intenção, as ações afirmativas são instrumento para que essa igualdade real se aperfeiçoe e, como consequência, ocorra diminuição das desigualdades.

No Brasil, as discriminações positivas podem ser vistas em diversas áreas. A mais conhecida dessas ações afirmativas são as que incidem na educação (as denominadas ‘cotas’), que se encontram não só no âmbito da graduação (por exemplo, a mais recente Lei nº 12.711/2012, chamada de ‘lei de cotas’, que reserva 50% das vagas de universidades federais para alunos que fazem o ensino médio na rede pública), mas também na pós-graduação, na qual a diversidade cultural e social pode contribuir, direta ou indiretamente, para o entendimento e estudo de tópicos relacionados aos direitos humanos e à inclusão social pela comunidade acadêmica (MARRARA, 2009, p. 322 e ss). Além dessas, podemos encontrar ações afirmativas em concursos públicos que estabelecem reserva de vagas para deficientes físicos.

Dentre outras ações afirmativas, as mais importantes para a finalidade deste trabalho são as que se referem à inclusão social, na política tarifária, da população de baixa renda. Desse modo, serão estudadas as políticas tarifárias de energia e telefonia que possibilitem um acesso universal e igualitário à população de baixa renda que, caso não houvesse esta redução tarifária, não teria possibilidade de acesso a serviços públicos essenciais.

4. Outros princípios importantes dos serviços públicos

Além do princípio da igualdade, há outros princípios que merecem uma atenção quando o assunto são os serviços públicos e a promoção do acesso dos usuários hipossuficientes, pois se relacionam com o princípio isonômico, com o conceito de serviço adequado, com a qualidade da oferta do serviço ou com outros pressupostos que garantam ainda mais a dignidade dos usuários.

O princípio da universalização, que decorre do próprio princípio da igualdade, prescreve que o serviço público deve ser disponível e acessível para toda a coletividade. O Estado deve garantir formas de disponibilizar o serviço público e, além disso, que todos os distintos segmentos de usuários sejam atendidos. A universalização envolve um dever positivo do poder público (MARQUES NETO, 2006, p.77), fazendo com que se devam adotar todas as medidas necessárias para permitir gradualmente o acesso e fruição do serviço público a toda população. Para tanto, muitas vezes a universalização implicará na adoção de

políticas públicas que possam, através da supressão de hipossuficiências, integrar a população com déficit socioeconômico ao consumo de serviços essenciais.

De acordo com Floriano de Azevedo Marques Neto (2006, p.78 e 79), para se consagrar o princípio da universalização o poder público deverá eleger grupos que necessitam de políticas públicas inclusivas para o acesso do serviço público. Para definir a política pública seriam necessários três passos: 1º) eleger os beneficiários; 2º) indicar fontes de receita para financiar essa política e 3º) escolher mecanismos que se adéquem aos objetivos de universalização e definir o tempo para a implementação.

O princípio da continuidade na prestação dos serviços públicos deriva da sua prestação indispensável e essencial à coletividade. Como consequência, haverá a impossibilidade de suspensão de serviços e a responsabilização em caso de falha na prestação (JUSTEN FILHO, 2009, p.609). Esse princípio relaciona-se com um princípio geral de direito administrativo, que é o da indisponibilidade do interesse público, visto que o Estado se encontra investido de determinadas funções para defesa de interesses que não lhe são próprios, mas tendo o dever de defendê-los. Nesse sentido, o Estado tem o dever de prestar o serviço público, pois há um interesse maior da coletividade (POZZO, 2012, p.103).

O artigo 6º parágrafo 3º da Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos (Lei nº 8987/95) traz algumas hipóteses em que não é caracterizada a descontinuidade do serviço público, *in verbis*:

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

- I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,
- II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

Observa-se no transcrito inciso II que deverá ser considerado o interesse da coletividade para que haja a interrupção do serviço público por inadimplemento do usuário, desse modo, se houver interesse da coletividade (por exemplo, a dignidade da pessoa humana para a manutenção de serviços públicos essenciais), a interrupção não poderá ser realizada sem que se caracterize a descontinuidade do serviço público.

Sobre o princípio da mutabilidade, adaptabilidade ou atualidade, tem-se que o serviço público deve receber os padrões tecnológicos atuais para sua prestação. Trata-se de um dever prestar o serviço público promovendo as adaptações técnicas, jurídicas, e econômicas para que o serviço não se torne obsoleto. O princípio da adaptabilidade se insere

no próprio conceito de serviço adequado. No entanto, para que haja a adaptabilidade continua é preciso fazer um juízo de ponderação com a própria modicidade, não sendo necessária a utilização da mais recente tecnologia, mas sim uma tecnologia que se adéque às necessidades de acesso dos usuários.

O princípio da cortesia relaciona-se ao tratamento que deve ser dado ao usuário do serviço público, não podendo o concessionário atuar de modo depreciativo aos que utilizam do serviço. Pelo contrário, o prestador deverá atuar de modo cortês, atencioso e receptivo. Não é a toa que o princípio da cortesia foi mencionado pelo artigo 6 §1 da Lei 8987 e deve nortear a atuação de todos que se relacionam com a concessão. Muitas vezes os usuários hipossuficientes e vulneráveis são tratados de modo pejorativo pelos concessionários, como podemos relatar pelas reclamações trazidas em Teleconferência⁴ divulgada em 2012 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Outro princípio relacionado ao princípio da igualdade é o da neutralidade, segundo o qual há uma vedação de prestar serviço público dando privilégios fundados em sexo, cor, religião ou domicílio, salvo se as circunstâncias demandarem valores distintos, que demandem desequiparação (MARÇAL, 2009, p.610).

Já o princípio da transparência se relaciona com a participação do usuário e o dever de informação do concessionário. Por esse propósito, tem-se que o usuário é o interessado direto na prestação do serviço e, com os esclarecimentos e informações oferecidas pelo prestador do serviço, deve atuar de modo que garanta a boa atuação e estrutura do serviço, através de consultas e audiências públicas que devem ser realizadas periodicamente. A transparência faz alusão a um princípio basilar do direito administrativo que é o da publicidade.

5. A vulnerabilidade acentuada do usuário de baixa renda

O direito aos serviços públicos adequados e eficazes está expresso no artigo 6º, inciso X do Código de Defesa do Consumidor. Esse dispositivo visa tutelar os usuários dos serviços públicos, principalmente no que se refere aos serviços públicos essenciais como o de energia e telefonia, que são fonte de muitos danos para o consumidor (BENJAMIN;

| ⁴Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=nWe20i7NvRM>>. Acesso em: 12 de mar. 2013.

MARQUES; BESSA, 2012, p.82). Para isso, é imprescindível a abordagem da doutrina e legislação sobre o assunto, com o estudo dos usuários de serviços públicos, para colocá-los sob a tutela complementar do CDC.

O assunto da discriminação nas cobranças de tarifas de serviços públicos como estratégia de inclusão social é um tema que tem correlação entre o direito público e o privado. Esta correspondência se dá ao fato de que os serviços públicos são abordados no âmbito do Direito Público, mais especificamente no Direito Administrativo, porém, os usuários de serviços públicos se enquadram também como consumidores, sendo tutelados também pelo Direito Privado, mais especificamente pelo Direito do Consumidor.

O estudo da tutela dos usuários dos serviços públicos é um tema importante que abrange grandes áreas dos Direito. Nesse sentido, tomamos o ensinamento de Ricardo Luis Lorenzetti (2003, p.461):

Lá relación entre los prestadores de losservicios públicos y los usuários es um aspecto importantíssimo delDerechodel consumidor. El tema se ubica em lainterseccióndelDerecho Público y Privado, e por ello há sido estudiadoampliamente em elDerecho Administrativo, así como por ladoctrinaiusprivatista.

Faz-se necessária, portanto, a análise de discriminações das normas legais que garantem a igualdade real entre os consumidores de baixa renda (caracterizados como subconsumidores), os consumidores padrões (“standard”) e os fornecedores (Estado ou concessionárias).

O artigo 4º do CDC relata expressamente a relação de consumo evidente entre os usuários de serviços públicos e seus fornecedores (concessionárias ou Estado), caracterizando como princípio a racionalização de melhoria dos serviços públicos, *in verbis*:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos;

O direito básico do consumidor ao acesso a serviços públicos adequados e eficazes está expresso no artigo 6º, inciso X do vigente Código de Defesa do Consumidor

brasileiro (complementado pelo artigo 22⁵ do CDC), que tem como intuito tutelar os consumidores que são usuários de tais serviços, para que não sofram danos por causa de sua vulnerabilidade.

Nessa linha de pensamento, cabe versar sobre o tratamento constitucional dos direitos dos usuários de serviços público. O artigo 175 da CF relata que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, a prestação de serviços públicos. O parágrafo único do citado artigo fala expressamente em “direito dos usuários”. Nesse sentido, pode-se notar que há um interesse árduo do legislador em proteger os consumidores, usuários de serviços públicos, cabendo a um dispositivo constitucional, norma superior hierarquicamente do Estado, a averiguação de tal proteção⁶.

Os usuários de serviços públicos são, portanto, consumidores e merecem a devida proteção legal, devendo ser assegurado aos usuários um serviço público de qualidade, dado de acordo com a aplicação complementar do Código de Defesa do Consumidor, seguindo os princípios e respeitando sua dignidade, saúde e segurança. Ademais, neste trabalho, ressalta-se que a proteção dos interesses econômicos dos usuários também deve ser respeitada, ou seja, cabe às concessionárias oferecerem serviços a preços acessíveis aos consumidores. O Regulamento anexado à Resolução nº 586 da ANATEL é estabelecido, em seu artigo 3º, especificamente, que o Serviço Telefônico Comutado destinado ao uso do público em geral por meio do Acesso Individual Classe Especial (mais conhecido como Telefone Popular) – que será mais abordado no relatório final – será regido pelo Código de Defesa do Consumidor, ressaltando a caracterização do usuário de serviço público como consumidor e, portanto, tal relação é passível de ser regida pela legislação consumerista.

Neste ponto, cabe ponderar a legislação estrangeira, que também trata os usuários de serviços públicos em sua legislação consumerista. A Ley de Defensa del Consumidor da Argentina (Ley 24240), em seu artigo primeiro, já dispõe que o objeto da lei será a defesa do

⁵ Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

⁶ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

consumidor ou usuário. Ademais, caracteriza o consumidor/usuário como aquele que contrata a título oneroso, entre outras coisas, a prestação de serviços⁷. Portanto, para tal norma legal, não há dúvidas que os usuários de serviços públicos são tutelados pela Ley de Defensa del Consumidor.

Para elucidar o relatado, cabe uma breve passagem da doutrina de Ricardo Luis Lorenzetti (2003, p.462):

Enel capítulo que examinamos la ley utiliza el término “usuario” que tiene especial significación. Enefecto, desde la perspectiva de la empresa prestadora del servicio se está em presencia de um “cliente” al que se le asigna libertad de decidir y de contratas, mientras que para la ley y gran parte de la jurisprudencia, al no haber tal libertad, no hay um contratante enel sentido clásico de la palabra; hay um usuario que no tiene otra alternativa que utilizar los servicios de una empresa que goza de um monopolio de hecho.

Lorenzetti (2003, p.35) conceitua vulnerável como “unsujeto que es débil frente a otro em uma relación jurídica, y por ello necesita protección” e conceitua a vulnerabilidade como “una desigualdad específica”.

A vulnerabilidade no direito do consumidor é característica presente em todos os consumidores pessoas físicas e advêm da desigualdade substancial entre fornecedor e consumidor, pois estes não detêm os meios e informações do processo de produção, e, portanto, sujeitam-se ao poder dos fornecedores. O fornecedor, no estudo em questão, trata-se de quem oferece o serviço público, podendo ser o Estado ou empresas concessionárias ou permissionárias.

Além dos princípios e direitos assegurados normalmente aos consumidores, expressos nos artigos 4º e 6º do CDC⁸, os de baixa renda merecem uma proteção especial,

⁷Artículo 1.- Objeto. La presente ley tiene por objeto la defensa de los consumidores o usuarios. Se consideran consumidores o usuarios, las personas físicas o jurídicas que contratan a título oneroso para su consumo final o beneficio propio o de su grupo familiar o social:

(...)b) La prestación de servicios;(...)

⁸Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

II - a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;

IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;

V - a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;

VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

devido à acentuada vulnerabilidade socioeconômica, caracterizada pelo déficit de recursos financeiros. Além da vulnerabilidade padrão, os consumidores de baixa renda possuem a vulnerabilidade acentuada, pois se verifica uma figura ainda mais frágil, podendo ser caracterizada como subconsumidor (LORENZETTI, 2003, p.39). Cabe a ressalva de que tais consumidores têm uma vulnerabilidade acentuada também porque não há outra alternativa senão utilizar os serviços públicos oferecidos, sem a liberdade decisória incidente em acordos contratuais, visto que só tem a possibilidade (se tiverem) de escolherem os planos mais básicos.

Atualmente, é possível falar de quatro tipos de vulnerabilidade, quais sejam: a técnico-científica, a socioeconômica, a jurídica e a informacional. Os consumidores pessoas físicas não-profissionais tem a presunção absoluta de vulnerabilidade, já a relação de consumo intermediária, realizada por consumidores profissionais (seja empresário individual ou pessoa jurídica) tem a presunção de vulnerabilidade relativa. No trabalho em questão, tratamos do consumidor pessoa-física não-profissional e com déficit de poder econômico, acentuando, portanto, a fragilidade característica.

Os usuários de baixa renda estão sujeitos a uma dupla vulnerabilidade: a técnico-científica e a socioeconômica. A primeira ocorre em razão da sujeição dos consumidores aos fornecedores devido a não detenção do conhecimento técnico-científico pelos consumidores. De acordo com Lorenzetti (2003, p.40), pode-se dizer que é um caso em que o consumidor não possui conhecimentos específicos referidos a algum serviço e por ele não pode ser particularmente explorado.

A vulnerabilidade socioeconômica deriva da falta de recursos financeiros dessas pessoas. Lorenzetti (2003) relata que ela surge a partir da realidade de que no mundo há diferenças econômicas entre os fornecedores e os consumidores, o que motiva o surgimento de normas de proteção para neutralizar essas diferenças. Neste trabalho, temos como exemplo dessas normas, além, é claro, do CDC, a legislação que apresenta tarifas diferenciadas para os consumidores de baixa renda aos serviços públicos de energia e telefonia.

VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;

VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;

IX - (Vetado);

X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

Dessas duas vulnerabilidades, pode-se defender a hipótese de que há também uma vulnerabilidade informacional e jurídica, devido à falta de informação recorrente nas populações de baixa renda e sua pouca instrução jurídica, infelizmente, no que se refere às formas de proteção e garantia de seus direitos, como o assegurado no artigo 6º, inciso X do CDC (direito a serviços públicos adequados e eficazes).

Diante do exposto, conclui-se que os consumidores de baixa renda merecem uma maior proteção pela legislação brasileira, pois seus evidentes fatores de discriminação (vulnerabilidades já comentadas) indicam que esses consumidores têm um acentuado déficit sócioeconômico que deve ser suprido. Os legisladores brasileiros caminham nesse sentido ao oferecem tarifas sociais de energia elétrica e telefonia, que será objeto em estudos posteriores.

Aqui cabe a ressalva de que a legislação consumerista não poderá ser aplicada quando não estiver de acordo com as normas de direito público referentes aos serviços públicos. A aplicação do CDC será, portanto, de modo complementar para que se ofereça benefícios não garantidos aos usuários pelas normas de direito administrativo. A disciplina do direito do consumidor apenas se aplicará na omissão das normas de direito administrativo e de modo que não seja incompatível com os princípios fundamentais dos serviços públicos (JUSTEN FILHO, 2003, p.560).

CAPÍTULO II – CADÚNICO

1. A realidade brasileira

Para ressaltar a importância das tarifas diferenciadas (ações afirmativas) foram coletados alguns dados que demonstram o *déficit* financeiro enfrentado por grande parte da população brasileira.

Nos últimos dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁹ é possível se deparar com a dura realidade socioeconômica brasileira. Os dados divulgados mostram que grandes porcentagens das regiões brasileiras vivem com menos de ½ (meio) salário mínimo por pessoa. A porcentagem da população brasileira que vive com até meio salário mínimo *per capita* é a seguinte (ver anexo I):

- Região Norte: 33,1% da população
- Região Nordeste: 38,7%
- Região Sudeste: 12,5%
- Região Sul: 11,1%
- Região Centro-Oeste: 14,1%

Como a pesquisa divulgada mostra uma análise de 2011, o salário era R\$ 545,00 e, portanto, ½ (meio) salário mínimo era R\$ 272,50. Em 2012 era R\$ 622,00 e em 2013 é R\$678,00 o salário mínimo. Hoje ½ (meio) salário mínimo equivale a R\$ 339,00.

Essa quantia salarial não está apta a suprir todas as necessidades e apelos básicos para uma vida digna. Em 2011, uma cesta básica custava em São Paulo custava R\$ 277, 27¹⁰. Hoje, na mesma capital, a cesta básica custa R\$ 336,26¹¹. Em vista disso, e do crescente aumento no custo dos produtos básicos necessários, grande parte da população brasileira tem dificuldades em sobreviver com dignidade. Excetuando o comentado, o Estado tem o dever de assegurar os direitos sociais de cultura, lazer, saúde, moradia, etc. expressos no artigo 6º da Constituição Federal, *in verbis*: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a

⁹ Disponível

em: <http://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2012/pdf/padrao_vida_pdf.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2013.

¹⁰ Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,sao-paulo-fechou-2011-com-a-cesta-basica-mais-cara-do-pais,98357,0.htm>>. Acesso em: 19 ago. 2013

¹¹ Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2013/201303cestabasica.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2013

alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Porém, com a renda recebida por grande parte da população, evidenciadas pelos dados apontados, os direitos sociais não são efetivados e a sociedade se mostra cada vez mais desigual.

Foram selecionados os dados da pesquisa do IBGE para arranjos familiares que recebam até meio salário mínimo per capita, pois é assim que Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) seleciona seus beneficiários, sendo consideradas de baixa renda, segundo o MDS¹², aquelas famílias que possuam:

- Renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou
- Renda mensal total familiar de até três salários mínimos.

2. O CadÚnico

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (conhecido como CadÚnico) foi instituído por meio do Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, assinado pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Em 2003 aconteceu a integração entre a base do CadÚnico e a do Programa Bolsa Escola, sendo que os cadastros das famílias beneficiárias de tal programa deviam ser atualizados e complementados no CadÚnico. Também neste ano, foi criado o Programa Bolsa Família, que ainda hoje se constitui como principal usuário do CadÚnico. Em 2005, foi formalizada a adesão ao CadÚnico e ao Programa Bolsa Família por parte dos municípios e estados brasileiros, o que levou a um grande processo de atualização cadastral, que continua até os dias de hoje¹³.

Com a troca do Governo Federal, quando o Presidente Luis Inácio Lula da Silva foi eleito, o CadÚnico passou por uma adequação. O novo governo realizou um recadastramento geral e atribuiu ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome a responsabilidade pela sua gestão. O CadÚnico foi posteriormente disciplinado pelo Decreto nº 6.135 de 26 de junho 2007 do MDS e regulamentado pela Portaria nº 376 de 16 de

¹² Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>>. Acesso em 20 de maio de 2014.

¹³ Disponível em: < <http://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/mds/cadastro-unico-dos-programas-sociais-cadunico>>. Acesso em 14 de maio de 2014.

outubro de 2008. A responsabilidade por administrar, expedir normas, coordenar, acompanhar e supervisionar a implantação e a execução do CadÚnico é do MDS.

Vale mencionar que, em 2003, havia cerca de 10 milhões de famílias cadastradas. Hoje, o número de famílias inscritas é de 23.924.330 (vinte e três milhões novecentos e vinte e quatro mil e trezentos e trinta) de acordo com a base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único, extraída em 18/10/2013– vide anexo X.

O CadÚnico é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos e permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família.¹⁴

O CadÚnico unifica as ações dos 3 (três) níveis de Governo (federal, estadual, municipal) e tem sua coordenação voltada a população mais pobre e vulnerável, captando as informações mais diversificadas dessas famílias, com o intuito de mapear a situação das pessoas carentes. Importante notar que a família deve fazer atualização do CadÚnico a cada 2 (dois) anos para ter acesso aos benefícios. O cadastramento das famílias é executado pelos municípios e os cadastros são processados pelo Agente Operador do Cadastro Único – Caixa Econômica Federal – que fica incumbida por atribuir a cada pessoa da família cadastrada um número de identificação social (NIS) de caráter único, pessoal e intransferível.

Dessa forma, é preciso notar a importância do CadÚnico como base de dados para todos os envolvidos na gestão de políticas públicas. O CadÚnico é uma importante ferramenta de apoio à formulação e à implementação de políticas públicas capazes de promover a melhoria de vida dessas famílias, na medida em que reúne um conjunto de dados que permite aos gestores o conhecimento dos riscos e das vulnerabilidades a que a população pobre e extremamente pobre está exposta. As políticas sociais ao serem institucionalizadas pela via pública, assumindo sistemas legais e democráticos na garantia dos direitos, constituem-se alternativas de reduzir as desigualdades sociais. Conforme comenta Romero e Duarte (2011, p.02 e 03), a gestão das políticas sociais do CadÚnico envolvem dois movimentos, quais sejam: a elevação ao status de políticas públicas de várias práticas que eram consideradas

¹⁴ Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>. Acesso em: 15jul.2013.

como mero assistencialismo e a incorporação de uma moderna ferramenta de tecnologia para a gestão de políticas sociais.

O CadÚnico é constituído por sua base de dados, instrumentos, procedimentos e sistemas eletrônicos. Dessa forma, o CadÚnico possibilita a análise das principais necessidades das famílias cadastradas e auxilia o poder público na formulação e gestão de políticas voltadas a esse segmento da população.

A coleta dos dados das famílias deve ser realizada por meio do preenchimento do formulário do CadÚnico. Cada formulário deve identificar apenas uma família. Os municípios são responsáveis por identificar as áreas prioritárias de cadastramento e as famílias de baixa renda que residem em seu território. Feita esta identificação, os municípios coletam a informação das famílias e digitam as informações no Aplicativo de Entrada e Manutenção de dados que, no momento, é um aplicativo off-line. Finalizada a digitação, os municípios transmitem os dados das famílias à Caixa Econômica Federal, que é o agente operador do CadÚnico, por meio da ferramenta Conectividade Social.

A comunicação entre a base de dados da CAIXA e dos municípios ocorre por meio da geração, exportação e importação de arquivos de dados pelo CadÚnico *Offline*. O envio e recepção desses arquivos à CAIXA são realizados periodicamente por meio do Sistema Conectividade (Conectividade Social). Este utiliza a infraestrutura da Internet para as operações de desses arquivos, e garante a segurança e a integridade dos dados pelo uso de criptografia e assinatura digital (TCU, 2009, p.12).

Os cadastros são processados pelo Agente Operador do Cadastro Único - a CAIXA -, que é responsável por atribuir a cada pessoa da família cadastrada um número de identificação social (NIS), de caráter único, pessoal e intransferível. Por meio do NIS os operadores do Cadastro Único poderão localizar as pessoas cadastradas, atualizar dados do cadastro, verificar a situação do benefício (caso exista) e realizar as ações de gestão de benefícios. Com os dados consolidados, é possível implementar políticas públicas específicas, que possam contribuir para diminuir os déficits e vulnerabilidades sociais

A gestão municipal é responsável pela identificação e coleta de dados das famílias, o que pode acontecer de três formas: coleta através de visitas domiciliares, nos locais indicados para cadastramento (a família deve se deslocar até o local) ou através de ação de mobilização social, onde as famílias são convidadas a participarem de eventos públicos. Para que seja verificada a real situação das famílias que podem ser beneficiárias dos programas

sociais o ideal seria visitas domiciliares. Entretanto, outros meios podem ser utilizados pelo município, como postos de atendimento permanentes ou ainda itinerantes fixados num bairro por um período para atender as demandas daquela região¹⁵.

Dentre os principais objetivos do Cadastro Único, o principal destaque é a focalização do processo de desenvolvimento, através dos métodos de apoio à gestão pública, pois centralizando o gerenciamento no Governo Federal tende a diminuir o déficit de aplicação de projetos nos municípios e reduzir os desvios de verbas públicas. Nota-se que o Governo Federal visa simplificar o cadastro das famílias de baixa renda e fiscalizar continuamente os beneficiários dos programas implementados.

As principais variáveis utilizadas para a obtenção dos dados do CadÚnico são as características do domicílio, a identificação e características das pessoas. Entre as características do domicílio são disponibilizadas informações como a situação do domicílio (urbano ou rural), a condição de propriedade, o tipo (casa, apartamento, etc.), o número de cômodos, o tipo de construção, o abastecimento de água, o tipo de iluminação, o acesso a saneamento básico, o destino do lixo e o número de moradores. Para a identificação e caracterização das pessoas são disponibilizados dados como o nome completo, nascimento, nacionalidade, filiação, estado civil, presença e tipo de deficiência, cor, documentação de cada componente da família (NIS, Certidão de Nascimento, Carteira de Identidade, CTPS, CPF, Título de Eleitor), frequência a escola, grau de instrução, situação no mercado de trabalho, tempo de residência, rendimentos, despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros), relação com o responsável familiar¹⁶.

3. Programas Sociais que utilizam o CadÚnico

Nos dias de hoje, ao menos dezessete Programas Sociais do Governo Federal são voltados para a população de baixa renda e utilizam a base de dados do CadÚnico como referência¹⁷. Lembrando que atualmente cerca de 24 milhões de famílias estão inscritas no

¹⁵Disponível em:

<http://www.guiadireitos.org/index.php?option=com_content&view=article&id=792%3Acadastro-unico-para-programas-sociais-cadunico&catid=69%3Aprogramas-sociais&Itemid=194>. Acesso em 10 jun. 2014.

¹⁶ Disponível em: ><http://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/mds/cadastro-unico-dos-programas-sociais-cadunico>>. Acesso em 05 jun. 2014.

¹⁷ Eles são: Aposentadoria para Pessoa de Baixa Renda; Auxílio Emergencial Financeiro – Bolsa Estiagem; Programa Brasil Alfabetizado – PBA; Carta Social; Carteira do Idoso; Política de Cisternas; Isenção de taxa para concursos públicos; Passe livre para pessoas portadoras de deficiência; Programa Bolsa Família; Programa de Apoio à Conservação Ambiental; Bolsa Verde; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; Programa

Cadastro Único (ver anexo X). O cadastramento não significa a inclusão automática da família nos programas sociais, pois a seleção e o atendimento da família por esses programas ocorrem de acordo com os critérios e procedimentos de cada um deles.

Diante desse quadro, faz-se necessária a compreensão geral de alguns desses programas para que seja notada a importância do Cadastro Único do Governo Federal na sociedade brasileira atual e como ele observa notáveis propósitos constitucionais. Sendo assim, será possível em item posterior aprofundar o entendimento dos programas que são o foco da pesquisa, ou seja, a Tarifa Social de Energia Elétrica e o Telefone Popular, que como se sabe, utilizam o CadÚnico para a seleção de seus beneficiários.

O mais famoso dos Programas Sociais que utilizam o CadÚnico é o Programa Bolsa Família, que é um programa de transferência direta de renda às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. As famílias extremamente pobres são aquelas que têm renda per capita de até R\$ 77,00 por mês. As famílias pobres são aquelas que têm a renda per capita entre R\$ 77,01 a R\$ 154,00 por mês, e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos. Para participar, a família deve ter renda de o limite de renda *per capita* e fazer o acompanhamento das condições do programa referentes a educação e saúde. O Bolsa Família tem três escopos principais, quais sejam: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condições que reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade¹⁸.

Outro benefício interessante é a isenção de pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos, disponível aos candidatos de baixa renda que estejam no Cadastro Único. Eles terão o direito de não pagar taxa de inscrição em concursos públicos realizados pelo Poder Executivo Federal. O candidato deve pedir a isenção da taxa diretamente ao organizador do concurso público¹⁹.

Diversos Programas Sociais têm o intuito de tutelar as crianças e adolescentes que estão em famílias de baixa renda, obedecendo a diversos dispositivos constitucionais, em

de Fomento às Atividades Produtivas Rurais - Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec; Programa Minha Casa, Minha Vida; ProJovem Adolescente; Tarifa Social de Energia Elétrica e; Telefone Popular

¹⁸ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em 05 jul. 2014

¹⁹ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/cartilhas/cartilha-do-cadastro-unico/cadastro-unico>>. Acesso em 23 jun. 2014.

especial o dever de prioridade verificado no artigo 227 da CF de 1988, que estabelece o seguinte:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão

Entre esses programas está o ProJovem Adolescente, criado para fortalecer a convivência familiar e comunitária, o retorno dos adolescentes à escola e sua permanência no sistema de ensino, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) que objetiva tirar crianças e adolescentes de até 16 anos do trabalho infantil e o Programa Brasil Carinhoso, que faz parte do Plano Brasil Sem Miséria, trata-se de um benefício complementar ao Programa Bolsa Família para tutelar as famílias extremamente pobres com crianças ou adolescentes entre 0 e 15 anos, fortalecendo a educação, com aumento de vagas nas creches, e garantindo mais cuidados na saúde, incluindo a oferta de vitamina A, ferro e remédio de graça contra asma²⁰.

Obedecendo ao artigo 230 da CF, que estabelece que “a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida”, verifica-se a Carteira do Idoso, destinada às pessoas com 60 anos ou mais que não tenham como comprovar renda, para passagem de graça ou desconto nos bilhetes de ônibus, trem e barco entre estados diferentes. Podem participar idosos que tenham renda individual de até dois salários mínimos. Já o programa Passe Livre oferece o mesmo benefício (na forma gratuita) para as pessoas com deficiência que recebem até um salário mínimo, dando o direito a viagens gratuitas em transporte coletivo, entre estados diferentes por ônibus, trem ou barco²¹.

A aposentadoria para pessoa de baixa renda é destinado a pessoas que se dedicam ao trabalho de casa/do lar (normalmente mulheres) e que não têm renda própria, facilitando o acesso dessas pessoas aos benefícios da previdência social. Há também o famoso Programa Minha Casa Minha Vida, quem tem como objetivo ajudar famílias de baixa renda, com até três salários mínimos, na compra da casa própria, garantindo o direito de propriedade e de uma vida digna.

²⁰ Idem

²¹ Idem

O Governo Federal pretende localizar e incluir no Cadastro Único para Programas Sociais todas as famílias que se encontram na extrema pobreza e em vulnerabilidade social por meio da estratégia de Busca Ativa, do Plano Brasil Sem Miséria. Além de mutirões, as prefeituras podem destacar equipes para fazer visitas domiciliares²². Ademais, cabe lembrar que para manter os benefícios as famílias cadastradas devem atualizar seus dados a cada dois anos.

4. Problemas do CadÚnico

Antes da criação do CadÚnico, para cada Programa Social implantado pelo Governo Federal era necessário coletar dados específicos para cada tipo de programa, o que gerava muitas bases cadastrais diferentes, o que frequentemente resultava em diversas e sobrepostas decisões que direcionavam os recursos (ROMERO; DUARTE, 2011, p. 8). Muitos dos benefícios concedidos por esses programas tinham fins políticos para aumentar os possíveis eleitores, como eram os programas de Merenda Escolar e a Comunidade Solidária, que várias vezes resultavam em escândalos de desvio de dinheiro, como é possível verificar no pronunciamento do antigo Senador Ernandes Amorim (1997, p.1).

A quadrilha não está envolvida apenas no desvio ocorrido na CERON, mas também no desvio da merenda escolar, no superfaturamento das carteiras escolares, nos contratos frios de publicidade, nas licitações fraudulentas de estradas e, às vezes, também no desvio de medicamentos dos aidéticos, que morrem à míngua no Estado de Rondônia por ter a quadrilha do Governador assaltado esses recursos. Tudo isso consta em processos judiciais. Agora, o Tribunal de Contas da União confirma denúncias do Tribunal de Contas do Estado, de desvios de recursos destinados pelo Programa Comunidade Solidária. (AMORIM, 1997).

Com a criação do CadÚnico, foi transferido para os municípios a gestão e obtenção dos dados para os Programas Sociais, conforme se verifica no parágrafo 3º do artigo 1º do Decreto-Lei nº 3.877 de 2011 :

§ 3º Os órgãos públicos federais, gestores dos programas de transferência de renda, ficarão responsáveis pela articulação, abordagem e apoio técnico, junto aos **Municípios**, de ações integradas para organização da logística de coleta dos dados e das informações relativas às populações alvo e aos beneficiários dos diversos programas sociais. (grifo nosso)

Novos escândalos apareceram mostrando pessoas que não deveriam receber os benefícios sociais, mas estavam, o que resultou na intervenção de diversos órgãos para

²² Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2013/setembro/cadastro-unico-garante-acesso-a-programas-sociais-do-governo-federal>>. Acesso em 14 jun. 2014

disciplinar o funcionamento do CadÚnico, o que resultou no Acórdão 240/2003 do TCU – Plenário AC-0240-08/03-P, o que procedeu nas seguintes estipulações:

1) realize depuração interna na base de dados do Cadastro Único com os seguintes objetivos:

– identificar casos de pessoas com mais de um NIS e proceder à análise das situações em que ocorreram, a fim de implementar adaptações na rotina de verificação de unicidade de modo a evitar novas ocorrências no futuro;

– implementar rotinas de tratamento dos cadastramentos múltiplos, bloqueando o seu processamento;

– identificar a razão da diferença entre o número de registros constantes dos CDs disponibilizados mensalmente aos gestores federais e a mesma informação no sistema operacional da CAIXA;

2) crie sistemática de crítica dos rendimentos declarados no Cadastro Único tendo como referência as bases do Sistema de Benefícios – SISBEN e da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, como forma de aumentar a confiabilidade e qualidade dos dados cadastrados e evitar a inclusão indevida de famílias fora da faixa de renda do público-alvo;

Com o determinado pelo Acórdão, foi iniciado o cruzamento de informações do Cadastro Único com outros bancos de dados, como o da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Um dos campos deste banco de dados é o NIS, o mesmo que identifica os sujeitos no Cadastro Único, assim como o total de proventos recebidos no ano imediatamente anterior pelo trabalhador. Esse cruzamento possibilitou diminuir o registro de falsas informações acerca da renda e o atendimento indevido de famílias com renda superior ao estimado pelos diversos programas que utilizam o CadÚnico (ROMERO; DUARTE, 2011, p. 10).

Em 2003, foram criados dois novos ministério, o Ministério da Segurança Alimentar, responsável pelo Fome Zero, e o Ministério da Assistência Social. Já em 2004, os dois Ministérios foram unificados e criou-se o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que é o atual responsável por administrar, expedir normas, coordenar, acompanhar e supervisionar a implantação e a execução do CadÚnico é do MDS.

A Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), em conjunto com a 4ª Secretaria de Controle Externo do TCU, realizou uma auditoria no Sistema do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, de responsabilidade da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O respectivo processo (TC-002.985/2008-1) foi apreciado na Sessão de 8/5/2009 (Acórdão nº 906/2009-TCU-Plenário), sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes (TCU, 2009, p. 7).

Na citada auditoria, o Tribunal de Contas da União encontrou algumas irregularidades referentes ao CadÚnico (TCU, 2009, p.20 e ss), quais sejam: dificuldades para tratamento de rejeição do cadastro, treinamento insuficiente, necessidade de cadastro e manutenção de informações municipais, necessidade de melhores relatórios e emissão de alerta, melhoria do preenchimento de endereços, necessidade de controle da evolução histórica dos cadastrados, indícios de cadastro de pessoas já falecidas, indícios de famílias com situação patrimonial incompatível com o declarado, indícios de duplicidade de registro de famílias cadastradas, indícios de registros desatualizados etc. São falhas muito graves que precisam ser constantemente verificadas. A maioria dos processos dessa época encontra-se com a situação *encerrado* no site do TCU, o que leva a uma dedução de que a muitos desses problemas já foram resolvidos²³.

Dessa forma, verifica-se que o Cadastro Único do Governo Federal para os Programas Sociais deve ser constantemente fiscalizado para que não haja desvio de verbas públicas, distorcendo o intuito social de tutela da população carente. Os municípios, TCU e cidadãos devem cobrar a divulgação de informações sobre o funcionamento e execução do CadÚnico, pois só assim a população vulnerável, que necessita dos programas sociais poderá ser beneficiada.

²³ A situação dos processos do Tribunal de Contas da União que averiguam o Cadastro Único pode ser verificada através do link e, como é possível notar, a maioria encontra-se com a situação “*encerrado*”: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Processos.faces?textoPesquisa=cadastro%20%C3%BAnico&>. Acesso em: 13 jul. 2013.

CAPÍTULO III – TARIFAS NAS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS

1. A concessão dos serviços públicos

Para que se tenha a noção de como é a prestação dos serviços público e do funcionamento da política tarifária em vigor é importante que seja analisada os aspectos fundamentais da concessão. Com esse intuito, essa parte do trabalho tratará da Lei de Concessões (Lei nº 8987/95) e dos seus dispositivos importantes para a pesquisa, dos direitos dos usuários dos serviços públicos, que devem ser garantidos e assegurados para que haja uma boa prestação dos serviços e do dever dos concessionários para que cumpram o papel fundamental que lhes é incumbido.

2. A Lei de Concessão e Permissão de Serviços Públicos – Lei nº 8.987/95

É de extrema relevância um item próprio para comentar os dispositivos mais importantes para a pesquisa da Lei de Concessão e Permissão de Serviços Públicos, pois é uma lei muito importante para o trabalho que está sendo realizado, uma vez que estabelece conceitos relevantes com vistas a realização de um serviço público adequado ao usuário e a possibilidade de tarifas diferenciadas, sendo as mais importantes as tarifas sociais, que serão aprofundadas em item próprio.

O Artigo 175 da Constituição Federal determina que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Ademais, no artigo 21, incisos XI e XII²⁴, está previsto que haverá execução direta da União ou por meio de concessão, permissão ou autorização dos serviços de telecomunicação e energia elétrica, objetos desse trabalho. Para os serviços públicos, de natureza comercial ou industrial, que admitam a cobrança de tarifas pelo usuário, o instituto considerado adequado é o da concessão ou permissão do serviço público, regida pela Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos – Lei nº 8987/95 (DI PIETRO, 2012, p.118). Os serviços públicos comerciais e industriais, tal como são

²⁴Art. 21. Compete à União:

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

classificados o serviço público de energia elétrica e telefonia, são tidos como aqueles que oferecem benefícios materiais para que o indivíduo possa ter uma vida digna na sociedade (JUSTEN FILHO, 2009, p.621).

Na Lei 8987/95, a definição de concessão (que será nosso foco, visto que é como se realiza a distribuição dos serviços de energia e telefonia) é definida como “a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”.

No capítulo II, a Lei nº 8987/1995 trata do *Serviço Adequado*, estabelece que toda concessão pressupõe a prestação de serviço adequado aos usuários e definindo o serviço adequado, em seu artigo 6º parágrafo 1º, como aquele “que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

Ademais, no parágrafo segundo do respectivo artigo, a Lei determina que a atualidade do serviço adequado diz respeito a “modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço”. Com essa definição de atualidade, pode-se verificar uma profunda relação com o princípio da mutabilidade ou adaptabilidade, lembrando que este princípio deve ser ponderado com a modicidade tarifária, característica do próprio conceito de serviço adequado.

O artigo 7º da Lei 8987 arrola os direitos dos usuários do serviço público, que será tratado no item a seguir.

A Lei nº 8.987/95, em seu artigo 11º, tem a previsão da possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com a finalidade de favorecer a modicidade tarifária, determinada como um dos critérios para se disponibilizar um serviço adequado. Será falado da cobertura da tarifa social em item próprio.

O artigo da Lei de Concessões mais elementar para a pesquisa é o artigo 13, que dispõe que poderá haver tarifas diferenciadas, “em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários”. Ou seja, para atender os usuários que se diferenciam na situação socioeconômica, é possível determinar as tarifas diferenciadas, atingindo, assim, o princípio da igualdade e o da universalidade. A tarifa diferenciada será melhor estudada em item posterior.

O artigo 13 orienta todos os pressupostos tratados anteriormente no que se refere à igualdade material e ao *discrímen* legal, pois é a previsão expressa de que a desigualação tarifária positiva, com finalidade isonômica, é possível e indispensável para assegurar o acesso e fruição de serviços essenciais a quem não possui recursos suficientes para arcar com o plano básico de acesso a esses serviços.

3. Direito dos usuários

A Carta Magna de 1988, em seu artigo 175, parágrafo único, inciso III, determina que a lei estabeleça o direito dos usuários. Desse modo, a Lei nº 8987/95 no artigo 7º²⁵ estabeleceu uma relação de direitos e garantias dos usuários de serviços públicos.

O primeiro direito do usuário tratado no rol legal é o direito ao serviço adequado, que é definido pelo artigo 6º, §1º²⁶. Caso o serviço não seja prestado de modo adequado e a inadequação cause danos concretos, ao usuário é permitido pleitear indenização, observado o disposto no artigo 37, §6º²⁷ da CF. A Administração Pública deve promover medidas para que haja a adequação do serviço público. A inadequação do serviço, além de ferir um direito subjetivo do usuário, fere o interesse público, a universalização e a igualdade.

O direito à obtenção de informações para a defesa de interesses tem relação com um princípio geral de direito administrativo que é o da publicidade, expresso no artigo 5º, XXXIV, b e artigo 37 da Constituição Federal, enunciado para servir de instrumento de controle das atividades estatais. Esse mesmo objetivo de controle é verificado no inciso II do artigo 7º da Lei de Concessões, pois veda que haja ocultação de informações que possam impedir a fiscalização das decisões, invalidação de atos viciados ou correção de situações

²⁵ Art. 7º. Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:

- I - receber serviço adequado;
- II - receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos;
- III - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente
- IV - levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado;
- V - comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço;
- VI - contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços.

²⁶ § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

²⁷ § 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

reprováveis (JUSTEN FILHO, 2003, p.562). Porém, é importante ressaltar que há limites na prestação das informações que possam ferir o interesse público ou privado. Por exemplo, o Estado tem o dever de assegurar o sigilo das comunicações telefônicas (ressalvadas as hipóteses previstas em lei). Sendo assim, haverá uma vinculação da informação que o prestador do serviço deve conceder com a comprovação pelo usuário da utilidade para defesa de seus interesses.

No inciso III do art.7º tem-se a previsão do direito de liberdade quanto à utilização do serviço público, que se refere à liberdade de escolha do usuário para escolha do prestador do serviço. Esse princípio não tem grande importância para o trabalho, mas merece ser comentado por estar elencado no rol.

O direito de comunicar ao Poder Concedente e ao concessionário a existência de irregularidades, expresso no inciso IV do artigo em comento, é na verdade também um dever do usuário. É uma forma de colaborar com o controle da observância da prestação do serviço adequado e de fazer que cesse eventual irregularidade que impeça ou dificulte o acesso e fruição.

O artigo 7º inciso V trata do direito de comunicação de infrações praticadas pela concessionária, consideradas como atos ilícitos. A existência de irregularidades permite que o usuário comunique o Estado, que deverá adotar as medidas cabíveis para que a infração acabe. Desse modo, caso a concessionária impeça que a população tenha acesso aos benefícios sociais, os usuários poderão notificar o Estado que deverá tomar as providências necessárias para garantir o acesso ao benefício.

Essa relação é meramente exemplificativa, como assevera diversos autores brasileiros (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p.732; JUSTEN FILHO, 2003, p.561), e é possível ampliá-la após análise de outras leis e princípios esparsos no ordenamento jurídico. Sendo assim, dispositivos que contemplam o direito dos usuários podem ser encontrados em leis esparsas, como, por exemplo, o direito de fiscalização dos serviços concedidos, encontrado no artigo 30 da Lei de Concessões e no artigo 33 da Lei nº 9074, assegurando a manutenção da qualidade dos serviços, relatada igualmente no artigo 37, § 3, I da CF.

Outro direito dos usuários, também assegurado pela Constituição Federal, é o direito de ressarcimento dos danos causado em razão da prestação do serviço público. A responsabilidade dos prestadores, que é objetiva em relação aos atos comissivos, é regida pelo artigo 37, §6º da CF.

4. Deveres dos concessionários

A concessão do serviço público pode ser tida como um instrumento para que sejam realizadas as políticas públicas e, portanto, um meio para realização de valores constitucionais fundamentais. O concessionário tem papel essencial para o Estado e a sociedade, no sentido de que a concessão de serviço público é um meio para realizar objetivos essenciais, expressos na Carta Magna, e de importância indisponível. (JUSTEN FILHO, 2009, p.623).

Sendo assim, é relevante a análise de alguns deveres dos concessionários, para que se tenha em mente a importância da boa realização dos serviços públicos e o papel importante desse sujeito para que o serviço seja prestado de modo adequado.

Entre os deveres dos concessionários na prestação dos serviços públicos, foram selecionados para a finalidade dessa pesquisa o dever de manter a prestação do serviço adequado, o dever de continuidade na prestação do serviço público, o dever de manutenção da infraestrutura para reclamações, o dever de processamento das reclamações e o dever de prestar informações (que se subdivide em informações atinentes às condições do serviço público concedido e informações atinentes à concessionária e sua operação)

O dever de manter a prestação do serviço adequado se relaciona com a prestação das utilidades que se constituem núcleo do serviço público outorgado. O concessionário deverá não só desempenhar o serviço, mas também oferecê-lo respeitando os padrões técnicos e científicos para que a qualidade do serviço se mantenha adequada e de acordo com o regulamento vigente. A Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos (Lei nº8987/95) define serviço adequado como aquele que “satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”. Portanto, o concessionário deverá prestar o serviço público de acordo com seu regulamento e garantindo a continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

O dever de continuidade da prestação do serviço público tem relação com o princípio de mesma denominação já comentado em item anterior. Esse princípio que visa não prejudicar o atendimento à população, uma vez que os serviços essenciais não podem ser interrompidos. Em caso de inadimplemento. Não será caracterizada a descontinuidade do serviço se houver sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando for

motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações, ou no caso de inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

Diante da essencialidade do serviço cabe destacar o entendimento de que se o usuário demonstrar insuficiência de recursos para o pagamento das contas, nem o Poder Público ou o concessionário poderão cortá-los, pois devem ser sopesadas as circunstâncias, analisando a pobreza do usuário e a dignidade da pessoa humana (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p.734). Esse entendimento também é o defendido pelo Ministro Luiz Fux no Recurso Especial 337965 de Minas Gerais, no caso de fornecimento de energia elétrica.

Para exemplificar a importância do dever de continuidade do serviço público, segue a ementa do Tribunal de Justiça de Santa Catarina que considera a situação econômica frágil do usuário e o dever de continuar a prestação do serviço de energia elétrica:

REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO CÍVEL EM MANDADO DE SEGURANÇA - CORTE DE ENERGIA ELÉTRICA - INADIMPLEMENTO - EXIGÊNCIA DE PRÉVIA NOTIFICAÇÃO DO USUÁRIO - FALTA DE COMPROVAÇÃO - ÔNUS PERTENCENTE À CONCESSIONÁRIA - ATO ILEGAL - APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS INDISPENSÁVEIS - ORDEM CONCEDIDA - RECURSO DESPROVIDO. Não provada notificação prévia (art. 6º, § 3º, da Lei n. 8.987/95) o corte no fornecimento de energia elétrica é ilegal. **Considerando o princípio da continuidade dos serviços públicos essenciais, bem como a frágil situação econômica da impetrante, deve ser mantido o fornecimento de energia no estabelecimento desta,** cabendo às partes negociar o pagamento da dívida.

(TJ-SC - MS: 721194 SC 2009.072119-4, Relator: Cid Goulart Data de Julgamento: 09/11/2010, Segunda Câmara de Direito Público, Data de Publicação: Apelação Cível em Mandado de Segurança n. , de Taió)

O concessionário deve não apenas oferecer o serviço adequado ao usuário, mas também está obrigado a manter os serviços de reclamações para que o usuário possa ser ouvido facilmente e para que adaptações sejam feitas para a efetiva prestação do serviço adequado. Daí surge o dever de manutenção da infraestrutura para reclamações. Esse dever tem causado grandes críticas dos usuários, pois muitos relatam que não conseguem expor suas críticas e não são respondidos. Em Teleconferência divulgada em 2012 pelo MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome)²⁸, muitas das perguntas que foram mandadas criticavam a infraestrutura para as reclamações dos serviços de energia e telefonia.

²⁸ Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=nWe20i7NvRM>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

O dever de processamento das reclamações está muito relacionado com o dever de manutenção de infraestruturas para reclamações, mas aquele se refere ao dever de solução rápida ao que foi alvo de crítica, já o processamento diz respeito à infraestrutura para computar as reclamações e para que seja solucionada rapidamente (dever anterior).

Por fim, tem-se o dever de prestar informações, no qual o concessionário está sujeito a fornecer todas as informações reputadas como relevantes tanto para o Poder Concedente, como para os usuários. Dentro desse dever se insere o princípio comentado anteriormente que é o da transparência, uma vez que, para que seja efetiva a transparência e a participação dos usuários nas decisões, é importante que haja acesso às informações básicas, oferecidas pelo concessionário. Esse princípio se divide em informações atinentes às condições do serviço público concedido e informações atinentes à concessionária e sua operação. O concessionário tem o dever de informar aos usuários, de modo mais amplo possível, as condições do serviço público concedido, sempre que houver relação com a fruição e/ou segurança do usuário. As informações relacionadas à concessionária e à sua operação são mais restritas, pois se referem a questões internas da empresa, relacionando-se com os poderes de fiscalização dos usuários.

5. Tarifas no direito administrativo

A tarifa é um preço ou contraprestação pecuniária que os usuários de serviços públicos pagam para utilizarem um serviço executado indiretamente ou uma infraestrutura pública disponibilizada. Não se trata de um tributo, como a taxa, que se pratica no âmbito da prestação direta de serviços públicos (GUIMARÃES, 2009, p.58). Todo usuário de serviços público, ao utilizar o serviço ou infra-estrutura, deverá pagar a tarifação atribuída. A tarifação recebida é limitada por lei e passível de regulação e controle pelo Poder Público, pois tem ligação com valores que regem o serviço público.

As tarifas devem ser a remuneração principal do concessionário na concessão comum tradicional, já que as outras fontes, analisadas a seguir, assim como os subsídios, tem a finalidade de favorecer a modicidade das tarifas ou as tarifas sociais. As tarifas devem ser fortemente reguladas pelo Estado para que seja respeitada a fixação estipulada na licitação e, assim, cumpridos os princípios e objetivos do serviço público que visam proteger o usuário e garantir a remuneração do concessionário (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p.723).

Para fixação da tarifa será utilizado o preço da proposta vencedora da licitação, lembrando que poderá haver revisão, como dispõe o artigo 9º da Lei de Concessões²⁹. Essa revisão deverá estar prevista nas cláusulas do contrato, assim como o reajuste, ambos com a finalidade de garantir o equilíbrio econômico-financeiro entre a remuneração do usuário e a concessão do serviço. A tarifa tem natureza contratual e deve ser fortemente regulada pelo Estado, porém o contrato não pode ser imutável, devendo se harmonizar sempre à realidade econômica dos usuários e da concessionária, garantindo-se, assim, o equilíbrio econômico-financeiro.

6. Modicidade tarifária

Como já falado, a tarifa é fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação. Para manter a modicidade tarifária e, por analogia, a tarifa social, o Poder Concedente poderá prever a possibilidade de outras fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados. Nesse sentido, o artigo 11 da Lei nº 8987/95 estabelece o seguinte:

Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17³⁰ desta Lei.

A modicidade tarifária indica uma tarifa em valor que não impeça ou dificulte o acesso ou fruição do serviço público por todos (GUIMARÃES, 2009, p.58). No entanto, tarifa módica não se confunde com tarifa social, pois a primeira é aquela praticada ao menor valor possível para cobrir os custos da operação, possibilitar o retorno do investimento e ainda dar lucro ao prestador (concessionário). A tarifa social, no entanto, é aquela que é estabelecida artificialmente através de objetivos externos à relação econômica (objetivos constitucionais sociais) e que pode ser deficitária, com complemento de subsídios³¹ (MARQUES NETO, 2006, p.82). Na tarifa módica não há um déficit orçamentário, já na tarifa social as despesas

²⁹ Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

³⁰ O artigo 17 da desclassificação da proposta de licitação caso necessite para sua viabilização vantagens ou subsídios que não estejam previamente autorizados em lei e à disposição de todos os concorrentes.

³¹ A tarifa social será abordada a seguir.

com a prestação do serviço público serão maiores do que o que os usuários das tarifas sociais custeariam.

Há diversas situações em que o custo elevado da tarifa pode impossibilitar o acesso ao serviço e daí surge a necessidade de se buscar tarifa módica, cuja finalidade imediata é favorecer o acesso ao serviço público. Para que o valor se mantenha no nível acessível e ainda assegurando o valor remuneratório do concessionário, muitas vezes é necessário que haja outras fontes de financiamento para conduzir o valor tarifário a um valor acessível, como os subsídios estatais, analisados mais aprofundadamente no tratamento da cobertura do déficit orçamentário das tarifas sociais.

A modicidade tarifária variará conforme a essencialidade do serviço e a capacidade econômica do usuário (GUIMARÃES, 2009, p.60). Assim sendo, os serviços públicos que são mais essenciais à população, vinculando-se mais intensamente ao exercício da dignidade da pessoa humana, deverão ter valores tarifários menores. A gradação da tarifa funcionará como mecanismo de regulação ao acesso do serviço público e ao conceito de universalização.

A variação da tarifa módica também pode ocorrer conforme a capacidade econômica do usuário. Isso permite que o valor tarifário seja menor à população de baixa renda. Desse modo, quem possui maior poder aquisitivo terá um preço módico maior que o preço módico da população de baixa renda. Fala-se também de tarifa razoável que são as tarifas fixadas de modo compatível com a realidade econômico-financeira do ajuste concessório. Tanto o conceito de modicidade tarifária, como o conceito de razoabilidade tarifária, relacionam-se com economicidade e eficiência. O que os diferenciam é que a razoabilidade tarifária diz respeito à adequação do retorno/remuneração dado ao concessionário do serviço, enquanto a modicidade tarifária refere-se diretamente ao acesso do usuário de serviço público.

Há casos em que existe a razoabilidade da tarifa (o retorno dado ao concessionário é adequado), porém não a sua modicidade (relacionada à capacidade econômica do usuário e a essencialidade o serviço para o usuário). Pode também ocorrer o caso inverso, no qual haverá modicidade, mas não a razoabilidade. Quando se verifica que há algum desses casos, pode-se dizer que há déficit do serviço público, o que poderá ser sanado com a busca estatal de subsídios para a prestação do serviço público que possam garantir que ele seja adequado.

Para se fixar uma tarifa deve-se observar a sua modicidade e as políticas de socialização existentes, sem deixar de diferenciar a capacidade econômica dos usuários dos serviços públicos para que seja garantido o acesso. Almeja-se, desse modo, alcançar o objetivo social da tarifação do serviço público, qual seja: atingir metas de universalização e garantir o acesso a todos os usuários. Para se alcançar o objetivo social é necessário que se institua política tarifária diferenciada pela legislação específica.

7. Tarifas diferenciadas

O artigo 13 da Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos estabelece a possibilidade de tarifas diferenciadas para usuários que são de segmentos distintos, conforme o seguinte: “As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários”. Essa previsão é um fundamento legal importante para os estudos realizados até então, visto que proporciona a discriminação positiva com a finalidade de igualar os distintos segmentos de usuários de serviços públicos. A previsão de tarifas diferenciadas visa preservar o princípio, constitucionalmente defendido, da igualdade.

Para a distinção nas tarifas, no entanto, deverão ser seguidas algumas diretrizes, porque não é qualquer distinção entre os usuários que autoriza a discriminar. É mister que essa desigualação tenha algum valor constitucional e seja relevante para se introduzir legislativamente. Desse modo, não basta que os usuários sejam diferentes, mas que essas diferenças tenham o condão de impossibilitarem a consolidação dos valores prestigiados na Constituição (BANDEIRA DE MELLO, 2000, p.42).

Na doutrina estudada (JUSTEN FILHO, 2003 e GUIMARÃES, 2009), encontram-se dois tipos de tarifas diferenciadas. O primeiro tipo, que será o foco do nosso trabalho e será analisado mais profundamente, é a tarifa diferenciada que visa à socialização e à universalização do serviço público, chamada tarifa social. O segundo tipo de tarifa diferenciada são as tarifas extrafiscais, que visam à preservação dos bens escassos envolvidos com a utilização do serviço público na concessão, que são as tarifas de cunho meramente regulatório.

Na segunda hipótese, a tarifa servirá como indutor do comportamento do usuário para que haja a preservação de bens escassos. A tarifa será, portanto, um estimulante para que

o usuário atue de forma a racionalizar e economizar o bem ou serviço. A tarifa poderá elevada, desestimulando o desperdício e o uso excessivo do serviço público.

Nos dois casos, deverá ser respeitado, como tratado anteriormente, o princípio da isonomia, só sendo aceitável o tratamento diferenciado se houver desigualdade real entre os usuários. Como relatado, o ordenamento jurídico proíbe discriminações infundadas.

8. Tarifas sociais

As tarifas sociais se inserem no conceito amplo de tarifas diferenciadas. Pode-se falar que a tarifa social consiste em um preço político destinado a parcela da população carente de recursos que tem uma situação socioeconômica deficitária que impeça ou restrinja o acesso aos serviços públicos. Usa-se essa expressão para indicar políticas públicas que promovem a variação da tarifa em função da deficiência de recursos financeiros dos usuários. Consiste na fixação de tarifas mais reduzidas para população mais carente de recursos econômicos que necessitam o acesso a serviços públicos (JUSTEN FILHO, 2003, p.375).

Uma das diferenças entre tarifas sociais e as módicas diz respeito, como retratado, ao déficit orçamentário das primeiras. Sendo assim, nas tarifas sociais o valor pago pelos usuários não supre o valor gasto pela concessionária para prestar o serviço, já nas tarifas módicas haverá um lucro tímido para o concessionário, devendo ser observado o equilíbrio econômico-financeiro e a finalidade.

Nas tarifas sociais são criadas discriminações em decorrência das diferenças socioeconômicas da população, almejando a universalização e o acesso igualitário ao serviço público. A socialização do serviço público deve ser buscada para que se garanta a dignidade da pessoa humana e, para isso, deverá ser feita redução ou eliminação do custo financeiro aos grupos de usuários com maior poder de riqueza (GUIMARÃES, 2003, p.70)

O princípio basilar que fundamenta a tarifa social é o princípio da igualdade, em conjunto com outros objetivos constitucionais, como a redução das desigualdades sociais e regionais e a erradicação da pobreza e da marginalização (artigo 170, VII e 3º, III da CF).

Muitas indagações são trazidas nesse ponto da pesquisa. A intenção agora é pontuá-las e questioná-las, trazendo, se possível, soluções para os debates.

8.1. Cobertura da tarifa social³²

A tarifa social significa que o serviço disponibilizado será deficitário, ou seja, o montante pago pela população de baixa renda para utilização do serviço será menor que o montante necessário para assegurar a exploração e manutenção do serviço público. Para que seja possível a execução, essa diferença entre o custo total da prestação (incluindo o lucro do concessionário) e o valor pago a tarifa social deve ser coberta de alguma forma, que poderá ser via subsídios estatais ao concessionário, pela incorporação desse custo nas tarifas de outros segmentos de usuários ou por receitas extraordinárias. Cabe lembrar, de acordo com o artigo 11 da Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, o Poder Concedente pode prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, ou, no caso, as tarifas sociais.

O concessionário não tem o dever de arcar com a atividade deficitária individualmente, pois a concessão é regida pelo equilíbrio econômico-financeiro e não haveria nenhum interesse do mercado na prestação do serviço público se essa atividade não lhe gerasse lucro. Se houve uma transferência para a iniciativa particular a possibilidade de concessão do serviço público, a lógica capitalista deverá existir para que haja interesse na prestação e, portanto, os déficits orçamentários não poderão ser arcados pelas empresas prestadoras unicamente. Porém, essas concessionárias poderão suportar os custos se, através de fontes alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados tiverem o incremento econômico necessário para tanto.

Possibilidade interessante é a dos subsídios estatais para cobrir os custos das tarifas sociais. Com os subsídios o próprio Estado arcaria com o déficit orçamentário referente à redução ou à supressão das desigualdades econômicas. Sob esse aspecto, é fundamental lembrar que se os cofres públicos arcarem com o custo da tarifa social (que será o valor do fornecimento - exploração e manutenção - do serviço público para determinados usuários de baixa renda), a própria comunidade é que arcará com os encargos. Dessa forma, os usuários

³² No caso da tarifa social de energia elétrica tem-se para a sua cobertura a Conta de Desenvolvimento (CDE) que é destinada à promoção do desenvolvimento energético dos estados, a projetos de universalização dos serviços de energia elétrica, ao programa de subvenção aos consumidores de baixa renda e à expansão da malha de gás natural para o atendimento dos estados que ainda não possuem rede canalizada. Criada em 26 de abril de 2002 pela Lei nº 10.438, a CDE é gerida pela Eletrobras, cumprindo programação determinada pelo Ministério de Minas e Energia.

que fazem jus a tarifa social estarão se beneficiando às custas de toda sociedade (JUSTEN FILHO, 2003, p.376), o que é adequado diante do princípio da solidariedade já mencionado.

A crítica aos subsídios estatais é oportuna e, para isso, pensou-se em uma alternativa, que seria a diferenciação tarifária conforme a possibilidade econômica. Desse modo, as classes econômicas mais privilegiadas arcarão com as tarifas sociais ofertadas às classes carentes, preservando-se uma sociedade justa, igualitária e solidária, que são interesses protegidos constitucionalmente. Haveria, portanto, uma transferência dos custos das classes hipossuficientes para as classes mais privilegiadas economicamente. Para admissibilidade da vinculação de tarifas a circunstâncias subjetivas patrimoniais dos usuários, seria aplicada uma espécie de modalidade do princípio da capacidade contributiva. O usuário contribuiria na medida de sua capacidade econômica. Desse modo, os usuários que possuem maiores recursos econômicos pagariam tarifas mais elevadas, incorporando nesse custo, os valores que os hipossuficientes não teriam como pagar (JUSTEN FILHO, 2003, p.376). Sobre o princípio da capacidade contributiva, Regina Helena Costa afirma o seguinte (1993, p.56)³³:

Poder-se-ia argumentar com aquelas situações-limite, nas quais o Poder Público concede isenções de taxas à população carente. Quando, por exemplo, desobriga os hipossuficientes do pagamento de taxas de água e energia elétrica ou, então, quando autoriza seu acesso ao serviço público de prestação jurisdicional independentemente do pagamento de custas, em obediência ao disposto no art. 5º XXXV da Lei Maior.

Em tais hipóteses, porém, a isenção é concedida não em virtude da diminuta ou inexistente capacidade contributiva dos sujeitos, mas em virtude de considerações de outra ordem, tais como a desigualdade social, a minimização do sofrimento das pessoas pobres, etc. Justifica-se, portanto, tal medida, com fundamento em outras diretrizes constitucionais, sem recorrer-se ao postulado da capacidade contributiva, estranho à postura da hipótese de incidência dos tributos vinculados.

Por fim, a hipótese de incorporação dos custos da tarifa social nas tarifas pagas pelos demais usuários também sofre críticas. Uma delas é a transferência dos custos aos usuários que têm um consumo mais elevado, visto que, eventualmente, o consumo elevado não retratará maior capacidade contributiva, mas derivará de necessidades mais intensas (JUSTEN FILHO, 2003, p.377). Sendo assim, a transferência do déficit orçamentário da tarifa social poderá incidir na população que não possui capacidade contributiva elevada, mas, pelo contrário, poderá resultar em efeitos que não se vinculam com a renda do usuário.

³³ No mesmo sentido, **SACCHETTO, C.** O dever de solidariedade no direito tributário: o ordenamento italiano. In: **GRECO, M. A. GODOL, M. S.** (Coord.). Solidariedade social e tributação. São Paulo: Dialética, 2005. p.26: A Constituição Republicana [Italiana] abandonou a noção liberal de finanças “neutras”, pela qual a imposição deve deixar inalteradas as posições econômicas dos contribuintes e pode ser justificada apenas pela remoção das causas de ineficiência do funcionamento do mercado, para assumir uma imposição de finanças “funcionais”, e nesta funcionalidade não se pode deixar de subentender também uma função isonômica e redistributiva da renda em obediência ao art. 3º da Constituição. (*Grifo nosso*)

Sobre a transferência dos custos aos usuários de outros segmentos, a solução pode ser encontrada no princípio da legalidade e na participação dos usuários (relacionado ao princípio da transparência). A aprovação legislativa das tarifas sociais deve ter instrumentos para que a população manifeste sua concordância ou discordância e caberá a lei estabelecer critérios para aplicação da tarifa.

8.2. Método de escolha dos beneficiários

O *discrímen* legal deverá atender as diretrizes elucidadas anteriormente, não podendo se vincular apenas a um indivíduo, devendo haver diferenciação real entre os usuários, devendo ter uma relação entre essa diferença e o que foi estabelecido pela lei e, por fim, a relação terá que ter como fim interesses constitucionalmente protegidos (BANDEIRA DE MELLO, 2000, p.41).

Lembrando outros postulados de Celso Antônio (2000,p.23), a lei não poderá estabelecer como o critério diferencial uma característica tão específica que singularize no presente e definitivamente, de modo absoluto, um sujeito. Além disto, o critério estabelecido deverá residir nas pessoas que serão discriminadas (isto é, o diferencial das pessoas deve estar nelas mesmas para servir à diferenciação).

Desta maneira, os diplomas legais que serão analisados (Lei nº 12.212/2010, Projeto de Lei nº 6.677/06 e Resolução nº 586/2012 da ANATEL) deverão possuir dispositivos que tratem da escolha dos beneficiários de baixa renda de modo que não vincule apenas um indivíduo e esse indivíduo deverá estar em condição de hipossuficiência socioeconômica determinado pelo CadÚnico (meio salário mínimo *per capita*), pois essa escolha terá como finalidade a concretização do princípio da igualdade no aspecto material, visto que a desigualação desses diplomas legais tem como propósito o acesso igualitário de todos.

CAPÍTULO IV – TARIFA SOCIAL NO SERVIÇO DE ENERGIA

1. O serviço de energia elétrica no Brasil e sua natureza social

Alguns autores caracterizam a energia elétrica como um bem meritório, pois suas qualidades como bem privado são menos importantes do que sua utilidade e natureza social, devido aos seus benefícios externos gerados à sociedade. A característica principal dessa externalidade é que existem bens que a sociedade necessita e não são vendidos no mercado, como, por exemplo, a inclusão social e o acesso à eletricidade. Dessa forma, esse benefício externo (ser acessível a toda população) foge do fundamento de interação entre vendedores (concessionárias) e compradores (usuários – população), e o preço final do produto não leva em consideração a utilidade total do bem. A energia elétrica é gerada e distribuída com determinado custo e a concessionária não consegue se apoderar de todo o benefício que a energia elétrica gerou à sociedade de forma que os benefícios sociais de seu uso excedem os benefícios privados (SANTANA; PEDERNEIRAS, 2009, p. 1 e ss).

Para os economistas, pode-se caracterizar a energia elétrica também como um bem misto, pois é rival e exclusivo, mas com características de bem público. A rivalidade e exclusividade em seu uso podem ser evidenciadas com o consumo, pois cada por um usuário significa um megawatt a menos disponível no sistema e seu consumo se dá através de pagamento. Apesar disso, a energia elétrica apresenta características de bem público porque o bem estar geral da comunidade cresce quando seus membros são providos de eletricidade. A eletricidade é um bem misto e, portanto, pode ser produzida pela iniciativa privada, mas, como tal, pode excluir uma parcela da população ao seu acesso por ser um bem remunerado e, sendo assim, o Estado sabendo a importância da sua provisão cria programas de acesso à energia elétrica (SANTANA; PEDERNEIRAS, 2009, p. 2).

A energia elétrica no Brasil é necessária a uma existência digna das pessoas e, dessa maneira, importante qualificá-la, seguindo o entendimento de Roberto Gesta Leal³⁴, como um bem público, pois suas origens derivam das forças da natureza e do uso de seus recursos. Sendo bem público, deve ser usado de forma racional e equilibrada em face ao meio ambiente, razão pela qual sofrem regulação no âmbito da fruição e prestação, que obedece a

³⁴BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Agravo Interno, nº70024279069, 3ª Câmara Cível, julgado em 29 de maio de 2008, Rogério Gesta Leal (Relator).Disponível em: <www.tj.rs.gov.br>. Acesso em: 14 fev. 2014.

preceitos de ordem pública indisponível e incondicionada, garantindo, desse modo, a igualdade ao acesso a esse bem essencial³⁵.

Diante da necessidade social da energia elétrica, o Governo reconhece a imprescindibilidade da sua oferta, o que a torna um fator essencial no planejamento energético do país. Sendo assim, se torna importante a análise das competências do setor público, através de concepções que justifiquem a ação intervencionista do Estado na economia.

Quando o Estado exerce sua atividade financeira pratica três funções básicas, quais sejam: a função alocativa, a função distributiva e a função estabilizadora. Essas funções têm por característica comum o poder regulatório do Estado. Elas existem para combater as falhas de mercado através de diversos mecanismos, como fazer com que as desigualdades regionais dentro do país sejam minimizadas, assegurar uma justa distribuição de renda que garanta que todos tenham acesso a bens essenciais, bem como impedir a formação de monopólios ou estruturas de mercado que concentrem poder.

As funções alocativa e distributiva servem para explicar o provimento do acesso à eletricidade por parte do Governo. A função alocativa está associada ao fornecimento de bens e serviços públicos não oferecidos adequadamente pelo sistema de mercado, ou seja, quando o mercado não é capaz livremente de oferecer à sociedade níveis adequados de produção. A função distributiva tem por objetivo promover ajustamentos na distribuição de renda e de riqueza, minimizando condições de miséria e trazendo qualidade de vida à população mais carente. A função distributiva encaixa-se mais indiretamente na justificativa da oferta de eletricidade por parte do Governo, pois o acesso a ela promove maior inclusão social e melhores oportunidades de emprego e renda (SANTANA; PEDERNEIRAS, 2009, p.2).

Para que haja acesso à energia elétrica é preciso que ocorra uma relação entre a tarifa cobrada e a capacidade de pagamento da classe que terá o acesso. Desta relação, surge o impasse quando a capacidade contributiva do possível usuário não é suficiente para garantir o bem a ser consumido. À vista disso, a tarifa social se caracteriza por mecanismos que possam assegurar o acesso à energia elétrica em quantidade suficiente para o exercício da dignidade da pessoa, sobretudo as que pertencem a grupos mais carentes. O Governo realizará sua função distributiva ao permitir que um grupo de consumidores considerados de baixa renda

³⁵BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Agravo Interno, nº70024279069, 3ª Câmara Cível, julgado em 29 de maio de 2008, Rogério Gesta Leal (Relator).Disponível em: <www.tj.rs.gov.br>. Acesso em: 14 fev. 2014.

tenha acesso à energia elétrica através de um desconto incidente na tarifa ordinária (SANTANA; PEDERNEIRAS, 2009, p.1 e ss).

Uma grande vantagem da energia elétrica em relação às outras fontes energéticas é o grande grau de eficiência verificado pela capacidade de ser transportada facilmente do ponto onde é gerada até a sua chegada ao consumidor. A princípio, a energia elétrica era utilizada para atender os centros urbanos maiores e, desde então, é uma das bases da sociedade moderna. A relevância da eletrificação encontra-se em diversos fatores como a facilitação de investimentos necessários às ações voltadas para a educação, saúde, segurança, habitação, dentre outras, com a finalidade precípua de garantir a população um nível de bem-estar social (SANCHES, 2006, p.261).

Tendo em vista a importância da energia elétrica na nossa sociedade, destaca-se a sua natureza social, motivo pelo qual deve haver políticas públicas definindo a quem compete providenciar, fornecer e arcar com os custos os quais as populações de baixa renda não pode arcar. Sabendo que o bem público energia elétrica é um bem essencial a todos, deve-se também admitir a necessidade do planejamento dessas políticas públicas adequadas para a sua concessão e manutenção, pois para que haja o fornecimento de energia elétrica, dois importantes interesses estão envolvidos: o primeiro é o do fornecedor/concessionária que prevê o pagamento do serviço como a contraprestação e forma de viabilizar a continuidade do serviço, sua modicidade, qualidade e eficiência para toda a sociedade. O segundo interesse é o do consumidor, que quer receber o serviço em condições adequadas.

Se o fornecedor ou o consumidor inadimplir a sua obrigação, tal atitude implicará em consequências graves tanto individuais (possibilidade de suspensão do serviço e cobrança da dívida), como sociais (inviabilizando a prestação deste serviço para os demais consumidores, por ausência de estrutura financeira necessária, o que pode gerar problemas de segurança comunitária)³⁶.

Di Pietro (2012, p.106) define serviço público como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas”. Como foi visto, a energia elétrica enquadra-se como um bem público essencial, mas também como um serviço público

³⁶BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Agravo Interno, nº70024279069, 3ª Câmara Cível, julgado em 29 de maio de 2008, Rogério Gesta Leal (Relator).Disponível em: <www.tj.rs.gov.br>. Acesso em: 14 fev. 2014.

social que é aquele que atende as necessidades coletivas, as necessidades de cunho social e no qual a atuação do Estado é essencial (LUCAS; SIELISHOW; VAZ; 2010, p.5).

Diante da essencialidade do serviço público de energia elétrica, inicialmente, o STJ entendia que o fornecedor, a luz do princípio da continuidade, não poderia realizar o corte da energia elétrica pela inadimplência do consumidor, mas deveria achar outros meios legais (ação de cobrança ou de execução) para compelir o consumidor ao pagamento de suas obrigações.

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ENERGIA ELÉTRICA. AUSÊNCIA DE PAGAMENTO DE TARIFA. CORTE. IMPOSSIBILIDADE. 1. É condenável o ato praticado pelo usuário que desvia energia elétrica, sujeitando-se até a responder penalmente. 2. Essa violação, contudo, não resulta em reconhecer como legítimo ato administrativo praticado pela empresa concessionária fornecedora de energia e consistente na interrupção do fornecimento da mesma. 3. A energia é, na atualidade, um bem essencial à população, constituindo-se serviço público indispensável subordinado ao princípio da continuidade de sua prestação, pelo que se torna impossível a sua interrupção. 4. Os arts. 22 e 42, do Código de Defesa do Consumidor, aplicam-se às empresas concessionárias de serviço público. 5. O corte de energia, como forma de compelir o usuário ao pagamento de tarifa ou multa, extrapola os limites da legalidade. 6. Não há de se prestigiar atuação da Justiça privada no Brasil, especialmente, quando exercida por credor econômica e financeiramente mais forte, em largas proporções, do que o devedor. Afronta se assim fosse admitido, aos princípios constitucionais da inocência presumida e da ampla defesa. 7. O direito do cidadão de se utilizar dos serviços públicos essenciais para a sua vida em sociedade deve ser interpretado com vistas a beneficiar a quem deles se utiliza. 8. Recurso improvido³⁷.

Hoje, o entendimento do STJ é pacificado na possibilidade de corte no fornecimento de energia elétrica de consumidores inadimplentes, desde que precedido de notificação (artigo 6º, §3º, inciso II da Lei nº 8.987/1995, permitindo o corte no fornecimento do serviço público em caso de inadimplemento, considerando o interesse público). Entende-se que a suspensão do fornecimento de energia elétrica é um forte mecanismo de recuperação financeira e de impedir que a inadimplência das tarifas seja repassada integralmente aos consumidores adimplentes.

ADMINISTRATIVO – FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA – RECURSO ESPECIAL – ALÍNEAS "A" E "C" – AUSÊNCIA DE OMISSÃO ACÓRDÃO RECORRIDO – INADIMPLEMENTO DO USUÁRIO – INTERRUPTÃO DO FORNECIMENTO – POSSIBILIDADE – PRECEDENTES.

1. Preliminarmente, o recurso merece conhecimento, porquanto a matéria federal restou devidamente prequestionada, bem como a divergência foi demonstrada nos moldes regimentais.

³⁷BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandão de Segurança, nº 8915/MA, 1ª Turma, julgado em 12 de maio de 1998, Ministro José Delgado (Relator). Disponível em: <www.stj.gov.br>. Acesso em: 27 jan.2014.

2. Não resta evidenciada a alegada violação do art. 535 do CPC, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, conforme se depreende da análise do acórdão recorrido. Assim, não merece provimento o recurso nesse aspecto.
3. É legítimo o ato administrativo praticado pela empresa concessionária fornecedora de energia e consistente na interrupção de seus serviços, em face de ausência de pagamento de fatura vencida.
4. A jurisprudência da Primeira Seção do STJ, pelo seu caráter uniformizador no trato das questões jurídicas em nosso país, é no sentido de que “é lícito à concessionária interromper o fornecimento de energia elétrica, se, após aviso prévio, o consumidor de energia elétrica permanecer inadimplente no pagamento da respectiva conta (L. 8.987/95, Art. 6º, § 3º, II)”.
5. Na questão ora analisada, o pagamento é contraprestação, aplicável o CDC, e o serviço pode ser interrompido em caso de inadimplemento.
6. A continuidade do serviço sem o efetivo pagamento quebra o princípio da isonomia e ocasiona o enriquecimento ilícito e sem causa de uma das partes. Recurso especial conhecido e parcialmente provido, para reformar o acórdão recorrido e considerar legal a suspensão do fornecimento de energia elétrica ante o inadimplemento do usuário³⁸.

Cabe lembrar que a Resolução ANEEL nº 414/2010 estabelece que o consumidor deve ser notificado e a notificação deve ser feita com antecedência mínima de 15 dias em relação à interrupção do fornecimento. O artigo 172, parágrafo 3º³⁹ da Resolução dispõe sobre um benefício para a Subclasse Residencial Baixa Renda, pois é determinado um intervalo mínimo de 30 (trinta) dias entre a data do vencimento da fatura e a data da suspensão do fornecimento de energia elétrica.

Oportuno também ressaltar o entendimento do Ministro do STJ, Luis Fux, o qual é muito interessante, pois pretende analisar a possibilidade de suspensão da energia elétrica a partir do caso concreto e, quando este versar sobre unidades públicas essenciais e a consumidores com poucos recursos financeiros, torna-se impossível a interrupção de fornecimento de energia, conforme se observa através do seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO. CORTE DO FORNECIMENTO DE ÁGUA. INADIMPLÊNCIA DO CONSUMIDOR. LEGALIDADE.

1. A 1ª Seção, no julgamento do RESP nº 363.943/MG, assentou o entendimento de que é lícito à concessionária interromper o fornecimento de energia elétrica, se, após aviso prévio, o consumidor de energia elétrica permanecer inadimplente no pagamento da respectiva conta (Lei 8.987/95, art. 6º, § 3º, II).
2. Ademais, a 2ª Turma desta Corte, no julgamento do RESP nº 337.965/MG entendeu que o corte no fornecimento de água, em decorrência de mora, além de não malferir o Código do Consumidor, é permitido pela Lei nº 8.987/95.

³⁸BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 860383/RS, 2ª Turma, julgado em 28 de Novembro de 2006, Ministro Humberto Martins (Relator). Disponível em: <www.stj.gov.br>. Acesso em: 27 jan. 2014.

³⁹ Artigo 172 § 3º Da Resolução 414/2010 da ANEEL: Para as unidades consumidoras classificadas nas Subclasses Residencial Baixa Renda deve ocorrer com intervalo mínimo de 30 (trinta) dias entre a data de vencimento da fatura e a data da suspensão do fornecimento.

3. Ressalva do entendimento do relator, no sentido de que o corte do fornecimento de serviços essenciais - água e energia elétrica - como forma de compelir o usuário ao pagamento de tarifa ou multa, extrapola os limites da legalidade e afronta a cláusula pétrea de respeito à dignidade humana, porquanto o cidadão se utiliza dos serviços públicos posto essenciais para a sua vida, curvo-me ao posicionamento majoritário da Seção.

4. A aplicação da legislação infraconstitucional deve subsumir-se aos princípios constitucionais, dentre os quais sobressai o da dignidade da pessoa humana, que é um dos fundamentos da República e um dos primeiros que vem prestigiado na Constituição Federal.

5. Deveras, in casu, não se trata de uma empresa que reclama uma forma de energia para insumo, tampouco de pessoas jurídicas portentosas, mas de uma pessoa física miserável, de sorte que a ótica tem que ser outra. O direito é aplicável ao caso concreto, não o direito em tese. Imperioso, assim tenhamos, em primeiro lugar, distinguir entre o inadimplemento de uma pessoa jurídica portentosa e o de uma pessoa física que está vivendo no limite da sobrevivência biológica.

6. Em segundo lugar, a Lei de Concessões estabelece que é possível o corte considerado o interesse da coletividade, que significa não empreender o corte de utilidades básicas de um hospital ou de uma universidade, tampouco o de uma pessoa que não possui módica quantia para pagar sua conta, quando a empresa tem os meios jurídicos legais da ação de cobrança. A responsabilidade patrimonial no direito brasileiro incide sobre patrimônio devedor e, neste caso, está incidindo sobre a própria pessoa!

7. Ressalvadas, data máxima venia, opiniões cultíssimas em contrário e sensibilíssimas sob o ângulo humano, entendo que 'interesse da coletividade' a que se refere a lei pertine aos municípios, às universidades, hospitais, onde se atingem interesses plurissubjetivos.

8. Por outro lado, é mister considerar que essas empresas consagram um percentual de inadimplemento na sua avaliação de perdas, por isso que é notório que essas pessoas jurídicas recebem mais do que experimentam inadimplementos.

9. Destacada a minha indignação contra o corte do fornecimento de serviços essenciais de pessoa física em situação de miserabilidade e absolutamente favorável ao corte de pessoa jurídica portentosa, que pode pagar e protela a prestação da sua obrigação, submeto-me à jurisprudência da Seção.

10. Embargos de divergência rejeitados, por força da necessidade de submissão à jurisprudência uniformizadora.

(REsp 337965/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/09/2004, DJ 08/11/2004, p. 155)⁴⁰ (grifo nosso)

Cortar o fornecimento de energia elétrica, um serviço essencial, como forma de compelir o usuário ao pagamento de tarifa ou multa, como relata o Ministro Fux, “extrapola os limites da legalidade e afronta a cláusula pétrea de respeito à dignidade humana, porquanto o cidadão se utiliza dos serviços públicos posto essenciais para a sua vida”.

Muito elogiável o entendimento do Ministro, pois também se baseia no que está estabelecido na Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, no artigo 6º, §3º, inciso II, que relata que poderá haver corte por inadimplência, mas deverá ser considerado o

⁴⁰BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 337965/MG, 1ª Seção, julgado em 22 de setembro de 2004, Ministro Luiz Fux (Relator). Disponível em: <www.stj.gov.br>. Acesso em: 00 jan. 2014.

interesse da coletividade, o que não abrange o corte de unidades públicas essenciais, como hospitais e universidades e, muito menos, o de uma pessoa em estado de miserabilidade que não possui renda para pagar a tarifa ou multa, sendo que a empresa tem os meios jurídicos legais da ação de cobrança. Segundo Fux, “a responsabilidade patrimonial no direito brasileiro incide sobre patrimônio devedor e, neste caso, está incidindo sobre a própria pessoa!”.

Deve haver um equilíbrio entre o respeito ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e a finalidade de lucro que é inerente a toda atividade empresarial, na qual se insere as concessionárias de serviços públicos. Para minimizar estes conflitos, criou-se a tarifa social de energia elétrica, um dos enfoques da pesquisa, analisada a seguir.

2. Aspectos históricos da Tarifa Social de Energia Elétrica e da necessidade de universalização dos serviços de energia elétrica.

O setor elétrico brasileiro passou por diversas mudanças nos últimos anos e, apesar do relativo sucesso, a exclusão elétrica ainda é um problema relevante que se torna ainda mais com a população de renda mensal inferior a meio salário mínimo, como relatado pelo próprio IBGE. Na pesquisa realizada, os brasileiros que vivem com até $\frac{1}{2}$ (meio) salário mínimo *per capita* tem maiores dificuldades ao acesso à saneamento básico, iluminação e outros bens duráveis de dependem de eletricidade (ver anexo II, III, IV e V). Dessa forma, a exclusão elétrica, em seu caráter de política social, não pode ser diminuída apenas com a criação de programas de extensão física das redes de energia elétrica, devendo ser complementada por uma política tarifária adequada que permita que os consumidores de baixa renda, possam usufruir e pagar pela energia ofertada. Neste item, abordaremos a evolução das tarifas sociais de energia elétrica e das políticas tarifárias que visam a universalização no setor elétrico brasileiro.

No Brasil, o setor elétrico apresenta três fases visíveis: o início da implantação dos aproveitamentos hidrelétricos, com o controle dos principais mercados por empresas privadas estrangeiras, o crescimento da participação do Estado, com criação da Eletrobrás e de empresas de distribuição de energia elétrica e, recentemente uma nova privatização das empresas distribuidoras (FRANÇA, 1999, p. 1).

Em meados dos anos 1950, quase meio século depois da construção das primeiras hidrelétricas pela iniciativa privada, começou o processo de estatização do setor elétrico.

Acreditava-se, na época, que o Estado era a melhor opção como produtor direto de infraestrutura e favoreceria o crescimento nacional. Com o tempo, notou-se que seriam necessários grandes investimentos no setor elétrico para que o modelo de desenvolvimento implantado pudesse funcionar. Desse modo, instaurou-se um instrumento de transferência de recursos (taxas de eletrificação e imposto único de energia elétrica) que possibilitou que as empresas estaduais de eletricidade pudessem se capitalizar e se transformar em entidades sólidas e poderosas novamente (FRANÇA, 1999, p.1).

Durante o período em que o fornecimento dos serviços públicos era prestados predominantemente por empresas estatais, havia vários programas de atendimento a parcelas da população com menores níveis de renda. Nesse momento, o Estado financiava setores de infraestrutura (como a energia elétrica) e foi possível a implantação de vários programas sociais, consistentes em tarifas com descontos a determinadas classes de consumidores, com critérios nem sempre objetivos (TAVARES, 2003, p.58). Tais políticas eram utilizadas com frequência como ferramentas de redistribuição de renda para atendimento da população mais carente. Os programas consistiam não apenas em programas de desconto, mas também de universalização do acesso, cabendo às empresas estatais estender suas redes de distribuição dos serviços, não só de energia elétrica, como de água, tratamento de esgoto, telefonia, etc. de forma a permitir o acesso físico da maior parte da população (TAVARES, 2003, p.59).

Em 1973, foi instituída a política de *equalização tarifária* que determinava tarifas idênticas a todas as regiões do país. O consumidor deveria se enquadrar em uma das subclasses tarifárias e, após essa classificação, o preço de cada unidade de energia seria igual, independentemente da distribuidora monopolista local, das características do mercado da região e da estrutura de custos. Com a equalização tarifária, as empresas distribuidoras acabaram sendo classificadas como superavitárias ou deficitárias de acordo com a sua estrutura de custos diferenciada em cada região.

Ainda em 1973 as tarifas de energia elétrica foram reajustadas em valores inferiores ao da inflação, o que levou a uma diminuição das receitas das firmas da ISEB, como forma de obter resultados macroeconômicos de controle da inflação. Esse barateamento da energia elétrica buscava uma redução da dependência energética nacional, especialmente de derivados do petróleo. O Decreto nº 79.706/77 transferiu a competência da definição das tarifas dos agentes do setor elétrico (MME, DNAEE - Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica -, e empresas estatais) para o Ministério da Fazenda, indo a favor da tendência de gestão como instrumento de política macroeconômica (TAVARES, 2003, p.60).

A equalização financeira entre as distribuidoras era feita através da RGG (Reserva Geral de Garantia, criada pela Lei nº 5.655/71), conta gerida pela Eletrobrás que fazia a transferência de recursos entre as distribuidoras superavitárias e deficitárias. A política da *equalização tarifária* possibilitou os investimentos no setor elétrico em regiões rurais, em regiões de pouco potencial de retorno econômico devido à baixa renda da população atendida e em regiões isoladas, além de permitir investimentos em tecnologia de custo elevado como as usinas nucleares de Angra dos Reis. Por outro lado, essa política provocava um desestímulo às empresas superavitárias pela busca de eficiência e qualidade, pois não poderiam se apropriar do lucro das operações, pois era destinado a subsidiar as empresas deficitárias (TAVARES, 2003, p.60).

No final da década de 1970 o endividamento externo brasileiro contraído durante essa década foi agravado pelo crescimento de juros internacionais e pela manipulação das tarifas que foram utilizadas para o controle da inflação. Na década de 1980 as empresas estatais começaram a ter problemas em manter a qualidade e a expansão do setor elétrico brasileiro, devido dificuldades financeiras, principalmente. (TAVARES, 2003, p.61-2)

No final da década de 80, a crise financeira da União e Estados e o modelo legal e normativo vigente motivaram a crise do setor elétrico brasileiro, que encontrava grandes dificuldades na manutenção da qualidade e a oferta da eletricidade. Nesse momento, associada ao retorno da democracia sob a Constituição Federal de 1988 e devido a pressões de organizações como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, o papel do Estado foi redesenhado, com o intuito de haver um incentivo à concorrência, principalmente de empresas privadas, e uma menor influência estatal (BEGO, 2010, p.234).

Esse novo modelo adotado para o setor elétrico e para os serviços públicos em geral, resultou na desverticalização e na privatização de empresas estatais, o que ocasionou o surgimento de novos atores e de um novo arcabouço regulatório (VIANA, 2008, p.12). Nesse contexto, a questão da universalização foi deixada em segundo plano. Por outro lado, discussões para a expansão da eletrificação rural entraram mais tarde em pauta, muitas vezes com o intuito de compensar eventuais resistências à privatização das empresas.

Em 1993, ocorreu a chamada de *desequalização* tarifária, introduzida por meio da Lei nº 8.631/1993. As concessionárias de energia elétrica passaram a apresentar ao Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) as tarifas necessárias para cobrirem os custos do serviço prestado. Ao DNAEE cabia a homologação das tarifas a serem aplicadas ao mercado consumidor da distribuidora, que seriam reajustadas mensalmente por

meio de uma fórmula paramétrica de índices setorial (SANTANA; PEDERNEIRAS, 2009, p.2 e ss).

A desigualização tarifária, em contrapartida da equalização, consistiu em diferenciar as tarifas segundo as características do mercado consumidor de cada concessionária e a estrutura de custos. Destarte, Pires e Piccinini (1998, p.40 e ss) expõem a justificativa da desigualização, relatando que os preços não-discriminatórios fez com que o regime tarifário não abordasse as diferenças existentes entre as diversas categorias de consumidores, resultando em ineficiências alocativas. Dessa forma, são enumeradas três justificativas para a desigualização, segundo os autores:

Primeiro, a equalização tarifária e o regime de remuneração garantida traziam problemas de eficiência econômica, ao desestimularem a eficiência produtiva e incentivarem a elevação dos custos setoriais; segundo, a equalização tarifária teria deixado de ser um fator relevante para promover a justiça social, visto que, em razão da evolução do sistema elétrico brasileiro, os custos regionais tornaram-se similares; e, terceiro, a desigualização criaria um incentivo competitivo entre as concessionárias ao permitir a visualização dos diferentes preços cobrados pelas empresas em suas áreas de atuação.

Com a publicação da Medida Provisória nº 482/95, que instituiu o Plano Real, os reajustes das tarifas de energia elétrica foram suspensos. Somente com a edição da Portaria nº 267, de 3 de novembro de 1995, é que o Ministério da Fazenda (MF) autorizou o Ministério de Minas e Energia (MME) a promover novos reajustes das tarifas dos serviços de fornecimento de energia elétrica. A Portaria também autorizou o MME a alterar o regime de descontos aplicados à tarifa da classe residencial. Nesse período existia na tarifa dos consumidores residenciais uma espécie de subsídio regressivo – quanto menor o consumo, maior o desconto. Entretanto, esse desconto permanecia mesmo que o consumo superasse as faixas beneficiárias. O problema existente era que, independentemente do nível de renda, todos os consumidores classificados como residenciais recebiam benefício tarifário. Partindo da hipótese de que deve haver uma correlação positiva entre o nível de renda e o consumo de energia elétrica, o benefício que atingia a todos os consumidores residenciais gerava um subsídio tarifário àqueles de elevado poder aquisitivo, que, do ponto de vista redistributivo, descaracterizava o sentido social da medida. (SANTANA; PEDERNEIRAS, 2009, p.3).

Dessa maneira, com os reajustes tarifários homologados pelo DNAEE a partir de novembro de 1995, o que ocorreu foi uma divisão dos consumidores residenciais em duas subclasses: Residencial Baixa Renda e Residencial. Assim, o desconto tarifário passou a incidir somente para os consumidores residenciais classificados como Baixa Renda. Além da

classificação das classes residenciais de consumo, ocorreu também um estabelecimento de níveis de consumo para se enquadrar como baixa renda e cada concessionária passou a caracterizar quais unidades consumidoras dentro dos limites de consumo seriam beneficiárias da tarifa social⁴¹(SANTANA; PEDERNEIRAS, 2009, p.4).

No final dos anos 90, em 2 de dezembro de 1999, foi criado por Decreto Presidencial o Programa Nacional de Eletrificação Rural Luz no Campo, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, por intermédio da Eletrobrás. O objetivo do programa era eletrificar um milhão de propriedades rurais até 2002. Apesar da grande publicidade feita pelos criadores e gestores do programa, o *Luz no Campo* não inovou, pois não houve o financiamento apenas de parte da responsabilidade da distribuidora. Dessa forma, houve um repasse de parte dos custos aos consumidores, embasado na legislação referente à participação financeira. Sendo assim, muitos dos possíveis beneficiários deixaram de participar do programa por não terem condições de arcar com os custos do empréstimo. O Programa Luz no Campo favoreceu o acesso ao serviço de energia elétrica, porém a falta de um gestor capaz de definir e estabelecer as responsabilidades de metas de universalização, além da escassez de recursos necessário da distribuição, impediram a plena universalização do serviço de energia elétrica (VIANA, 2008, p.15).

Até os anos 2000 o setor elétrico tinha sua estrutura institucional dividida em quatro esferas: a política, dirigida pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE); a esfera regulatória e fiscalizatória, na qual a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) cumpre suas funções; a esfera financeira e técnica, encabeçadas, respectivamente, pelo Mercado Atacadista de Energia Elétrica (MAE) e pelo Operador Nacional de Sistemas (ONS); e, por fim, o sistema de remuneração tarifária baseada no preço. Esse modelo foi capaz de atrair investimentos privados para o setor, permitindo que as empresas que eram estatais pudessem, através de investimentos do setor privado, modernizar seus parques e usufruir do dinamismo da gestão privada (SANCHES, 2006, p.262).

O modelo proposto pelo MME tem diversos objetivos que são vigentes, dentre eles podemos citar a garantia da segurança no suprimento de energia elétrica, a promoção da modicidade tarifária por meio de contratação eficiente de energia e a promoção da inserção social no setor elétrico por intermédio dos programas de universalização e de atendimento de

⁴¹ Esse limite regional de consumo para caracterizar uma unidade consumidora como Baixa Renda se tornou ineficiente do ponto de vista social, como será visto em seguida.

acordo com os critérios de suprimento dos clientes de baixa renda (SANCHES, 2006, p.262), por exemplo, as tarifas sociais.

A ANEEL, com a finalidade de alcançar a universalização, realizou em 2000 a Audiência Pública AP-006/2000. Porém, em 2001 aconteceu uma crise de fornecimento de energia elétrica no Brasil, o que fez que as iniciativas da ANEEL fossem postergadas devido à necessidade de racionamento.

Em 2002, o Comitê de Revitalização do Modelo do Setor Elétrico foi criado com a finalidade de adequar o modelo em implantação, cujo trabalho resultou em um conjunto de propostas de alterações no setor elétrico brasileiro através de Relatórios de Progresso (nº 1 e 2). Entre as medidas, duas tiveram especial destaque: a universalização do atendimento⁴² e a tarifa social para consumidores de baixa renda⁴³.

A universalização do serviço de distribuição de energia elétrica foi muitas vezes utilizada como política pública ao longo da história do desenvolvimento desse setor. O concessionário só era obrigado a realizar o fornecimento dentro de perímetros traçados de comum acordo com as prefeituras locais. Com o advento das privatizações surgiu a possibilidade de o sistema de distribuição elétrica também ser aproveitado por populações urbanas e rurais mais carentes, pois, do ponto de vista social, a energia elétrica tem um papel de grande importância em diversos setores fundamentais da sociedade, como a segurança pública, o funcionamento de aparelhos hospitalares, a iluminação nas escolas, o desenvolvimento industrial, etc. (SANCHES, 2006, p.272 e ss).

Em vista disso, pode-se conceituar a universalização como o atendimento de todos os pedidos de fornecimento de energia elétrica, especialmente em áreas de baixa densidade populacional, de forma contínua e gradual, independentemente da situação econômica dos consumidores, através mecanismos para a sua viabilização econômica.

⁴² Medida nº 5 - Universalização do atendimento: Atribuir às Distribuidoras a responsabilidade pela universalização do serviço de energia elétrica no Brasil, criando mecanismos para sua viabilização econômica (com provisão orçamentária específica ou com repasse para as tarifas), especialmente em áreas de baixa densidade populacional. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/gci/Focus/I2002022833%20Medidas%20de%20Revitaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20Modelo%20do%20Setor%20El%C3%A9trico.pdf>>. Acesso em: 20 jan.2014.

⁴³ Medida nº 32 - Tarifa social de baixa renda: Instituir disciplina uniforme da tarifa social em Lei para consumidores residenciais de baixa renda. O valor da tarifa social será calculado como um desconto mínimo (p.ex. 30%) na tarifa da classe residencial. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/gci/Focus/I2002022833%20Medidas%20de%20Revitaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20Modelo%20do%20Setor%20El%C3%A9trico.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

Nesse cenário, a ANEEL tem o dever de estabelecer regras para possibilitar a execução dos planos de universalização e de inclusão social no setor de energia elétrica brasileira, visando o interesse público incidente na inclusão social. Assim, os distribuidores têm a incumbência de oferecer igualdade de oportunidades por meio de tratamento isonômico ofertado a todos os usuários (SANCHES, 2006, p.273).

A tarifa social é uma política pública que promove descontos tarifários em função do déficit econômico de determinado grupo de usuários, sem que esses percam acesso a serviços públicos essenciais. Ao fixar tarifas sociais, haverá ausência de pagamento correspondente ao montante economicamente necessário para assegurar a rentabilidade da exploração ou manutenção da equação econômico-financeira. Desta forma, as tarifas sociais deverão ser cobertas via subsídios estatais aos concessionários ou pela incorporação desse custo nas tarifas pagas pelos demais usuários (JUSTEN FILHO, 2003, p.375), como já relatado em item anterior.

Com advento da ANEEL (sucessora do DNAEE no que se refere a energia elétrica) e a mudança da estrutura tarifária, decorrente da Lei nº8.631/1993, que possibilitou que a remuneração tarifária fosse baseada no preço do serviço⁴⁴, surgiu a necessidade de uniformizar os critérios de classificação de baixa renda, o que acontece com a Lei nº10.438/2002. (SANCHES, 2006, p.273). O artigo 1º da Lei define como baixa renda aquele que, atendido por circuito monofásico, tenha consumo mensal inferior a 80 kWh/mês ou cujo consumo situe-se entre 80 e 220 kWh/mês, neste caso, desde que observe o máximo regional compreendido na faixa e não seja excluído da subclasse por outros critérios de enquadramento a serem definidos pela ANEEL. Em seguida, a Resolução ANEEL nº246 de 2002 definiu que as unidades consumidoras com média de consumo nos últimos doze meses inferior a 80kWh passariam a ser automaticamente consideradas de baixa renda.

A Resolução ANEEL nº 485 de 2002 definiu que o responsável pela unidade consumidora deveria estar inscrito no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CADÚnico), ou estar inscrito ou ser potencial beneficiário dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. Essa definição acabou por aumentar os usuários que passaram a ser enquadrados como *baixa renda*. Dessa forma, foram encontradas diversas dificuldades para que o Poder Concedente atingisse seu objetivo de admitir um volume maior

⁴⁴ Anteriormente, a tarifa era baseada pelo custo do serviço, consequência principal do regime de remuneração garantida, típica do modelo adotado no Brasil antes das privatizações da década passada. Desse modo, cada concessionária possuía seus próprios critérios de classificação para subvenção tarifária a clientes de baixa renda (SANCHES, 2006, p.273).

de subsídios para os cidadãos que antes eram considerados como capazes de arcar com o custo real da prestação do serviço (SANCHES, 2002, p.279).

O primeiro problema encontrado foi o prazo para o cadastramento, pois a citada Resolução só conferiu um prazo de 90 dias. Após, a Resolução nº609 o prorrogou até final de março de 2003. Como apenas 560 mil consumidores comprovaram a inscrição até o final de março, as dificuldades do cadastro ainda eram evidentes. Após nova prorrogação, com a articulação do Ministério de Minas e Energia (MME) em conjunto com o Ministério de Assistência Social e o Ministério das Cidades, cujo objetivo era unificar o cadastro da população que participa dos diversos programas sociais no país, a ANEEL prorrogou o prazo para a conclusão do cadastramento até dezembro de 2003 (SANCHES, 2006, p.279). As dificuldades para o cadastramento e divulgação dos programas sociais ainda foram persistentes, o que resultou em outras prorrogações.

Um novo marco da universalização da energia elétrica no Brasil e da tarifa social surgiu com a Lei nº10.438 de 26 de abril de 2002, que dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária e sobre a universalização do serviço público de energia elétrica. Consoante ao disposto na Lei, todos têm o direito ao acesso ao serviço público de energia elétrica, competindo ao Estado a obrigação de garantir a todos a concretização desse direito. Da mesma forma, a redação inicial da Lei colocou que o ônus da distribuição seria responsabilidade da concessionária⁴⁵.

A Lei nº 10.438/2002 trouxe uma nova forma de subsidiar a universalização do fornecimento de energia elétrica, com a criação da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) pelo artigo 13 da Lei. Dentre as finalidades da CDE está a de “promover a universalização do serviço de energia elétrica em todo o território nacional” e a de “garantir recursos para atendimento da subvenção econômica destinada à modicidade da tarifa de fornecimento de energia elétrica aos consumidores finais integrantes da Subclasse Residencial Baixa Renda”⁴⁶ (incisos I e II do artigo 13). O §1º do citado artigo define de onde os recursos da CDE serão provenientes⁴⁷.

⁴⁵ Artigo 14 da Lei nº10.438/2002:Art. 14. No estabelecimento das metas de universalização do uso da energia elétrica, a Aneel fixará, para cada concessionária e permissionária de serviço público de distribuição de energia elétrica.

⁴⁶ Se os integrantes da Subclasse Residencial Baixa Renda atendam a todos os requisitos para a concessão da tarifa social de energia elétrica, poderia ser substituído o termo “modicidade tarifária” pelo termo “tarifa social”.

⁴⁷ § 1º Os recursos da CDE serão provenientes das quotas anuais pagas por todos os agentes que comercializem energia com consumidor final, mediante encargo tarifário incluído nas tarifas de uso dos sistemas de transmissão ou de distribuição, dos pagamentos anuais realizados a título de uso de bem público, das multas aplicadas pela

A Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) é destinada à promoção do desenvolvimento energético dos estados, a projetos de universalização dos serviços de energia elétrica, ao programa de subvenção aos consumidores de baixa renda e à expansão da malha de gás natural para o atendimento dos estados que ainda não possuem rede canalizada⁴⁸. A CDE é gerida pela Eletrobrás, cumprindo programação determinada pelo Ministério de Minas e Energia. As cobranças e encargos recebidos pela CDE têm a finalidade de viabilizar determinados benefícios para a inclusão social de parcela significativa da população (o exemplo mais marcante é o da tarifa social). Ainda que tais benefícios possam acarretar em gravame direto ou indireto das tarifas das classes econômicas mais privilegiadas, a finalidade almejada está ligada a objetivos fundamentais do Estado brasileiro, como a erradicação a pobreza, a diminuição das desigualdades sociais e regionais e a proteção à dignidade da pessoa humana.

É possível dizer que as políticas de universalização dos serviços de energia elétrica sofreram uma grande mudança de paradigma com a Lei nº 10.438/2002, pois permite não só o acesso físico ao serviço de energia elétrica aos que não poderiam arcar com os custos, como também possibilita o acesso contínuo ao consumo, através da tarifa social (BEGO, 2010, p.256). A Lei nº 10.438 de 2002 é tida como a primeira a trazer a tarifa social de baixa renda, que posteriormente foi adaptada e tratada na Lei nº 12.212/2010 que é a atual lei a reger a tarifa social de energia elétrica para população de baixa renda, com modificações muito interessantes que serão tratadas no próximo item.

O Decreto nº 4.873 de 11 de novembro de 2003 instituiu o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – “Luz para todos”, com o desafio de acabar com a exclusão elétrica no meio rural país. A meta era levar energia elétrica para mais de 10 milhões de pessoas do meio rural até o ano de 2008, tendo sido atingida em maio de 2009. A economia também se beneficia com a instalação da eletricidade no campo. A pesquisa de impacto realizada no ano de 2009 mostrou que 79,3% dos atendidos pelo Programa adquiriram televisores, 73,3% passaram a ter geladeiras em suas casas e 24,1% compraram bombas d’água, entre outros⁴⁹.

Aneel a concessionárias, permissionárias e autorizadas, e dos créditos da União de que tratam os arts. 17 e 18 da Medida Provisória no 579, de 11 de setembro de 2012.

⁴⁸ Disponível em: <<http://www.eletrobras.com/elb/data/Pages/LUMISB29596DDPTBRIE.htm>>. Acesso em: 24 fev.2014.

⁴⁹ Disponível em:<<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2013/12/luz-para-todos-beneficia-15-mi-de-pessoas-em-10-anos>>. Acesso em: 19 jan.2014.

Durante a execução do Programa, novas famílias sem energia elétrica em casa foram localizadas e, em função do surgimento de um grande número de demandas, o Luz para Todos foi prorrogado para ser concluído no ano de 2011. Em agosto de 2013 mais 3 (três) milhões de famílias foram atendidas, beneficiando cerca de 14,9 milhões de brasileiros, moradores da zona rural (ver anexo VII). É um Programa gratuito que permite que o beneficiado receba luz até o interior de sua casa em três pontos de luz.

O Censo 2010, do IBGE, apontou a existência de uma população ainda sem energia elétrica em suas casas, localizada, principalmente, nas Regiões Norte e Nordeste e nas áreas de extrema pobreza. Para atender a essas famílias, o Governo Federal, por meio do Decreto nº 7.520/2011, instituiu uma nova fase do Programa, agora para o período de 2011 a 2014, com foco aos cidadãos contemplados no “Plano Brasil Sem Miséria” e no “Programa Territórios da Cidadania”, ou estabelecidos em antigos quilombos, áreas indígenas, assentamentos de reforma agrária, em regiões que sejam afetadas pela construção de usinas hidrelétricas, e localizados em área de elevado impacto tarifário⁵⁰.

O Programa Luz Para Todos, diferentemente do Programa Luz no Campo, não cobrava taxa de instalação para levar a luz até as propriedades rurais. O Governo é quem assume a maior parte das despesas e a incorpora na Conta de Desenvolvimento Econômico (CDE) e na Reserva Global de Reversão (RGR). O restante do investimento é partilhado entre governos estaduais e as empresas distribuidoras de energia elétrica. Os investimentos chegam a R\$ 20 bilhões, dos quais R\$ 14,5 bilhões são do Governo Federal.

As vantagens sociais do Programa Luz Para Todos são evidentes, porém são encontrados alguns problemas quando se fala em instalação em regiões mais remotas. Na região norte, por exemplo, em que cerca de 2,8% dos domicílios não tem energia elétrica e a complexa geografia da floresta amazônica impede a rede de ser instalada em pontos remotos de Amazonas e Pará⁵¹.

Em 20 de janeiro de 2010, como dito, surge a Lei nº 12.212 que passou a dispor sobre a tarifa social de energia elétrica, a qual será comentada com detalhes no próximo item. As últimas mudanças trazidas para esse benefício datam de agosto de 2013, com a Resolução Normativa nº 572 de 13 de agosto de 2013, e o prazo para adequação das concessionárias de 120 dias. A atualidade e a importância dessa lei fazem que sejam necessárias várias discussões sobre o assunto.

⁵⁰Idem.

⁵¹Idem.

Em linhas gerais, a Tarifa Social de Energia Elétrica⁵² é um desconto na conta de luz destinado às famílias inscritas no Cadastro Único com renda de até meio salário mínimo per capita ou que tenham algum componente beneficiário do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). O desconto concedido varia de acordo com consumo de energia. As famílias indígenas e quilombolas que estão inscritas no Cadastro Único e possuem renda per capita de até meio salário terão direito ao desconto de 100% na conta de energia elétrica, até o limite de consumo de 50 KWh/mês. As famílias inscritas no Cadastro Único com renda mensal de até três salários mínimos que tenham entre seus membros pessoas em tratamento de saúde, que necessitam usar continuamente aparelhos com elevado consumo de energia, também recebem o desconto.

3. A atual Tarifa Social de Energia Elétrica

O IBGE⁵³ (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) divulgou em 2011 o Censo Demográfico de 2010. Segundo os dados nele contidos, em 2010 havia 1,3% de domicílios sem energia elétrica, com maior incidência nas áreas rurais do País (7,4%). A situação extrema era a da região Norte, onde 24,1% dos domicílios rurais não possuíam energia elétrica, seguida das áreas rurais do Nordeste (7,4%) e do Centro-Oeste (6,8%)⁵⁴.

Estima-se que existe aproximadamente um milhão de lares brasileiros sem acesso à energia elétrica⁵⁵, esse número é encontrado em sua maioria nas unidades consumidoras com renda de até meio salário mínimo (portanto, de baixa renda) – Ver anexos II, III, IV e V.

Atualmente, segundo informações da própria ANEEL, são 12.591.236 (doze milhões quinhentos e noventa e um mil duzentos e trinta e seis) os beneficiários cadastrados no CadÚnico da tarifa social de energia elétrica. Pelos dados, são 63.644.895 (sessenta e três milhões seiscentos e quarenta e quatro mil oitocentos e noventa e cinco) as unidades consumidoras por região. Nota-se que a maioria das unidades residenciais classificadas como

⁵²Para saber se a tarifa social está sendo concedida ou não é preciso verificar na fatura mensal o campo de “Informações Importantes” e verificar se são apresentadas as mensagens: Desconto pela aplicação da Tarifa Social ou; Perda do benefício da TSEE por... Não existe limite de prazo para o cadastramento nesse programa social. O consumidor pode se cadastrar a qualquer tempo para usufruir do benefício da tarifa social de energia, desde que atenda aos pré-requisitos de classificação, apresente a documentação necessária e a concessão do benefício seja validada pela ANEEL.

⁵³ Disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=P13&uf=00>. Acesso em: 14 fev. 2014.

⁵⁴ Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/>. Acesso em: 14 fev. 2014.

⁵⁵ Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/um-milhao-de-lares-brasileiros-nao-tem-energia-eletrica-7132890>. Acesso em: 10 dez. 2013.

baixa renda está localizada na região nordeste em número muito superior do que nas outras regiões (59%). Esses dados podem ser encontrados na tabela abaixo (ver anexo VI)⁵⁶:

Tabela 1 - Beneficiários do Programa por Região

Beneficiários do Programa por Região

Região	Residencial		Residencial Baixa-Renda		Residencial Baixa-Renda ÷ Residencial
	Unidades Consumidoras	%	Unidades Consumidoras	%	
Norte	3.662.331	5,75%	825.362	6,56%	22,54%
Nordeste	16.922.969	26,59%	7.522.851	59,75%	44,45%
Sudeste	29.248.021	45,96%	2.820.035	22,40%	9,64%
Sul	9.133.114	14,35%	826.351	6,56%	9,05%
Centro-Oeste	4.678.460	7,35%	596.637	4,74%	12,75%
Total	63.644.895	100,00%	12.591.236	100,00%	19,78%

Fonte de Informações:

Superintendência de Regulação da Comercialização de Eletricidade - SRC

Posição de: Dezembro/2013.

Ainda é importante focar nas atuações para ampliação dos beneficiários, pois com o acesso no site de transparência e a solicitação de informações de informações ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (ver anexo X), a resposta concedida foi de que de acordo com a base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único, extraída em 18/10/2013, o total de famílias cadastradas com baixa renda é de 23.924.330 (vinte e três milhões novecentos e vinte e quatro mil e trezentos e trinta). Sendo assim, há um longo caminho a ser percorrido para que todas as unidades familiares de baixa renda possam ter acesso a tarifa social de energia elétrica.

Com a mudança de critérios (da Lei nº 10.438/2002 para a Lei nº 12.212/2010) para se ter acesso à TSEE ocorreu um enfoque do benefício para as pessoas que realmente necessitam, pois se deixou de considerar apenas o consumo e passou-se a considerar a renda. Assim, houve uma diminuição dos beneficiários que se enquadravam como baixa renda.

Porém, alguns problemas da recente história Brasileira devem ser citados. As contas de luz de unidades consumidoras de nove distribuidoras do Sul, Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste ficarão mais cara a partir do mês de abril de 2014. Os aumentos variam de

⁵⁶ Esses dados são encontrados no site da ANATEL nas suas *informações gerenciais de 2013*. Disponível em: <www.aneel.gov.br>. Acesso em: 10 mar.2014.

11,16% a 28,99% para residências e foram fortemente influenciados pelo alto custo da compra de energia, devido ao uso das térmicas e aos preços do mercado de curto prazo⁵⁷.

O custo da energia pago pelas distribuidoras aumentou substancialmente em razão de três fatores: o uso das usinas térmicas (que tem uma manutenção mais cara do que a obtenção em outros meios) que começou no ano passado, para compensar a escassez de água nos reservatórios das hidrelétricas, a falta de contratos de longo prazo (que forçou as empresas a buscar energia no mercado livre) e assinatura de novos contratos de longo prazo já com preços mais altos.

No Nordeste, região nacional em que são encontradas grande parte da população de baixa renda, os aumentos das quatro distribuidoras — Coelba (BA), Coelce (CE), Energisa (SE) e Cosern (RN) — começam a partir de 22 de abril de 2014. Elas fornecem energia para cerca de 10 milhões de consumidores. A tarifa de energia cobrada pela Coelba (BA) subirá 15% para as residências.

Devido aos fatos apresentados, é preciso que haja um método específico de financiamento da tarifa social de energia elétrica. Por isso, nesse trabalho serão apresentadas algumas soluções específicas com base nas doutrinas estudadas, além das já tratadas no item *cobertura da tarifa social*.

No Brasil, são dois os modelos de financiamento da TSEE, o custo exclusivo e o socializado. No primeiro o custo que é alocado exclusivamente ao mercado da área de concessão não beneficiado e vigorou como único método até 2002. Após esse ano, surgiu o custo socializado que imputa a todos os consumidores do Brasil uma parcela a ser financiado e, dessa forma, divide-se uma parte do custo do programa (SANTANA; PEDERNEIRAS, 2009, p.4 e ss).

A nova política tarifária influenciou a definição de uma metodologia para apurar a diferença da receita para cada concessionária com a finalidade de medir a quantia subvenção econômica requerida ou o incremento de receita obtido. A subvenção econômica compensa a concessionária pela quantia que não recebida pelos consumidores beneficiários da tarifa social de energia elétrica. Um dos fins da subvenção é manter as tarifas que estavam em vigor para o restante do mercado consumidor (obedecendo ao princípio da modicidade tarifária). O

⁵⁷ Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/energia-ficara-mais-cara-para-24-milhoes-de-clientes-12220038>>. Acesso em: 17 abr. 2014. E <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2014-04/reajuste-de-energia-eletrica-em-2015-sera-um-pouco-maior-que-o-esperado>>. Acesso em: 03 abr. 2014.

incremento de receita deve ser utilizado também com a finalidade de modicidade de tarifa e de complementação da tarifa social para os consumidores da concessionária. Para financiar a subvenção econômica o governo brasileiro passou a utilizar a Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, criada pela Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, que tem como uma das fontes de recurso a Quota Anual que é alocada a cada concessionária de forma a socializar a perda de receita derivada da aplicação dos novos critérios (SANTANA; PEDERNEIRAS, 2009, p.4 e ss).

4. Análise da Lei 12.212/2010

Este tópico tratará da Lei nº 12.212 de 20 de janeiro de 2010, que dispõe sobre a tarifa social de energia elétrica, que é caracterizada com um desconto na conta de luz destinado às famílias inscritas no Cadastro Único que se encaixem no perfil de Baixa Renda (com renda de até meio salário mínimo per capita) ou que tenham algum componente da família beneficiário do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC).

A Lei relata que a tarifa Social de Energia Elétrica é caracterizada por descontos incidentes sobre a tarifa de energia elétrica direcionada aos consumidores enquadrados na Subclasse Residencial Baixa Renda.

Nesse ponto, é importante lembrar que a criação da Tarifa Social de Energia Elétrica surgiu com o advento da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. O critério anterior para que o consumidor se enquadrasse na Subclasse Residencial Baixa Renda era baseado apenas no consumo da residência. A casa que consumisse até 80 kWh por mês recebia automaticamente a tarifa social, independentemente da renda familiar. Sendo assim, muitas críticas eram feitas a essa lei, pois o benefício podia ser direcionado a casas de veraneio de pessoas com grande capacidade econômica em que o consumo não ultrapassasse 80kWh/mês, pessoas solteiras que residem em *flats* e despendem o dia no trabalho e em estudos, gerando um baixo consumo de energia elétrica e, como consequência, se beneficiam do programa, mesmo apresentado renda não justificável para recebê-lo e, por fim, não levava em consideração que muitas famílias de baixa renda possuem diversos integrantes, o que leva a um consumo elevado mensalmente.

Em 2014 estão cadastradas no CadÚnico e, dessa forma são possíveis beneficiários da Tarifa Social de Energia Elétrica, 63.644.895 (sessenta e três milhões seiscentos e quarenta e quatro mil oitocentos e noventa e cinco) de famílias (ver anexo X). No

momento atual, segundo informações da própria ANEEL, são 12.591.236 (doze milhões quinhentos e noventa e um mil duzentos e trinta e seis) os beneficiários (ver anexo VI). Portanto, há um longo caminho para a efetivação completa desse Programa Social.

O desconto varia de 10 a 65 % e é feito pelas distribuidoras de energia elétrica de acordo com faixas estabelecidas na lei, quais sejam:

- I - para a parcela do consumo de energia elétrica **inferior ou igual a 30 (trinta) kWh/mês**, o **desconto será de 65%** (sessenta e cinco por cento);
- II - para a parcela do consumo compreendida **entre 31 (trinta e um) kWh/mês e 100 (cem) kWh/mês**, o **desconto será de 40%** (quarenta por cento);
- III - para a parcela do consumo compreendida **entre 101 (cento e um) kWh/mês e 220 (duzentos e vinte) kWh/mês**, o **desconto será de 10%** (dez por cento);
- IV - para a parcela do consumo **superior a 220 (duzentos e vinte) kWh/mês**, **não haverá desconto**. (grifo nosso)

A Tarifa Social de Energia Elétrica será aplicada para as unidades consumidoras classificadas na Subclasse Residencial Baixa Renda, desde que atendam as condições estipuladas. As condições para a aplicação da tarifa social são: a inscrição da família no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com renda familiar mensal per capita menor ou igual a meio salário mínimo nacional; ou que a família, inscrita no CadÚnico, tenha entre seus moradores alguém que receba o benefício de prestação continuada da assistência social. O consumidor que atenda a algum dos critérios deve procurar a distribuidora e apresentar a documentação necessária: Número de Identificação Social – NIS ou Número do Benefício, além de documentos de identificação pessoal (CPF, RG, etc.).

No dia 13 de agosto de 2013, com a Resolução Normativa nº 572, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) aprovou mudanças no procedimento para a concessão da tarifa social de energia elétrica, com o prazo de 120 para adequação às regras. Esta resolução estabelece o procedimento para comprovação do atendimento aos critérios de elegibilidade à concessão da Tarifa Social de Energia Elétrica. Anteriormente, o benefício era dado com base nas informações que os próprios consumidores prestavam. Com a regulamentação, as distribuidoras precisarão validar as informações no CadÚnico, o banco de dados disponibilizado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e, após a validação, conceder o benefício.

A família inscrita no Cadastro Único com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, que tenha portador de doença ou deficiência cujo tratamento, procedimento médico ou terapêutico requeira o uso continuado de aparelhos, equipamentos ou instrumentos que,

para o seu funcionamento, demandem consumo de energia elétrica poderão requerer a tarifa social de energia elétrica desde que, segundo a Resolução Normativa da ANEEL nº 414/2010 (que é a vigente sobre a regulamentação do fornecimento de energia elétrica e também trata da tarifa social de energia elétrica), apresentem o relatório e atestado médico. A tarifa social será aplicada somente a uma única unidade consumidora por família de baixa renda.

O Número de Identificação Social (NIS) será disponibilizado ao responsável pela unidade familiar. Este número é importante para a incidência do desconto na conta de energia elétrica.

Há uma exceção aplicável às famílias indígenas e quilombolas, pois estas terão direito a um desconto de 100% (cem por cento) até o limite de consumo de 50 (cinquenta) KWh/mês, desde que atendam as condições já tratadas anteriormente (inscrição no CadÚnico da família e renda per capita mensal menor ou igual a meio salário mínimo, ou inscrição da família no CadÚnico e um de seus moradores recebe o benefício da prestação continuada da assistência social). A lei não trata sobre qual será o desconto para as famílias indígenas e quilombolas se o consumo mensal ultrapassar 50 KWh, o que é uma omissão prejudicial para tais famílias, apesar do evidente caráter de proteção o desconto integral se o consumo mensal for até 50 KWh.

A problemática das famílias de baixa renda que residem em áreas de ocupação não regular, em habitações multifamiliares regulares e irregulares, ou empreendimentos habitacionais de interesse social, se forem assim caracterizadas pelos Governos municipais, estaduais ou do Distrito Federal ou pelo Governo Federal, cada família poderá solicitar às prefeituras municipais o cadastramento das suas famílias no CadÚnico (se atenderem as condições já comentadas).

Se o cadastro não for feito pela prefeitura no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data da solicitação, a família poderá pedir ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) as providências cabíveis.

O Poder Executivo, as concessionárias, permissionárias e autorizadas a prestar o serviço público de energia elétrica tem o dever de informar a todas as famílias inscritas no CadÚnico que atendam as condições já retratadas o seu direito à Tarifa Social de Energia Elétrica.

Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) o dever de compatibilizar e atualizar a relação dos cadastrados que atendam as condições estabelecidas.

Com a regulamentação de agosto de 2013 é dever das concessionárias verificar anualmente se as famílias que recebem o benefício continuam satisfazendo os critérios estabelecidos em lei. Caso não sejam mais aptas ao benefício, as famílias receberão uma notificação da concessionária para regularizar a situação, sob o risco de perda do benefício.

As famílias cadastradas têm o dever de informar, caso haja mudança de residência, o novo endereço para a distribuidora de energia elétrica, que comunicará a ANEEL. A pena para as famílias que não informarem tal situação é a perda do benefício.

As distribuidoras de energia elétrica deverão instalar medidores de energia (se for tecnicamente possível), quando solicitado, para cada uma das casas que residam em habitações multifamiliares regulares e irregulares de baixa renda. Onde não for tecnicamente possível a instalação de medidores para cada uma das famílias em habitações multifamiliares, a ANEEL regulamentará a aplicação da tarifa social (parágrafo único).

As unidades consumidoras que nos termos da lei anterior (Lei nº 10.438/02) eram classificadas na Subclasse Residencial de Baixa Renda e que não atenda às condições da Lei nº 12.212 de 2010, deixarão de ter o benefício da Tarifa Social de Energia Elétrica. Desse modo, não se enquadrará como família de baixa renda aquela que consumir no máximo 80kWh por mês (critério do consumo). Com a atual lei, o critério determinante para a classificação *baixa renda* é o critério econômico (até meio salário mínimo por mês por cada membro da família)

A ANEEL que definirá os procedimentos necessários para excluir o rol dos beneficiários da Lei nº 10.438 que não se enquadrem nas condições da nova lei. O prazo para que isso aconteça é de 24 (vinte e quatro) meses, contados a partir da vigência da Lei nº 12.212 (20 de janeiro de 2010). Portanto, a conclusão da exclusão dos não-beneficiários deve ter ocorrido em janeiro de 2012.

A inclusão de novas unidades consumidoras que se enquadrem nas condições da Lei nº 12.212, de acordo com o parágrafo segundo, só poderá ser feita a partir de 180 (cento e oitenta) dias da data da entrada em vigor da lei, exceto para as famílias indígenas e quilombolas que se enquadrem nas condições. Estas poderão ser incluídas antes.

A concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços e instalações de distribuição de energia elétrica deverão discriminar nas faturas de seus consumidores os valores dos tributos e encargos incidentes sobre as tarifas de energia elétrica. Desse modo, verifica-se o dever de informar das distribuidoras de energia elétrica.

Nas faturas de energia elétrica enviadas às famílias beneficiada pela tarifa social, deverá constar no canto superior direito que a Tarifa Social de Energia Elétrica foi criada pela Lei nº 10.438 de 26, de abril de 2002.

Os critérios para interrupção de fornecimento de energia elétrica por falta de pagamento, bem como parcelamento de dívida, deverão ser objeto de resolução emitida pela ANEEL. A primeira resolução que regulamentou a tarifa social de energia elétrica foi a Resolução Normativa da ANEEL nº 456/2000 (agora revogada). Essa Resolução Normativa foi revista pela Resolução Normativa da ANEEL nº 414/2010, que também revisou e revogou Resolução Normativa nº 407/2010.

A Resolução nº 414/2010 estabelece que o consumidor deve ser notificado de forma escrita e com entrega comprovada ou, alternativamente, pela impressão do aviso em destaque na própria fatura, quando constatada a ausência de pagamento. Com a nova resolução, a suspensão do fornecimento só poderá ocorrer em horário comercial e só pode ser feita até 90 dias após o vencimento da fatura em aberto, a não ser em casos de determinação judicial ou por outro motivo justificável. Ou seja, não poderá haver suspensão do fornecimento de energia elétrica para débitos pretéritos. O artigo 172, parágrafo 3º da Resolução dispõe sobre um benefício para a Subclasse Residencial Baixa Renda, pois é determinado um intervalo mínimo de 30 (trinta) dias entre a data do vencimento da fatura e a data da suspensão do fornecimento de energia elétrica.

O Poder Executivo poderá vincular a concessão do benefício tarifário à adesão a programas de eficiência energética, quando for cabível.

A Lei 12.212 altera dispositivos das Leis nº 9.991 de 24 de julho de 2000, que dispõe sobre realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica, e da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, que trata, entre outras coisas, sobre a universalização do serviço público de energia elétrica. Também há modificação nos parágrafos 5º, 6º e 7º do artigo 1º da Lei nº 10.438 de 2002, relacionados a mudança de critérios para classificação em Subclasse Residencial de Baixa Renda, que passou do consumo

para a renda familiar. A Lei entrou em vigor na data de sua publicação, que foi em 20 de janeiro de 2010.

5. Discussões e síntese crítica da tarifa social de energia elétrica.

Para que haja a universalização é preciso assegurar a oferta adequada do serviço público de energia elétrica a toda a população e garantir que todos tenham condições de pagamento suficiente para o pagamento de níveis mínimos de suprimento para tal serviço, de modo a atender as necessidades de toda a população, inclusive da mais carente.

Dados da ANEEL e do IBGE⁵⁸ mostram que a exclusão elétrica ainda é latente em nossa sociedade, pois aproximadamente 1 milhão de moradias estão sem acesso adequado de energia elétrica de um total de 57,3 milhões de residências no país. A maioria dos lares sem acesso a energia são encontrados essencialmente nas unidades consumidoras com renda de até meio salário mínimo e aumenta ainda mais quando a análise é o acesso a iluminação em conjunto com outros bens duráveis (como computadores, TV a cores e máquinas de lavar), como demonstra os anexos II, III, IV e V. Outra justificativa é que muitas dessas residências ficam em locais de difícil acesso.

Apesar do diagnóstico de que a exclusão no acesso à energia elétrica está essencialmente associada à falta de oferta, é fundamental considerar que políticas de universalização devem estar sempre acompanhadas de mecanismos que possibilitem à população de baixa renda (que são a maioria na demanda reprimida por serviços públicos e infra-estrutura) acesso aos serviços básicos. Sem a possibilidade de acesso a todos, as políticas de universalização dificilmente serão bem sucedidas em reduzirem de fato as desigualdades sociais.

A possibilidade de suspensão no fornecimento de energia elétrica é um conflito pacificado pelo STJ, que atualmente prevê a possibilidade de corte no fornecimento dos serviços públicos essenciais, remunerados por tarifa, quando houver inadimplência (com previsão no artigo 6º, §3º, II da Lei nº 8.987/95) desde que houver notificação prévia e interesse da coletividade. A Resolução ANEEL nº 414/2010 estabelece que o consumidor deve ser notificado com antecedência mínima de 15 dias em relação à interrupção do fornecimento. No artigo 172, parágrafo 3º da Resolução há um benefício para a Subclasse

⁵⁸ Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=P13&uf=00>>. Acesso em: 14 fev.2014.

Residencial Baixa Renda, pois é determinado um intervalo mínimo de 30 (trinta) dias entre a data do vencimento da fatura e a data da suspensão do fornecimento de energia elétrica. Acredita-se que esse benefício tenha a ver com a vulnerabilidade acentuada desses consumidores.

Um paradigma muito interessante é o entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Fux no Recurso Especial nº 337965/MG em 2004, que relata que não há interesse coletivo no corte de energia de unidades públicas essenciais, como hospitais e universidades e, muito menos, o de uma pessoa em estado de miserabilidade que não possui renda para pagar a tarifa ou multa, sendo que a empresa tem os meios jurídicos legais da ação de cobrança. Nesse caso, haveria uma afronta à dignidade da pessoa humana, pois o cidadão necessita da energia elétrica para exercício de uma vida digna. Por isso, nos casos em que haja uma pessoa em estado de grande miserabilidade deve haver um consentimento dos tribunais para que haja uma justiça social, não impedindo a empresa de cobrar por meios de ação de cobrança o consumidor de seu serviço.

A política pública de universalização pode ser verificada muitas vezes na história do desenvolvimento desse setor. Com o advento das privatizações surgiu a possibilidade de o sistema de distribuição elétrica também ser aproveitado por populações urbanas e rurais mais carentes, pois, do ponto de vista social, a energia elétrica tem um papel de grande importância em diversos setores fundamentais da sociedade, como a segurança pública, o funcionamento de aparelhos hospitalares, a iluminação nas escolas, o desenvolvimento industrial, etc. A natureza social da energia elétrica é destacada devido a sua importância na nossa sociedade atual, por isso deve haver planejamento adequado das políticas públicas nesse setor para que seja possível definir a concessão e manutenção das tarifas sociais.

O fornecedor e o consumidor têm papel importante para que se efetive a concessão de energia elétrica. Se um dos dois inadimplirem suas obrigações poderá haver consequências negativas tanto individuais como sociais. Para que esse risco seja minimizado no caso dos consumidores de baixa renda deve haver descontos tarifários que os possibilitem arcar com os custos do consumo.

Interessante acontecimento histórico no setor elétrico foi a denominada *desequalização* tarifária, que possibilitou diferenciar as tarifas segundo o mercado consumidor e a estrutura de custos de cada concessionária. Os preços não-discriminatórios fizeram com que o regime tarifário não abordasse as diferenças existentes entre as diversas categorias de

consumidores, resultando em uma espécie de injustiça social. Com isso, é possível dizer que a desigualização foi interessante instrumento de justiça social.

Em 1995, existia na tarifa dos consumidores residenciais uma espécie de subsídio regressivo que possibilitava um desconto maior quando fosse menor o consumo. O problema era que esse desconto não estava relacionado com a renda do beneficiário, o que gerava um subsídio tarifário as pessoas que tinham elevado poder aquisitivo, mas consumiam pouco, o que descaracterizou o caráter social da medida. O mesmo problema foi encontrado com o surgimento da primeira tarifa social de energia elétrica com a Lei nº 10.438/2002, que adotava critérios baseados no consumo da residência (até 80KWh) e não da renda familiar.

O objetivo do programa Luz no Campo era eletrificar um milhão de propriedades rurais até 2002. Apesar da grande publicidade feita pelos criadores e gestores do programa não inovou, pois não houve o financiamento apenas de parte da responsabilidade da distribuidora. Desse modo, muitos dos possíveis beneficiários deixaram de participar do programa por não terem condições de arcar com os custos do empréstimo. O Programa Luz no Campo favoreceu o acesso ao serviço de energia elétrica, porém a falta da definição das responsabilidades de metas de universalização, além da escassez de recursos necessário da distribuição, impediram a plena universalização do serviço de energia elétrica.

A tarifa social é uma política pública que promove descontos tarifários em função do déficit econômico de determinado grupo de usuários, sem que eles percam acesso a serviços públicos essenciais. Ao fixar tarifas sociais, haverá ausência de pagamento correspondente ao montante economicamente necessário para assegurar a rentabilidade da exploração ou manutenção da equação econômico-financeira. Desta forma, as tarifas sociais deverão ser cobertas via subsídios estatais aos concessionários ou pela incorporação desse custo nas tarifas pagas pelos demais usuários.

Com a Lei nº 10.438 de 26 de abril de 2002 surgiu a primeira tarifa social e passou a ter mais força as políticas de universalização. A lei também trouxe uma nova forma de subsidiar a universalização do fornecimento de energia elétrica, com a criação da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) que é destinada à promoção do desenvolvimento energético dos estados, a projetos de universalização dos serviços de energia elétrica, ao programa de subvenção aos consumidores de baixa renda e à expansão da malha de gás natural para o atendimento dos estados que ainda não possuem rede canalizada.

Em 2003 surge o Programa Luz para Todos com o intuito de acabar com a exclusão elétrica no meio rural do país. Esse programa foi prorrogado até 2014 e atinge cerca de 14,9 milhões atualmente. As vantagens sociais do Programa Luz Para Todos são evidentes, porém são encontrados alguns problemas quando se fala em instalação em regiões mais remotas e de complexa geografia.

Em 20 de janeiro de 2010 surge a Lei nº 12.212 que dispõe sobre a tarifa social de energia elétrica. Atualmente são 12.591.236 (doze milhões quinhentos e noventa e um mil duzentos e trinta e seis) os beneficiários cadastrados no CadÚnico da tarifa social de energia elétrica. Ainda é importante focar nas atuações para ampliação dos beneficiários, pois são 23.924.330 (vinte e três milhões novecentos e vinte e quatro mil e trezentos e trinta) as famílias cadastradas, formando um total de aproximadamente 11 milhões de famílias que precisam ser beneficiadas com a TSEE. Os critérios para a incidência desse benefício são: inscrição da família no CadÚnico, com renda familiar mensal per capita menor ou igual a meio salário mínimo nacional; ou que a família, inscrita no CadÚnico, tenha entre seus moradores alguém que receba o benefício de prestação continuada da assistência social.

Com a mudança de critérios (da Lei nº 10.438/2002 para a Lei nº 12.212/2010) para se ter acesso à TSEE ocorreu uma focalização do benefício, pois deixou de ser um critério apenas baseado no consumo e passou a ter o critério da renda. Assim, houve uma diminuição dos beneficiários que se enquadravam como baixa renda.

Em 2014 as contas de luz de unidades consumidoras ficarão mais cara a partir do mês de abril. Os aumentos variam de 11,16% a 28,99% para residências e foram fortemente influenciados pelo alto custo da compra de energia, devido ao uso das térmicas e aos preços do mercado de curto prazo. Devido esse futuro aumento, é preciso que haja um método específico de financiamento da tarifa social de energia elétrica.

São dois os modelos de financiamento adotados atualmente para a TSEE que são o custo exclusivo e o socializado. No primeiro o custo que é alocado exclusivamente ao mercado da área de concessão não beneficiado. Após 2002 surgiu o custo socializado que imputa a todos os consumidores do Brasil uma parcela a ser financiado, socializando uma parte do custo do programa. A subvenção econômica e o incremento (previsto no artigo 11 da Lei nº 8.987/95 como “possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas”, ou a tarifa social, como no caso). A nova política tarifária influenciou para a definição de uma metodologia para apurar a diferença da receita

para cada concessionária, com a finalidade de medir a quantia subvenção econômica requerida ou o incremento de receita obtido.

Em agosto de 2013 a ANEEL aprovou mudanças no procedimento, no qual após a Resolução editada, as distribuidoras precisarão validar as informações no CadÚnico, após a validação, conceder o benefício. Essa mudança possibilita a maior veracidade nas informações dos beneficiários e a menor incidência de fraudes na TSEE.

A família que tenha renda mensal até 3(três) salários mínimos e que tenha portador de doença ou deficiência cujo tratamento, procedimento médico ou terapêutico requeira o uso continuado de aparelhos que demandem consumo de energia elétrica poderão requerer a tarifa social de energia elétrica se apresentarem o relatório médico. Esse benefício é bastante plausível, pois os custos com tratamento médico já são demasiados e, o consumo de energia elétrica aumentará muito com os aparelhos ligados para o tratamento, o que gera como consequências altos custos na renda familiar, classificando-os, portanto, como baixa renda.

Só poderá haver um benefício da TSEE para cada família e no caso de famílias de baixa renda que residem em áreas de ocupação não regular, em habitações multifamiliares regulares e irregulares, ou empreendimentos habitacionais de interesse social poderão solicitar o cadastramento das suas famílias no CadÚnico. Para cada família será expedido o Número de Identificação Social (NIS) do benefício.

O benefício às famílias indígenas e quilombolas poderá chegar a 100% até o limite de consumo de 50KWh, se forem atendidos os demais critérios. A lei não trata sobre qual será o desconto para as famílias indígenas e quilombolas se o consumo mensal ultrapassar 50 KWh, o que é uma omissão prejudicial para tais famílias. Apesar dessa omissão, é evidente o caráter protetivo desse dispositivo para as famílias indígenas e quilombolas, indo de encontro com o estipulado pela CF que dispõe que o Estado protegerá as manifestações das culturas populares indígenas.

O dever de informação e divulgação da tarifa social é das concessionárias, permissionárias e autorizadas que prestam o serviço público de energia elétrica. Esse dever de divulgação é de grande importância, pois muitas vezes a população carente não tem acesso aos seus benefícios por falta de informação. Lembrando que são 11 milhões as unidades familiares que estão escritas no CadÚnico, mas que não recebem o benefício. O dever de informar das concessionárias também é verificado na necessidade de discriminar nas faturas

de seus consumidores os valores dos tributos e encargos incidentes sobre as tarifas de energia elétrica. Desse modo, verifica-se o dever de informar das distribuidoras de energia elétrica.

Outra vantagem para a população de baixa renda é encontrada na Resolução ANEEL nº 414/2010 estabelece que o consumidor deve ser notificado de forma escrita e com entrega comprovada ou, alternativamente, pela impressão do aviso em destaque na própria fatura, quando constatada a ausência de pagamento. Ademais, é determinado um intervalo mínimo de 30 (trinta) dias entre a data do vencimento da fatura e a data da suspensão do fornecimento de energia elétrica. A suspensão do fornecimento só poderá ocorrer em horário comercial e só pode ser feita até 90 dias após o vencimento da fatura em aberto, a não ser em casos de determinação judicial ou por outro motivo justificável.

CAPÍTULO V – TARIFA SOCIAL NA TELEFONIA FIXA.

1. Histórico das telecomunicações no Brasil

O setor de telecomunicações no Brasil vem sofrendo grandes mudanças estruturais nas últimas décadas devido ao avanço tecnológico e à alteração das dinâmicas concorrenciais e comerciais. Nesse trabalho, o enfoque maior será na telefonia fixa residencial, que é a tratada em um dos diplomas legais basilares da pesquisa. Cabe lembrar que a Lei nº 7.783/1989 dispõe que a telecomunicação é considerada um serviço essencial (artigo 10, VI).

Serão separados três períodos relativos aos serviços de telecomunicações no Brasil, que são, segundo Mauricio dos Santos Neves (2002, p.01), as etapas em que há diferenças na organização industrial e na política governamental do setor. Os períodos serão de 1950 a 1970, de 1971 a 1996 e, finalmente, de 1997 até os dias atuais. Por fim, será tratado do incentivo do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) ao setor de telecomunicações, o que viabilizou um “lucro social” para que se atingissem as metas governamentais de universalização, qualidade e competição.

1.1. Período de 1950 a 1970

A partir da década de 1950 o setor de telecomunicações vivenciou um grande avanço tecnológico. No final do período demarcado, na década de 1970, a atuação estatal foi notória devido a crescente relevância do setor na relação estratégica nacional, o que gerou a necessidade de adoção de normas que regem a Administração Pública.

Nesse período, algumas restrições de caráter técnico no setor foram vencidas, o que permitiu uma maior difusão do serviço e o aumento da conexão de grandes distâncias. A ação governamental visava uma maior integração nacional, o que fez que as telecomunicações alcançassem um patamar de relevância junto com os demais setores da economia. Ademais, os serviços nesse setor aumentam o valor agregado conforme cresce a base de assinantes, indo de encontro com o apoio estatal para a integração entre os Estados e o avanço tecnológico.

Nos anos 1950, a comunicação telefônica era estabelecida com o auxílio de uma telefonista quase sempre, o que se realizava via conexão manual de dois assinantes ligados à mesa de operação. O serviço era prestado por operadoras de telecomunicações, originárias de concessões cuja distribuição se fazia pelo governo. Nessa época, a exploração do serviço

ocorria de forma desordenada, com pequena abrangência territorial, baixa qualidade e alto custo. No final dos anos de 1950, havia mil companhias telefônicas, com grandes dificuldades operacionais, sem padronização e sem interconexão (NEVES, 2002, p.2).

Naquele momento, observava-se uma estagnação das empresas telefônicas, sem boas estratégias de crescimento. Isso acabava também por gerar dificuldade para o desenvolvimento econômico do país e, conseqüentemente, um entrave para a integração nacional.

Na década de 60, aconteceram diversas mudanças importantes no setor. Primeiramente, foram introduzidas as centrais eletromecânicas, que favoreceram o avanço tecnológico, pois o funcionamento do setor era baseado em sinais elétricos que, após reconhecidos pela central, eram direcionados ao outro assinante do serviço, sem precisar da telefonista para intermediar a operação. Outra mudança se deu em relação às chamadas de longa distância, em relação às quais se passou a utilizar a tecnologia de microondas para realizar a conexão entre as cidades.

Verificada a importância estratégica do setor para a integração e o desenvolvimento nacional, em 27 de agosto de 1962 foi promulgada a Lei nº 4.117 que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações. Com o Código, foi disciplinada a prestação do serviço, colocado sob o controle do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel).

Com o Código Brasileiro de Telecomunicações foi definida a política pública nacional para o setor, a sua sistemática tarifária e o plano para integrar as companhias num Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT). Ademais, foram definidas as diretrizes do Contel, autorizada a criação da Empresa Brasileira de Telecomunicações SA (Embratel) – que tinha como finalidade a implementação do sistema de comunicações de longa distância – e instituiu o Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT⁵⁹) – criado, principalmente, para financiar as atividades da Embratel.

Em 1965 foi constituída a Embratel, empresa de grande importância no setor de telecomunicações, a qual assumiu operações de destaque em pouco tempo, como a ligação interurbana de alta capacidade. Esta empresa teve grandes investimentos em sua rede, o que

⁵⁹No final de 1984 o FNT foi transformado no Imposto Sobre Serviços de Comunicações (ISSC), que na CF de 1988 foi substituído pelo Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

possibilitou o processo de expansão rápido e a aquisição do controle acionário de outras empresas telefônicas.

A criação do Ministério das Comunicações em 1967 foi relevante na atuação de fiscalização das concessionárias. A atuação estatal também foi explicitada na Constituição de 1967, na qual se determinava que “competia à União explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, os serviços de telecomunicações”.

A atuação do Governo teve consequências negativas em relação aos preços e qualidades do serviço, devido à dificuldade de coordenar e supervisionar os planos de expansão das diversas empresas, como de estabelecer um planejamento integrado de longo prazo entre a indústria do complexo eletrônico e os operadores (NEVES, 2002, p.3).

Nesse primeiro período, portanto, verifica-se uma etapa na evolução tecnológica (principalmente na década de 60) e a institucionalização da ação governamental, que organizou o serviço de telecomunicações por via da fiscalização, estatização e integração, o que, todavia, não surtiu efeitos práticos no mercado de telefonia local. Este serviço ainda era deficiente, devido a problemas técnicos não resolvidos e a não-integração das empresas.

1.2. Período de 1971 a 1996

No início da década de 1970 surgiram as centrais eletromecânicas automáticas, que viabilizaram a interconexão das centrais urbanas. Esse avanço aumentou a capacidade de absorver assinantes em cada central, o que permitiu que as operadoras ampliassem sua base e comesçassem a ganhar em escala. Outro avanço foi a substituição da tecnologia de microondas pela utilização de rádios transistorizados para comunicações de longa distância.

Um grande marco aconteceu com a Lei nº 5.792 de 1972 que criou a sociedade de economia mista Telebrás (Telecomunicações Brasileiras AS), vinculada ao Ministério das Comunicações, com atribuições de planejar, implantar e operar o SNT. A Telebrás seria uma grande prestadora estatal dos serviços telefônicos, com qualidade, diversidade e quantidade suficiente de linhas, com a finalidade de contribuir com o desenvolvimento econômico e social. Verificou-se com a criação da Telebrás uma ação governamental para melhorar o serviço ao usuário e uma efetiva política pública no setor de telecomunicações (NEVES, 2002, p.4).

Nota-se que o contexto mundial era de forte atuação estatal, o que teve como consequência a formação de cadeias produtivas locais, com empresas de base e de tecnologia nacional voltadas a atender as demandas específicas que as operadoras estatais induziam. Nesse contexto, a Telebrás consolidou a sua importância no setor de telecomunicações brasileiras, sendo responsável por 95% dos serviços públicos nesse setor do país.

Com o fito de expansão, foi iniciada em 1976 a atividade do Centro de Pesquisa de Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD), pertencente à Telebrás, e de outras empresas, que almejavam oportunidades de negócios na área. A criação do CPqD foi o instrumento nacional para reduzir a dependência tecnológica externa ao longo do período.

Na década de 80, o modelo monopolista estatal já apresentava sinais de esgotamento devido a modificações no cenário político e a piora na situação econômico-social do país (NEVES, 2002, p.05). Mesmo assim, esses anos foram marcados por um grande avanço tecnológico, como a implantação da telefonia móvel que começou a ser estudada em 1987.

O modelo monopolista estatal começou a apresentar diversos problemas o que gerou uma necessidade de reestruturar os mecanismos de financiamento do setor, gerando uma possibilidade de autofinanciamento das telecomunicações. Destarte, foi transferido ao usuário o encargo dos investimentos e os valores pagos nas novas linhas eram elevados demais, o que ocasionou na redução do montante de recursos destinados aos planos de expansão. Como consequência, na década de 90, o evidente esgotamento do modelo e as dificuldades de financiar o setor endossaram a necessidade de rever a estrutura prevista para as telecomunicações (NEVES, 2002, p.6).

Em 1988 diversos acontecimentos marcantes aconteceram no setor de telecomunicações. Primeiramente foi a privatização da Telebrás em 29 de julho. E, após, a promulgação da CF de 1988, que iniciou o processo de transformação, reestruturação e expansão.

1.3. Período de 1997 aos dias atuais – O advento da universalização.

Para modificar a crise no modelo anterior, formulou-se nova proposta para o setor, com marco na promulgação da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), de 1997. A LGT estabelece uma operação em que os entes privados são basilares, sendo regulados por uma

agência reguladora nacional independente (ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações). Nesse novo modelo o caráter competitivo prevalece, indo de encontro com o modelo anterior de estrutura monopolista.

A finalidade do modelo concorrencial é incentivar a retomada do crescimento e prover infraestrutura tecnologicamente moderna, com qualidade, padrão internacional, diversificação dos serviços e acesso universal dos serviços básicos, garantindo dessa forma o papel social de integração nacional (NEVES, 2002, p.6).

Nesse processo concorrencial são importantes a regulação e a fiscalização, para que as empresas possam concorrer no setor de telecomunicações com poder de mercado semelhante. Sendo assim, tornou-se necessária a formulação de regras de funcionamento do mercado para criar uma dinâmica concorrencial estável, com a manutenção da viabilidade econômica das decisões privadas de investimento e integrando as questões sociais relevantes para a política interna dos países.

Com essa nova etapa no período, dados mostraram que em grande parte os objetivos foram alcançados. Destaca-se, por exemplo, a evolução no número de acessos instalados na telefonia fixa que foi de 16,5 milhões em 1996 para 68,3 milhões em 2012⁶⁰ e a impressionante evolução na implantação efetiva da telefonia móvel que atingiu 261,8 milhões em 2012, alcançando a impressionante marca de 132,8 telefones móveis pessoais a cada 100 habitantes⁶¹. Esses dados colocam em dúvida a importância da telefonia fixa brasileira, visto que o telefone móvel foi extremamente popularizado.

No final da década de 1990, houve uma expansão no setor de telecomunicações que se explica por diversos fatores, como por exemplo, a desaceleração da economia americana e o sobreinvestimento em infraestrutura (que causou queda nos preços dos serviços). (NEVES, 2002, p.8). Tamanho foi o crescimento que as metas de universalização e qualidade definidas pela ANATEL para a telefonia fixa puderam ser antecipadas para 2001, o que fez com que o quadro de retração não fosse tão acentuado como no exterior.

Em 2005, a ANATEL publicou no Diário Oficial da União o antigo Acesso Individual Classe Especial (AICE). O antigo AICE estava disponível para todas as famílias,

⁶⁰ Os dados consolidados de 2012 são os últimos que aparecem no site da ANATEL. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do/>>. Acesso em: 12 jan.2014.

⁶¹ Disponível em:<<http://http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.dor/>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

independente de faixa de renda ou de estarem ou não inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. O objetivo era propiciar a progressiva universalização do acesso individual, incluindo novos domicílios ao serviço. Ele era ofertado para o plano básico do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) de forma pré-paga obrigatoriamente e tinha assinatura 40% mais barata do que assinatura residencial. Os custos de habilitação e mudança de endereço são os mesmos do plano básico residencial. O controle de gastos deveria ser a finalidade da unidade consumidora que poderia ser realizado através do pré-pagamento e pelo não recebimento de chamadas a cobrar.

O Regulamento publicado pela ANATEL previa que até 30 de junho de 2006 todas as cidades com mais de 500 mil habitantes deveriam ter acesso ao antigo AICE, as cidades com mais de 300 mil, a partir de dezembro de 2006. Em 2007, até 30 de junho teriam acesso as cidades com mais de 100 mil habitantes e, a partir de 31 de dezembro daquele ano, todas as localidades no país puderam usufruir o AICE.

No antigo AICE não havia o critério de renda das unidades familiares que teriam acesso ao benefício, o que não garantia uma discriminação positiva com a finalidade de assegurar maior acesso à população de baixa renda ao serviço de telefonia. Com essa preocupação, em 2012 houve a revisão do novo Plano Geral de Metas para a Universalização - PGMU -e foi definido que o novo Telefone Popular (AICE - Acesso Individual Classe Especial) seria ofertado somente para as famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, com cadastro atualizado⁶².

O Atual AICE, também chamado de telefone popular foi previsto no Decreto nº 7.512/2011, disciplinado pela ANATEL no Regulamento do Acesso Individual Classe Especial (AICE) do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) e deve ser oferecido pelas concessionárias de telefonia fixa local.

O telefone popular está disponível desde junho de 2012 para famílias com renda de até um salário mínimo e desde junho de 2013 para aquelas com renda de até dois salários mínimos. Em agosto de 2013, a ANATEL antecipou o cronograma de atendimento do telefone popular para todas as famílias incluídas no Cadastro Único do Governo Federal, independentemente de renda. Originalmente, o cronograma previa o atendimento a todas as famílias a partir de 8 de junho de 2014.

⁶² Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/programas-complementares/beneficiario/telefone-social/>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

2. O BNDES no setor de telecomunicações

Nas décadas de 1950 e 1960 o BNDES não teve muita atuação no setor de telecomunicações, apoiando poucos projetos específicos, devido à existência do mecanismo de autofinanciamento para a telefonia e do FNT. Ademais, na época não era possível ao BNDES financiar empresas de capital estrangeiro (NEVES, 2002, p. 9).

Nos anos 70, o total de investimentos do BNDES no setor de telecomunicações correspondia a 2,9% do total de financiamentos aprovados pelo Banco. Na década de 80, o Governo Federal estava em uma política de contenção, o que impossibilitou o BNDES de financiar empresas estatais e incluiu o término da arrecadação do FNT. O que restava para as empresas era o mecanismo de autofinanciamento. A atuação do Banco era restrita e, no período, a taxa de crescimento anual média dos desembolsos para as telecomunicações foi negativa em -6,76% (NEVES, 2002, p.9).

Até o início da década de 1990 o quadro de mostrou semelhante. Somente após 1997 o apoio do Banco se mostrou decisivo para privatização e a internalização dos investimentos realizados na implantação e na modernização das redes. O BNDES, com seus investimentos por meio de crédito, possibilitou a fase do ciclo expansionista, elaborando políticas e programas que impulsionaram a implementação do modelo proposto pela LGT (NEVES, 2002, p.10), inclusive as políticas públicas de universalização para o setor.

Ainda de acordo com Maurício dos Santos Neves (2002, p.11), “após 1998, o banco torna-se a principal fonte isolada de financiamento das telecomunicações, sendo responsável por apoiar até 32,8% dos investimentos realizados”. Nos anos 2000, os investimentos do BNDES no setor de telecomunicações representavam 20,25% do total de recursos do banco, com um montante de R\$ 5,3 bilhões (NEVES, 2002, p.11). O apoio do Banco possibilitou o crescimento no setor para atender não só à demanda mais rentável economicamente, mas também às metas de universalização (NEVES, 2002, p.13).

A previsão de investimentos do BNDES para o setor de telecomunicações deve acumular um valor estimado de R\$125 bilhões em três anos (2014-2017), segundo boletim informativo divulgado pelo Banco em 21 de outubro de 2013⁶³. Assim, os investimentos do setor no período representam crescimento de 34% na comparação com triênio 2009-2012, o

⁶³Disponível em:

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/perspectivas_investimentos/boletim_perspectivas_2013_outubro.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2014.

que o BNDES atribui às necessidades de investimentos nas tecnologias 4G e para a possível liberação de espectro da faixa de 700 MHz da TV analógica para a banda larga móvel.

3. Análise do Projeto de Lei nº 6.667 de 2006 – Tarifa Social

O Projeto de Lei nº 6.667 de 2006 pretende alterar dispositivos da Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472/1997) para admitir a adoção de critérios diferenciados baseados na condição socioeconômica do usuário do serviço público, garantindo o acesso aos serviços de telecomunicações e reduzindo as desigualdades sociais.

O PL 6.667 foi apensado ao PL 6585 de 2009, que altera a Lei nº 9.472 de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações), e a Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, para permitir que sejam aplicados recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações no subsídio do consumo de serviços prestados em regime público destinados à população de baixa renda. Por conseguinte, o PL 6585 (o qual foi apensado o PL 6.667) foi apensado ao PL 1481 de 2007, que está com situação “pronta para pauta no Plenário” (PLEN), ou seja, é possível que em breve seja discutido.

O Projeto de Lei 6.667 de 2006 visa modificar os artigos 2º, 3º, 18 e 103 da LGT.

O artigo 2º inciso I da LGT dispõe que o Poder público tem o dever de “*garantir, a toda população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas*”⁶⁴. O PL nº 6.667 repete essa redação, adicionando ao texto de lei a noção de que nessas condições poderão ser admitidos, para o alcance da finalidade do dispositivo (garantir o acesso às telecomunicações), critérios de elegibilidade fundados na condição socioeconômica do usuário no âmbito dos serviços prestados em regime público⁶⁵. Sendo assim, nesse projeto de lei, pretende-se admitir expressamente que haja critério de discriminação para obter a finalidade almejada, que é o acesso ao serviço público das telecomunicações

⁶⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm>. Acesso em: 5 jul. 2013.

⁶⁵ O serviço de telecomunicações em regime público é sempre de interesse coletivo e é aquele prestado mediante concessão ou permissão, com atribuição a sua prestadora de obrigações de universalização e de continuidade. Incluem-se neste caso as diversas modalidades do serviço telefônico fixo comutado, de qualquer âmbito, destinado ao uso do público em geral. Já o regime privado está sujeito a regras mais flexíveis e com menor interferência da União na sua regulação. O serviço prestado no regime privado é outorgado mediante autorização (existindo exceções nas quais ele é objeto de concessão, como é o caso do Serviço Móvel Celular - SMC) e pode ser de interesse restrito ou coletivo.

(incluindo, neste contexto, não só a telefonia⁶⁶) para toda população e, neste caso em especial, para a população de baixa renda.

O PL pretende modificar a redação do artigo 3º, III da LGT, de acordo com o qual o usuário de telecomunicações tem direito “de não ser discriminado quanto às condições de acesso e fruição do serviço”. Se alterado, deve-se adicionar ao dispositivo a ressalva de que será aceito o critério de elegibilidade fundado em condição socioeconômica. Nesse artigo, verifica-se que não há infração ao princípio da igualdade, pois o critério de discriminação foi estabelecido para que haja o alcance da igualdade real de acesso aos usuários.

O inciso V do artigo 18, segundo o PL, pretende ser adicionado para que seja da competência do Poder Executivo regulamentar os critérios diferenciados para a prestação de serviços de telecomunicações, evitando, assim, as discriminações arbitrárias. Lembre-se de que o critério diferencial deverá ser baseado na condição socioeconômica do usuário, com o intuito de ampliar o acesso da população de baixa renda aos serviços públicos de telecomunicações.

O artigo 103 será alterado em seu parágrafo 2º para que não se possa vedar o estabelecimento de critérios de elegibilidade fundados na condição socioeconômica do usuário.

4. Exposição de motivos do projeto de lei

A exposição de motivos do projeto de lei merece comentário, pois traz importantes conceitos e teorização para esta pesquisa. O projeto de lei justifica-se para dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, abordados no artigo 3º da Constituição Federal, pois visa à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, pretende acentuar a garantia do desenvolvimento nacional, reduzir desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos e quaisquer outras formas de discriminação. Com a adoção de critérios diferenciados fundados na condição socioeconômica do usuário e garantindo o acesso aos serviços de telecomunicações os objetivos expressos na CF poderão ser ainda mais assegurados, principalmente no que se refere à redução das desigualdades sociais.

⁶⁶ O artigo 60 § 1º da LGT dispõe que: “Telecomunicação é a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza”

A justificativa, a partir do princípio da igualdade jurídica, parte do pressuposto de que os seres humanos são desiguais, confirmada pelos dados do IBGE em 2012⁶⁷ (ver anexo I). Para tanto, se as diferenças socioeconômicas forem acentuadas, que possam ocasionar um déficit muito grande, é possível criar normas de tratamento especial, e, assim, promover a igualdade material. O tratamento diferenciado deve existir para compensar o déficit social e econômico e garantir a universalidade do acesso ao serviço público.

Considera-se que a adoção de critérios diferenciados promoverá a igualdade material e será importante instrumento para a inclusão social de muitos brasileiros que não conseguem ter acesso aos serviços telefônicos, pois o valor cobrado pela assinatura básica é muito alto. Ademais, o PL trará ganhos às operadoras, na medida em que estas aumentarão a quantidade de assinantes e poderão oferecer outros serviços.

Encontra-se na exposição de motivos diversos posicionamentos que são abordados e aceitos nesta pesquisa. O primeiro deles é o que parte da necessidade de garantia da igualdade material (real) entre as pessoas, pois estas não são iguais entre si. Essa igualdade só poderá ser assegurada se houver discriminação positiva, de forma a diminuir as desigualdades socioeconômicas encontradas na população brasileira.

Nesse projeto de lei o que está sendo discutido são as diferenças sociais baseadas nas condições socioeconômicas dos usuários, o que vai de acordo com o analisado na pesquisa, que tem como premissa o fato de que a discriminação na cobrança de tarifas constitui estratégia de administração pública inclusiva, tendo como foco população de baixa renda que necessita de inclusão social e tratamento diferenciado para que seja garantido o acesso ao direito. Como relatado na exposição de motivos, há milhões de brasileiros que não possuem acesso aos serviços telefônicos⁶⁸, pois não possuem renda para conseguir o plano básico.

5. Análise do Decreto n° 7.512/2011 e Resolução n° 586/ 2012 da ANATEL

É possível o entendimento de que o telefone popular previsto no Decreto n° 7512/2011 em seu anexo denominado Plano Geral de Metas para a Universalização (PGMU) é uma concretização do almejado pelo Projeto de Lei n°6.667/2006, pois na exposição de

⁶⁷**IBGE 2012 -percentual do rendimento familiar per capita até ½ salário mínimo:**Região Norte: 33,1% da população; Região Nordeste: 38,7%; Região Sudeste: 12,5%; Região Sul: 11,1%; Região Centro-Oeste: 14,1%

⁶⁸Em teleconferência divulgada em 2012, foi divulgado que havia **16, 6 milhões de famílias** no CadÚnico com medidor de energia elétrica (relógio próprio) que poderiam ser beneficiadas.

motivos do PL a justificativa é a busca pela adoção de critérios diferenciados para promover a igualdade material como instrumento de inclusão social dos brasileiros carentes socioeconomicamente, pois a assinatura do plano básico das concessionárias de telefonia pode ser um valor muito alto para a população de baixa renda. O telefone popular, através da discriminação relacionada a renda dos possíveis beneficiários, oferece desconto tarifário para as famílias de baixa renda, concretizando o postulado pelo Projeto de Lei.

A antiga Tarifa Social de Telefone (antigo AICE) estava disponível para todas as famílias, independente de faixa de renda ou de estarem ou não inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Com a revisão do novo Plano Geral de Metas para a Universalização — PGMU — foi definido que o novo Telefone Popular (AICE) será ofertado somente para as famílias inscritas no CadÚnico, com cadastro atualizado⁶⁹.

O telefone popular está disponível para famílias com renda total de até um salário mínimo, que poderão solicitar a instalação de telefone fixo com assinatura mensal inferior ao da assinatura básica residencial convencional. Para assinar o chamado telefone popular, com franquia mensal de 90 minutos para chamadas locais entre telefones fixos, os interessados devem estar inscritos no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal. O telefone popular é o Acesso Individual Classe Especial (AICE), por meio do qual as famílias podem ter acesso ao serviço de telefonia fixa em condições especiais. Ele dá direito a uma franquia mensal de 90 minutos para realizar chamadas locais para outros telefones fixos durante o mês. Para realizar ligações locais acima da franquia de 90 minutos, chamadas para telefones celulares, chamadas de longa distância nacional e internacional é necessário inserir créditos.

A oferta do Telefone Popular (AICE) é feita obrigatoriamente apenas pelas concessionárias do serviço de telefonia fixa local que são: Brasil Telecom, CTBC Telecom, Oi, Telefônica e Sercomtel. A família deve fazer a atualização a cada 2 (dois) anos no CadÚnico para ter acesso ao serviço.

O cronograma de atendimento do AICE aos assinantes de baixa renda possui três fases com prazos máximos de implementação: a primeira fase será a partir do dia 8 (oito) de junho de 2012 (vigência do Regulamento) para as famílias com renda de até um salário mínimo; a segunda a partir de 8 (oito) de junho de 2013 (12 meses da vigência do regulamento) para as famílias com renda de até dois salários mínimos; a terceira e última fase

⁶⁹Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/programas-complementares/beneficiario/telefone-social>>. Acesso em: 18 fev. 2014.

será a partir de 8 (oito) de junho de 2014 (24 meses da vigência do Regulamento) para todas as famílias incluídas no Cadastro Único.

Em 22 de agosto de 2013, a ANATEL antecipou o cronograma de atendimento do telefone popular para todas as famílias incluídas no Cadastro Único do Governo Federal, independentemente de renda. Originariamente, o cronograma previa o atendimento a todas as famílias a partir de 8 de junho de 2014.

6. Decreto nº 7.512/2011 e o Plano Geral de Metas para a Universalização.

O Decreto nº 7.512 de 2011 aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público – PGMU. O Plano segue as regras da LGT, especificamente do artigo 80 e seus parágrafos⁷⁰.

O PGMU é o anexo I do citado decreto e traz uma definição de universalização para o setor de telecomunicações em seu artigo 1º, qual seja:

Direito de acesso de toda pessoa ou instituição, independentemente de sua localização e condição socioeconômica, ao Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC, destinado ao uso do público em geral, prestado no regime público, bem como a utilização desse serviço de telecomunicações em serviços essenciais de interesse público, mediante o pagamento de tarifas estabelecidas na regulamentação específica.

No artigo 2º é relatado que todos os custos relacionados com o cumprimento das metas previstas neste Plano serão suportados pelas concessionárias por elas responsáveis, nos termos fixados nos respectivos contratos de concessão e neste Plano.

A definição dos usuários de baixa renda é trazida no artigo 4º inciso II do PGMU que define o Acesso Individual Classe Especial – AICE (chamado de telefone popular) que é aquele ofertado ao assinante de baixa renda e tem por finalidade a progressiva universalização do acesso individualizado do STFC por meio de condições específicas para

⁷⁰Art. 80. As obrigações de universalização serão objeto de metas periódicas, conforme plano específico elaborado pela Agência e aprovado pelo Poder Executivo, que deverá referir-se, entre outros aspectos, à disponibilidade de instalações de uso coletivo ou individual, ao atendimento de deficientes físicos, de instituições de caráter público ou social, bem como de áreas rurais ou de urbanização precária e de regiões remotas.

§ 1º O plano detalhará as fontes de financiamento das obrigações de universalização, que serão neutras em relação à competição, no mercado nacional, entre prestadoras.

§ 2º Os recursos do fundo de universalização de que trata o inciso II do art. 81 não poderão ser destinados à cobertura de custos com universalização dos serviços que, nos termos do contrato de concessão, a própria prestadora deva suportar.

sua oferta, utilização, aplicação de tarifas, forma de pagamento, tratamento das chamadas, qualidade e sua função social”.

O artigo 8º impõe a obrigação de as concessionárias do STFC (Serviço Telefônico Fixo Comutado), nas localidades que dispõem do STFC com acessos individuais, ofertarem o AICE, atendendo às solicitações de instalação no prazo de sete dias, contados da solicitação, observados os termos da regulamentação, que deverá assegurar a viabilidade técnica e econômica da oferta.

7. Resolução nº 586/2012 da ANATEL e o Regulamento do AICE

A Resolução nº 586/2012 da ANATEL aprova o Regulamento do Acesso Individual Classe Especial (AICE - mais conhecido como Telefone Popular) do Serviço Telefônico Comutado (STFC) destinado ao uso do público em geral, contido no anexo da Resolução. Esse regulamento é determinante para a caracterização do funcionamento do Telefone Popular e será analisado em detalhes

O capítulo I trata da abrangência e dos objetivos do AICE. Este capítulo relata que as regras básicas de funcionamento do AICE do STFC serão definidos pelo Regulamento que está sendo analisado.

No capítulo II, encontram-se as definições que serão usadas no Regulamento. Ali se define especificamente o que é Acesso Individual Classe Especial (AICE) como “aquele ofertado exclusivamente a Assinante de Baixa Renda que tem por finalidade a progressiva universalização do acesso individualizado do STFC por meio de condições específicas para sua oferta, utilização, aplicação de tarifas, forma de pagamento, tratamento de chamadas, qualidade e sua função social”⁷¹.

Outra definição que o capítulo traz é a do Assinante de Baixa Renda que “é o responsável pela unidade domiciliar inscrito no Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal, criado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007”⁷².

As disposições gerais, no capítulo III, tratam da regência da prestação do STFC por meio do AICE que será pela Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, pelo CDC, pela Lei nº 8.078, de 11, de setembro de 1990, pelo Plano Geral de Metas para a Universalização do

⁷¹ Disponível em: <<http://legislacao.anatel.gov.br/resolucoes/2012/359-resolucao-586>>. Acesso em: 20jan.2012.

⁷² Idem.

STFC prestado em regime público, pelos regulamentos que dispõe sobre o assunto e pelos contratos de concessão celebrados pelas prestadoras e a ANATEL.

Ademais, no artigo 4º do Regulamento, é fixado que todos os custos relacionados ao cumprimento do disposto do Regulamento são suportados, exclusivamente, pela Concessionária do STFC, assim como estabelecido pelo Plano Geral de Metas para a Universalização, anexo do Decreto nº 7.512/2011.

As características do AICE são tratadas no capítulo IV. O AICE pertence à Classe Especial do plano básico do STFC na modalidade local, de oferta obrigatória e exclusiva ao Assinante de Baixa Renda. É destinado ao uso doméstico e cada assinante de baixa renda terá benefício no domicílio constante no CadÚnico. O prazo para instalação do AICE é de 7 (sete) dias, contados da solicitação, cumprindo os seguimentos do PGMU.

O AICE é oferecido na forma de pagamento pós-paga, sendo uma faculdade a oferta e comercialização na forma pré-paga, mediante Plano Alternativo de Serviço. Se for desta última forma, o usuário deverá ter recurso que possibilite, de forma gratuita e em tempo real, a verificação dos créditos.

Também no capítulo IV, em seu artigo 9º, o legislador impõe as concessionárias o dever de divulgação (e oferta) do AICE às famílias de baixa renda. A divulgação poderá se dar de várias formas, mas é interessante que seja ofertado aos já inscritos no CadÚnico através de cadernos informativos, nas contas telefônicas já existentes, ou outros meios que possibilitem a efetiva informação aos usuários que podem ser beneficiários.

Também é imposta as concessionárias a verificação do enquadramento dos interessados no AICE e da situação da inscrição do CadÚnico. Dessa forma, o dever é do concessionário de fiscalizar o enquadramento do possível beneficiário com as características necessárias ao AICE.

Os critérios tarifários foram definidos por meio do Ato nº 3.596, de 27 de junho de 2012 da ANATEL que estipulou os valores tarifários máximos, líquidos de impostos e contribuições sociais, do Acesso Individual Classe Especial (AICE)⁷³.

O assinante do Telefone Popular (AICE) tem direito a uma franquia mensal de 90 (noventa) minutos para chamadas locais fixas, não cumulativos, ou seja, caso a família não

⁷³Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalNoticias.do?acao=carregaNoticia&codigo=25933>. Acesso em: 18 fev. 2014.

utilize os 90 minutos naquele mês, não terá direito a usar os minutos restantes no mês seguinte.

As concessionárias de telefonia podem cobrar tarifa de habilitação para instalação do Telefone Popular (AICE) desde que respeitado o limite máximo de tarifa de habilitação aplicável à classe residencial. Essa tarifa varia de R\$ 28 a R\$ 185 dependendo do Estado. As concessionárias de telefonia devem oferecer condições de pagamento parcelado da taxa de instalação.

As concessionárias de telefonia podem cobrar tarifa de mudança de endereço desde que respeitado o limite máximo de tarifa de mudança de endereço aplicável à classe residencial. O Assinante de Baixa Renda deve possuir a opção de pagamento parcelado do valor da mudança de endereço.

A tarifa de assinatura (manutenção da disponibilidade e do direito do uso) não poderá exceder 33% (trinta e três por cento) do valor da tarifa de assinatura aplicável à classe residencial. Atualmente esse valor varia entre R\$ 12,62 e R\$ 14,80 com impostos.

Pelas ligações originadas do Telefone Popular (AICE) destinadas a outro telefone fixo será cobrada tarifa de utilização, respeitados os limites aplicáveis às demais classes do plano básico.

Para utilização do Telefone Popular (AICE) para outros serviços de telecomunicações, como a internet, será cobrada tarifa por tempo de utilização, respeitados os limites aplicáveis às demais classes do plano básico.

Pelas ligações de longa distância (nacionais e internacionais) originadas do Telefone Popular (AICE) será cobrada tarifa por tempo de utilização, respeitados os limites aplicáveis às demais classes do plano básico. Nestes casos deve ser oferecida a modalidade pré-paga.

Para utilização do Telefone Popular (AICE) para outros serviços de telecomunicações será cobrada tarifa por tempo de utilização, respeitados os limites aplicáveis às demais classes do plano básico.

As tarifas devem ser reajustadas, observando os critérios aplicáveis, nos termos definidos no contrato de concessão. Os parâmetros e indicadores de qualidade do AICE obedecem o disposto no Plano Geral de Metas de Qualidade para o STFC.

Como já relatado, de acordo com a Resolução nº586, de 05 de abril de 2012, da Agência Nacional de Telecomunicações, as concessionárias de telefonia devem observar as seguintes fases e prazos para a implementação da oferta do Telefone Popular (AICE):

a) A partir de junho de 2012: aos Assinantes de Baixa Renda com renda familiar mensal de até um salário mínimo (ou seja, renda familiar total de até R\$ 622).

b) A partir de junho de 2013: aos Assinantes de Baixa Renda com renda familiar mensal de até 2 (dois) salários mínimos;

c) A partir de junho de 2014: a todos os inscritos no Cadastro Único.

O Conselho Diretor da Anatel decidiu em 8 de agosto de 2013, antecipar o cronograma de atendimento do telefone popular para todas as famílias incluídas no Cadastro Único do Governo Federal. Originariamente, o cronograma previa o atendimento a todas as famílias, independentemente da renda, a partir de 8 de junho de 2014. O telefone popular já está disponível desde 8 de junho de 2012 para famílias com renda de até um salário mínimo e desde 8 de junho de 2013 para aquelas com renda de até dois salários mínimos.

Os assinantes do AICE que aderiram ao serviço até a vigência deste Regulamento e que ao se enquadrem nos critérios de elegibilidade devem ser notificados pela Concessionária acerca da necessidade de migração para o Plano Alternativo, apresentado pelas concessionárias do STFC. Se deixarem de se enquadrar nos critérios após a vigência do Regulamento, deverão ser notificados pela Concessionária para que possam optar pela migração a outro plano de serviço, no prazo máximo de 90 dias de notificação.

Após a entrada em vigor do regulamento (que foi em 8 de junho de 2012), durante 120 dias, ou seja, até 6 de outubro de 2012, o prazo para instalação era de até 30 dias. Após essa data, o prazo passou a ser de no máximo 7 dias.

8. Discussões e síntese crítica da tarifa social de telefonia fixa comutada

Foram três os principais períodos no setor de telecomunicação brasileiro. No primeiro período a importância foi na evolução tecnológica e na institucionalização da ação governamental, que organizou o serviço de telecomunicações por via da fiscalização, estatização, e integração, o que, todavia, não surtia efeitos práticos no mercado de telefonia local, pois o serviço ainda era deficiente, devido a problemas técnicos não resolvidos e a não-integração das empresas.

No segundo período destaca-se pelo grande avanço tecnológico, como a implantação da telefonia móvel que começou a ser estudada em 1987. Mesmo com esse avanço, esse período apresentou também sinais do esgotamento do modelo monopolista estatal que foi obrigado a se reestruturar no mecanismo de autofinanciamento a sua necessidade de expansão. Esse esgotamento e as dificuldades de financiar o setor incentivaram a necessidade de rever a estrutura prevista para as telecomunicações.

No último período destaca-se a privatização da Telebrás e a promulgação da CF de 1988, que iniciou o processo de transformação, reestruturação e expansão. Nesta etapa houve um aumento no número de acessos instalados na telefonia fixa e telefonia móvel. Esta última cresceu em números estrondosos, chegando hoje em dia a ter 132,8 telefones móveis pessoais a cada 100 habitantes.

Esse aumento de telefones móveis pessoais coloca em pauta se realmente é efetivo o programa *telefone popular*, visto que ainda são muito poucos os atendidos (124.333 de beneficiários em todo o país, de um montante de 23.924.330 inscritos no CadÚnico) e que o telefone móvel foi tão popularizado atualmente, chegando a custar menos de R\$100,00, com possibilidade de inserção de crédito de acordo com o que o consumidor desejar.

Além da falta de divulgação adequada pode ter ocorrido também uma falta de desinteresse da população ao consultarem as tarifas de habilitação que podem chegar a R\$185,00 dependendo do estado (apesar de ser atraente o valor de R\$ 12,62 e R\$ 14,80 com impostos pela tarifa de assinatura/manutenção pela franquia de 90 minutos). Outra desvantagem desse programa é que a franquia de um mês não é cumulativa para os outros meses, de modo que se você não utilizar todo o tempo da franquia, perderá os minutos não utilizados. Além disso, não há previsão para consulta de créditos na modalidade pós-paga. A falta de demanda ocasionou na antecipação do cronograma do *telefone popular*, que agora atende a todas as famílias inscritas no CadÚnico.

Claramente a uma evolução entre o antigo AICE e o atual AICE, pois no antigo não havia discriminação positiva com a finalidade de inclusão social, havia tão somente uma oferta do plano básico do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) de forma pré-paga obrigatoriamente e tinha assinatura 40% mais barata do que assinatura residencial, independentemente se a família se enquadrasse como baixa renda. Já no AICE atual há o objetivo universalização e o caráter de desconto tarifário destinado à população de baixa renda. Porém muitas mudanças devem ocorrer para que o *telefone popular* esteja apto a atender as demandas da sociedade.

A importância do financiamento do BNDES no setor de telecomunicações é evidente. O apoio do banco possibilitou o crescimento no setor para atender diversas áreas e não só as mais rentáveis, como também as metas de universalização. A previsão atual de investimentos do BNDES para o setor de telecomunicações deverão acumular um valor estimado de R\$125 bilhões em três anos (2014-2017), o que deve ser um incentivo para elaboração de programas efetivos para a inclusão social na telefonia⁷⁴.

A análise do Projeto de Lei nº 6.667 de 2006 demonstra a necessidade de adoção de critérios diferenciados baseados na condição socioeconômica do usuário do serviço público, garantindo o acesso aos serviços de telecomunicações e reduzindo as desigualdades sociais. E, para isso, o projeto propõe alterar os artigos 2º, 3º, 18 e 103 da LGT. Apesar de estar há muito tempo em plenário, é um projeto que traz as preocupações atuais com as políticas públicas que propõem discriminações positivas. A exposição de motivos do projeto de lei traz importantes conceitos e a teorização para a pesquisa em andamento, pois visa a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, pretende acentuar a garantia do desenvolvimento nacional, reduzir desigualdade sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos e quaisquer outras formas de discriminação. Com a adoção de critérios diferenciados fundados na condição socioeconômica do usuário e garantindo o acesso aos serviços de telecomunicações os objetivos expressos na CF poderão ser ainda mais assegurados, principalmente no que se refere à redução das desigualdades sociais.

O telefone popular, através da discriminação relacionada a renda dos possíveis beneficiários, oferece desconto tarifário para as famílias de baixa renda, concretizando o postulado pelo Projeto de Lei.

O Decreto nº 7.512 de 2011 aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público que impõe a obrigação de as concessionárias do STFC ofertarem o AICE, atendendo às solicitações de instalação no prazo de sete dias, contados da solicitação, observados os termos da regulamentação, que deverá assegurar a viabilidade técnica e econômica da oferta.

A Resolução nº 586/2012 da ANATEL aprova o Regulamento do AICE do STFC destinado ao uso do público em geral, contido no anexo da Resolução. Esse regulamento traz definições importantes para o *telefone popular*.

⁷⁴ Disponível em:

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/perspectivas_investimentos/boletim_perspectivas_2013_outubro.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2014.

O AICE é oferecido na forma de pagamento pós-paga, sendo uma faculdade a oferta e comercialização na forma pré-paga, mediante Plano Alternativo de Serviço. Sendo apenas nessa última forma a previsão de consulta dos créditos.

Encontra-se o dever de divulgação (e oferta) do AICE às famílias de baixa renda pelas concessionárias que deverá ser feito através de cadernos informativos, nas contas telefônicas já existentes, ou outros meios que possibilitem a efetiva informação aos usuários que podem ser beneficiários. Outro dever da concessionária é o de fiscalização do enquadramento do possível beneficiário com as características necessárias ao AICE.

CONCLUSÕES

O princípio da igualdade norteia diversas áreas do Direito, mas no direito administrativo tem uma incidência muito relevante quando o assunto é acesso aos serviços públicos. Devido às diferenças socioeconômicas evidentes e marcantes na sociedade brasileira, a Administração Pública tem relevante papel ao construir ações afirmativas que almejam efetivar a isonomia entre os usuários.

Nesse aspecto, as tarifas sociais de energia elétrica e telefonia são ações afirmativas que visam cumprir o princípio isonômico e efetivar o objetivo constitucional que anseia diminuir as desigualdades sociais e regionais e construir uma sociedade justa, solidária e igualitária.

Outros princípios, além do princípio da igualdade, servem de embasamento para efetuar o acesso dos usuários a serviços públicos adequados, no conceito estipulado pela Lei de Concessões de Serviços Públicos. Desse modo, o princípio da universalização, da continuidade, da adaptabilidade, da cortesia, da neutralidade e da transparência são postulados que favorecem a boa prestação do serviço público.

A caracterização dos usuários de serviços públicos como consumidores possibilita uma tutela maior que é ainda mais evidenciada com a tese da vulnerabilidade acentuada dos consumidores de baixa renda, visto que se encontram em situação de hipossuficiência tanto por não disporem das técnicas de produção como por não possuírem acesso ou possibilidade de escolha a serviços públicos adequados.

Os dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) demonstram a importância da inclusão social na sociedade brasileira e a necessidade do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Ademais, diversos programas sociais cumprem os postulados da Constituição Federal ao tutelarem a população carente. Dessa forma, o CadÚnico deve ser constantemente fiscalizado por toda sociedade, para se evitar fraudes e desvio de verba pública, obstando a realização dos objetivos dos Programas Sociais do Governo Federal.

A Lei nº 8987/95 estabeleceu conceitos significativos para as discriminações positivas no âmbito da prestação dos serviços públicos, possibilitando as tarifas diferenciadas para os distintos segmentos de usuários e conceituando o serviço adequado. Com isso, as

tarifas sociais tiveram ainda mais embasamento legal, e, portanto, possibilidade de serem efetivadas na realidade.

Os direitos dos usuários devem ser constantemente assegurados pelo poder público e, no caso dos usuários hipossuficientes, ainda mais garantidos, para que se possa permitir a concretização dos valores constitucionais. Os deveres dos concessionários foram colocados no trabalho para que o papel fundamental do concessionário não seja esquecido e possibilite a efetivação da prestação do serviço público de qualidade, da infraestrutura que possibilite reclamações e da conscientização dos usuários sobre informações.

Sobre as tarifas notou-se que há uma diferença nos conceitos de tarifas módicas e tarifas sociais, o que possibilita saber na prática, qual a distinção entre elas e, portanto, estipular acertadamente quando e onde na legislação brasileira encontra-se cada uma delas e qual o efeito prático disso. Diferenciando de modo breve, a modicidade tarifária seria o menor preço que possibilite um equilíbrio entre o acesso do usuário e o rendimento do concessionário, já a tarifa social não possibilita o lucro do concessionário por si só, sendo necessária a busca de outras fontes.

As fontes de financiamento das tarifas sociais, pelo analisado, poderão ser provenientes de subsídios estatais, incorporação nas tarifas dos usuários, ou pelas concessionárias nas hipóteses de incremento econômico advindo de fontes alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados. As duas primeiras possibilidades possuem críticas, mas a solução trazida aos subsídios seria a aplicação de uma espécie de princípio da capacidade contributiva, transferindo assim os custos da tarifa social àqueles que possuem maior capacidade econômica. Sobre a transferência dos custos aos usuários, interessante seria a hipótese de cumprimento do dever de informação em conjunto com o princípio da legalidade, desta forma, os usuários poderão participar conscientemente na escolha legislativa das tarifas sociais.

Porém, não basta haver uma política de inclusão social baseada tão-somente pela lógica linear de aumentar os custos para os clientes de maior capacidade contributiva de forma a subsidiar os clientes sem muitos recursos financeiros. É necessário ter a resposta de como o setor elétrico poderá contribuir para efetivar a inserção social da população carente. Deverá haver diferentes opções tarifárias para aumentar as formas de subvenção econômica, utilizando, assim, mecanismos isonômicos para uma justiça social almejada (SANCHES, 2006, p.283).

Para escolha dos usuários beneficiários das tarifas sociais é preciso que a lei não singularize apenas um usuário, sendo um dispositivo geral e abstrato que possibilite o benefício a todos que se encontrarem em situação de hipossuficiência.

As ações afirmativas diversas vezes são muito criticadas pelo discurso comum de que o Estado estará favorecendo os indivíduos que não fazem por merecer e que poderão se acomodar com a situação de vantagem, de modo que sempre estarão esperando os benefícios, sem querer sair da situação de hipossuficiência. Nessa crítica, está a caracterização desses benefícios como um “paternalismo estatal”⁷⁵ exacerbado devido à atuação do Estado que, ao invés de oferecer bases na educação e empregos com salários adequados para todos, oferece proveitos para a sobrevivência mínima desses indivíduos, sem um planejamento estatal adequado.

Os programas sociais do Governo Federal são alvos dessas críticas. O mais famoso desses programas é o *bolsa família*, criticado pelo fato de oferecer transferência de renda direta a famílias de situação de pobreza extrema no Brasil. Dois outros programas do Governo Federal, o *telefone popular* e a *tarifa social de energia elétrica*, são o foco da pesquisa e são tratados com profundidade neste trabalho. A mesma crítica tratada anteriormente recai sobre esses benefícios sociais. Ambos oferecem descontos tarifários destinado à população de baixa renda. Sendo assim, convém verificar se a crítica é ou não pertinente.

A afirmação de que é dever do Estado garantir a educação básica e uma situação de vida digna, com trabalhos e salários adequados, para toda sociedade brasileira é verídica, devido aos postulados constitucionalmente protegidos. Porém, em vista das discriminações e segregações históricas em nosso país, e que a evidente desigualdade reina (como mostrado pelos dados do IBGE), muitas pessoas encontram-se em condição de hipossuficiência na qual não teriam capacidade de sobreviver sem assistência estatal.

Nesse aspecto, discorda-se das críticas lançadas aos programas sociais que visam tratar de modo mais benéfico os hipossuficientes.

A discordância é devida ao aspecto da necessidade e merecimento de tratamento diferenciado e mais vantajoso à população que está na pobreza extrema. Para que haja uma

⁷⁵ O dicionário Aurélio define paternalismo como: *Tendência para a proteção, para a tolerância; favoritismo, nepotismo*. Disponível em: <<http://www.dicionariodoaurelio.com/Paternalismo.html>>. Acesso em: 16 set. 2013.

vida digna é necessário o acesso aos serviços públicos essenciais a que todos têm direito e as tarifas sociais de energia e telefonia podem alavancar o alcance e a fruição por usuários de baixa renda. Não beneficiando a população de baixa renda com as tarifas sociais o Estado estaria impossibilitando o acesso aos serviços públicos o que seria inconstitucional.

É de conhecimento de todos que a assistência do Estado não conseguirá tirar de uma hora para outra a situação de miséria das pessoas, porém, após ser dado condições mais benéficas para uma vida digna, o poder estatal deverá oferecer planos de longo prazo para cumprir seus deveres constitucionais e possibilitar que a parcela da sociedade que está em condição de hipossuficiência possa sair da miséria.

Conclui-se, portanto, que os programas sociais do Governo Federal, apesar de serem alvo de grandes críticas, são muito benéficos à parcela da população brasileira que se encontra em situação de extrema pobreza. Mesmo sendo planos de longo prazo que propõem empregos e educação básica serem necessários para o desenvolvimento nacional, as políticas sociais de curto prazo possibilitam a sobrevivência e vida minimamente digna daqueles que se encontram em situação de miséria.

Com a pesquisa, foi possível conceituar a universalização como o atendimento de todos os pedidos de fornecimento de serviço público, especialmente em áreas de baixa densidade populacional, de forma contínua e gradual, independentemente da situação econômica dos consumidores, através mecanismos para a sua viabilização econômica. Essa conceituação é importante para que todos os projetos e diplomas normativos que cite a universalização como um princípio basilar possam oferecer, independentemente da situação econômica do cidadão, o acesso a serviços públicos fundamentais de modo crescente, mesmo que seja necessária a procura por mecanismos que viabilizem economicamente esse oferecimento. Do relatado, é possível concluir que a tarifa social é um mecanismo para se alcançar a universalização.

A energia tem uma natureza social relacionada à sua essencialidade para a sociedade. Em vista dessa necessidade social, o Governo reconhece a imprescindibilidade da sua oferta, o que a torna um fator importante no planejamento energético do país. Sendo assim, se torna inevitável haver políticas públicas definindo a quem compete providenciar, fornecer e arcar com os custos os quais as populações de baixa renda não pode arcar, sendo necessário o planejamento dessas políticas públicas para a sua concessão e manutenção do serviço de energia elétrica.

Atualmente, o entendimento do STJ é pacificado na possibilidade de corte no fornecimento de energia elétrica de consumidores inadimplentes, desde que precedido de notificação, devendo ser considerado o interesse público. Porém, entende-se correto a posição do Ministro Luiz Fux que analisa o caso concreto para verificar se deve haver o corte de energia elétrica, não sendo de interesse público o corte nos casos em que a pessoa está em situação de miserabilidade. Deve haver um equilíbrio entre o respeito ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e a finalidade de lucro que é inerente a toda atividade empresarial, na qual se insere as concessionárias de serviços públicos. Com o intuito de ajudar na resolução desse dilema, foi criada tarifa social de energia elétrica.

Ademais, é determinado um benefício para o corte de energia para as famílias de baixa renda com a Resolução ANEEL n° 414/2010, pois deve haver um intervalo mínimo de 30 (trinta) dias entre a data do vencimento da fatura e a data da suspensão do fornecimento de energia elétrica. A suspensão do fornecimento só poderá ocorrer em horário comercial e só pode ser feita até 90 dias após o vencimento da fatura em aberto, a não ser em casos de determinação judicial ou por outro motivo justificável.

A exclusão elétrica ainda é um problema sério em nosso país. Para que ela seja extinta deve haver uma política tarifária adequada que permita que os consumidores de baixa renda, possam usufruir e pagar pela energia ofertada.

A desigualização tarifária permitiu que houvesse uma promoção da justiça social, pois a anterior equalização, com preços não-discriminatórios, fez com que o regime tarifário não abordasse as diferenças existentes entre as diversas categorias de consumidores, resultando em ineficiências alocativas.

O Programa Luz no Campo (criado em 1999) favoreceu o acesso ao serviço de energia elétrica, porém a falta da definição das responsabilidades de metas de universalização, além da escassez de recursos necessário da distribuição, impediram a plena universalização do serviço de energia elétrica, pois usuários teriam que pagar para utilizarem o programa.

Nota-se que a Lei n° 10.438/2002 trouxe grandes mudanças às políticas de universalização dos serviços de energia elétrica, instituindo a denominada tarifa social nesse serviço público, o que possibilita o acesso contínuo a esse serviço à população de baixa renda, que não poderiam arcar com os custos anteriormente. Ademais, A Lei n° 10.438 criou um importantemecanismo de subsidiar os programas de universalização e de subvenção econômica da população de baixa renda que foi a Conta de Desenvolvimento Energético

(CDE). O problema desta lei foi a caracterização das unidades consumidoras em Subclasse Residencial Baixa Renda em critérios baseados apenas no consumo e não na renda familiar, podendo beneficiar famílias de grande capacidade econômica e não beneficiando famílias de baixa renda com muitos integrantes devido ao maior consumo.

O programa Luz para Todos, criado pelo Decreto nº 4.873/2003, pode não ter atingido a meta estipulada para o ano de 2008, sendo prorrogado até 2010 pelo Decreto nº 6.442/2008, mas contribuiu muito para a universalização do serviço público de energia elétrica na área rural (atingindo quase 15 milhões de famílias rurais), porém são encontrados alguns problemas quando se fala em instalação em regiões mais remotas e de complexa geografia.

Finalmente, surge em 2010 a Lei nº 12.212/2010, que é a mais recente lei a tratar sobre a tarifa social de energia elétrica. Essa lei resolveu diversas problemáticas anteriores, como a caracterização da família como baixa renda em critérios baseados não apenas no consumo, mas principalmente na renda *per capita*.

A Lei nº 12.212 tem muita importância para o tema tarifa social de energia elétrica, pois traz a caracterização desta como “descontos incidentes sobre a tarifa aplicável à classe residencial das distribuidoras de energia elétrica”, sendo calculada nos termos dos incisos de seu artigo 1º. Estabelece critérios para a inserção da família em Subclasse Residencial Baixa Renda e para a concessão do benefício (família inscrita no CadÚnico com renda *per capita* menor ou igual a meio salário mínimo, ou que tenha entre seus moradores quem receba o BPC). A Resolução ANEEL nº 414/2010 é a atual lei que revisa e consolida questões sobre a tarifa social de energia elétrica.

A Resolução ANEEL nº 572/2013, que altera algumas disposições da Resolução ANEEL nº 414/2010 sobre a tarifa social, é a mais recente a trazer regulamentação importante da tarifa social de energia elétrica, pois com o advento da Resolução nº 572, as distribuidoras precisarão validar as informações nos bancos de dados disponibilizados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome antes da concessão do benefício. Não é mais com base nas informações prestadas pelo consumidor que o benefício é concedido. Essa mudança possibilita a maior veracidade nas informações dos beneficiários e a menor incidência de fraudes na TSEE.

O benefício da TSEE para a família que tenha renda mensal até 3(três) salários mínimos e que tenha portador de doença ou deficiência cujo tratamento requeira o uso

continuado de aparelhos que demandem consumo de energia elétrica é de grande importância, pois os custos com tratamento médico já são demasiados e, o consumo de energia elétrica aumentará muito com os aparelhos ligados para o tratamento, o que gera como consequências altos custos na renda familiar, classificando-os, portanto, como baixa renda.

Só poderá haver um benefício da TSEE para cada família No caso de famílias de baixa renda que residem em áreas de ocupação não regular, em habitações multifamiliares regulares e irregulares, ou empreendimentos habitacionais de interesse social deverá haver uma solicitação para o cadastro da família no CadÚnico. Para cada família será expedido o Número de Identificação Social (NIS) do benefício.

Encontra-se na atual TSEE um sistema protetivo para as famílias indígenas e quilombolas, pois poderá chegar a 100% o desconto na fatura de energia, até o limite de consumo de 50KWh, se forem atendidos os demais critérios. A lei não trata sobre qual será o desconto para as famílias indígenas e quilombolas se o consumo mensal ultrapassar 50 KWh, o que é uma omissão prejudicial para tais famílias. Apesar dessa omissão, leva-se em consideração a proteção almejada pelo dispositivo, então é possível concluir que se o consumo ultrapassar 50 KWh o desconto será igual aos demais cidadãos beneficiários.

É importante que haja a divulgação da tarifa social para todos os possíveis beneficiários e esse dever de divulgação e informação e das prestadoras do serviço de energia elétrica. Esse dever de divulgação é de grande importância, pois muitas vezes a população carente não tem acesso aos seus benefícios por falta de informação. O dever de informar das concessionárias também é verificado na necessidade de discriminar nas faturas de seus consumidores os valores dos tributos e encargos incidentes sobre as tarifas de energia elétrica.

Conclui-se que a atual Tarifa Social de Energia Elétrica, tratada na Lei nº 12.212/2010, traz um aprimoramento no método de inclusão social da população de baixa renda ao acesso à energia elétrica, trazendo questões que não foram tratadas em outros diplomas legais e sendo atualizada constantemente com resoluções da ANEEL, o que demonstra a preocupação com a efetivação concreta desse programa. Apesar de serem muitos os que ainda não tem acesso à TSEE e poderiam ser beneficiários (mais de 11 milhões) o programa tem tudo para dar certo, oferecendo um gradual e crescente acesso a população que necessita. Soma-se à TSEE a atuação do Programa Luz para Todos, que na área rural tem surtido efeitos muito positivos e tem previsão para funcionamento até o ano de 2017.

Passando para as conclusões da telefonia, destaca-se na década de 80 a promulgação da CF de 1988, que iniciou o processo de transformação, reestruturação e expansão. Nesse período houve um aumento no número de acessos instalados na telefonia fixa e telefonia móvel. Verifica-se que a telefonia móvel cresceu em números bem maiores do que a telefonia fixa.

O aumento muito maior das telefonias móveis pode demonstra um desinteresse crescente da população em adquirir telefones fixos, o que pode explicar o número ínfimo de atendidos pelo atual Acesso Individual Classe Especial, conhecido como Telefone Popular. Além da falta de divulgação adequada pode ter ocorrido também uma falta de desinteresse da população ao consultarem as tarifas de habilitação que podem chegar a R\$185,00 dependendo do estado (apesar de ser atraente o valor de R\$ 12,62 e R\$ 14,80 com impostos pela tarifa de assinatura/manutenção pela franquia de 90 minutos).

O acesso a telefonia móvel se tornou mais fácil nos últimos tempos, chegando a custar menor de R\$100,00 um aparelho móvel (se fora comparar ao pagamento da tarifa de habilitação do AICE que pode chegar a R\$ 185,00). Além disso, soma-se a vantagem de possibilidade de inserção de crédito de acordo com as possibilidades financeiras, menos burocracia para conseguir uma linha, e sem outras taxas incidentes (como de habilitação e a tarifa de mudança de endereço).

Outra desvantagem do atual AICE é a de ele apenas poder ser utilizado para ligações para telefones fixos, sendo cobrada do mesmo modo que o plano normal as tarifas para ligações de longa distância (nacionais ou internacionais) e cobrada as ligações para telefone popular. Além disso, não poderá ser usada a franquia do telefone popular para o acesso à internet, o que caracteriza uma exclusão digital, assunto para uma outra pesquisa.

Uma última crítica que se faz a esse programa é que a franquia de um mês não é cumulativa para os outros meses, de modo que se você não utilizar todo o tempo da franquia, perderá os minutos não utilizados. Além disso, não há previsão para consulta de créditos na modalidade pós-paga. A falta de demanda ocasionou na antecipação do cronograma do *telefone popular*, que agora atende a todas as famílias inscritas no CadÚnico.

Em vista disso, verifica-se a pouca eficácia do atual programa do telefone popular que, apesar de terem intenções de universalização e inclusão social elogiáveis, na prática não alcançam as necessidades da atual sociedade brasileira.

Não se olvida da clara evolução entre o antigo AICE e o atual AICE, pois no antigo não havia discriminação positiva com a finalidade de inclusão social. O que havia era tão somente uma oferta do plano básico do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) de forma pré-paga com assinatura mais barata, independentemente se a família se enquadrasse como baixa renda. Já no AICE atual há o objetivo universalização e o caráter de desconto tarifário destinado à população de baixa renda. Porém muitas mudanças devem ocorrer para que o *telefone popular* esteja apto a atender as demandas sociais.

O apoio do BNDES possibilitou o crescimento no setor para atender diversas áreas e não só as mais rentáveis, como também as metas de universalização. A previsão atual de investimentos do banco para o setor de telecomunicações deverão acumular um valor estimado de R\$125 bilhões em três anos (2014-2017), o que deve ser um incentivo para elaboração de programas efetivos para a inclusão social na telefonia.

O Projeto de Lei nº 6.667 de 2006, apesar de estar muito tempo para ser discutido, demonstra a necessidade de adoção de critérios diferenciados baseados na condição socioeconômica do usuário do serviço público, garantindo o acesso aos serviços de telecomunicações e reduzindo as desigualdades sociais. Para isso, propõe alterar alguns artigos da LGT. O telefone popular, através da discriminação relacionada a renda dos possíveis beneficiários, oferece desconto tarifário para as famílias de baixa renda, concretizando o postulado pelo Projeto de Lei.

O Decreto nº 7.512 de 2011 aprova o PGMU do STFC que impõe a obrigação de as concessionárias ofertarem o AICE, atendendo às solicitações de instalação no prazo de sete dias, contados da solicitação, observados os termos da regulamentação, que deverá assegurar a viabilidade técnica e econômica da oferta. A Resolução nº 586/2012 da ANATEL aprova o Regulamento do AICE do STFC destinado ao uso do público em geral, contido no anexo da Resolução. Esse regulamento traz definições importantes para o *telefone popular*.

O AICE é oferecido na forma de pagamento pós-paga, sendo uma faculdade a oferta e comercialização na forma pré-paga, mediante Plano Alternativo de Serviço. Sendo apenas nessa última forma a previsão de consulta dos créditos, o que dificulta o planejamento de uso do saldo remanescente na modalidade pó-paga.

O dever de divulgação (e oferta) do AICE às famílias de baixa renda pelas concessionárias precisa ser feito através de cadernos informativos, nas contas telefônicas já existentes ou outros meios que possibilitem a efetiva informação aos usuários que podem ser

beneficiários. Outro dever da concessionária é o de fiscalização do enquadramento do possível beneficiário com as características necessárias ao AICE, para que não ocorra fraudes na concessão do benefício.

BIBLIOGRAFIA

AMORIM, Ernandes. [**Atividade legislativa: pronunciamento**]. Brasília: Senado Federal, 1997. Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/pronunciamento/detTexto.asp?t=215720>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

ARAGÃO, A. S. Serviços Públicos e Direito do Consumidor: Possibilidades e limites da aplicação do CDC. In: LANDAU, E. (Coord.) **Regulação Jurídica do Setor Elétrico**. p.163-186. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

ARAGÃO, A. S. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 2. ed. Rio de Janeiro, Forense, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 25. ed., rev. e atual. até a Emenda constitucional 56, de 20.12.2007. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

BEGO, D, J, J. Universalização dos serviços de energia elétrica: evolução histórica e necessidade de regulação. In: CASTRO, M.F.; LOUREIRO, L. G. K. (Orgs.). **Direito da energia elétrica no Brasil**. Aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais. Brasília: ANEEL; p. 231-260. UNB, 2010.

BENJAMIN, A.H.V.; MARQUES, C.L.; BESSA, L.R. **Manual de Direito do Consumidor**. 4.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

BLANCHET, L. A. **Concessões de Serviços Públicos**. 2.ed. Curitiba: Juruá Editora, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto nº 6.442 de 25 de abril de 2008. Dá nova redação ao art. 1º do Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003, que institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da energia Elétrica - “LUZ PARA TODOS”, para prorrogar o prazo ali referido. Brasília. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6442.htm>. Acesso em: 18 jan. 2014.

BRASIL. Decreto nº 7.512, de 30 de junho de 2011. Aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público - PGMU, e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7512.htm>. Acesso em: 15 ago. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Brasília. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm>. Acesso em: 11 jul. 2013.

BRASIL. Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, e dá outras providências. Brasília. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10438.HTM>. Acesso em: 11 jul.2013.

BRASIL. Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010. Dispõe sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica; altera as Leis nºs 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.925, de 23 de julho de 2004, e 10.438, de 26 de abril de 2002; e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12212.htm>. Acesso em: 10 ago. 2013.

BRASIL. Projeto de Lei nº 6.677 de 2006. Altera dispositivos da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para admitir a adoção de critérios diferenciados fundados na condição socioeconômica do usuário, garantindo o acesso aos serviços de telecomunicações e reduzindo as desigualdades sociais. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7505EC0297A896F84BBD3BC948061EDA.node2?codteor=379561&filename=PL+6677/2006>. Acesso em: 22 jul.2013.

BRASIL. Resolução Normativa ANEEL nº 414 de 09 de setembro de 2010. Estabelece as Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica de forma atualizada e consolidada. ANEEL. 2010. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2010414.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

BRASIL. Resolução ANATEL nº 586, de 05 de abril de 2012. Aprova o Regulamento do Acesso Individual Classe Especial – AICE, do Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do público em geral – STFC, prestado em regime público. Disponível em: <<http://legislacao.anatel.gov.br/resolucoes/2012/359-resolucao-586>>. Acesso em: 18 jul.2013.

BRASIL. Resolução Normativa ANEEL nº 572 de 13 de agosto de 2013. Estabelece o procedimento para comprovação do atendimento aos critérios de elegibilidade à concessão da Tarifa Social de Energia Elétrica – TSEE e para validação do cálculo da Diferença Mensal de Receita – DMR. ANEEL. 2013. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2013572.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2013.

CASTRO, M.F; LOUREIRO, L. G. K. **Direito da energia elétrica no Brasil**. Aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais. Brasília: ANEEL; UNB, 2010.

CLÈVE, C. M.; RECK, M.B. **Princípio Constitucional da Igualdade e Ações Afirmativas**. Revista online Unibrasil. 2011. Disponível em:<http://www.unibrasil.com.br/revista_on_line/artigo%2011.pdf>. Acesso em: 12 maio2013.

COÊLHO, C. R. J. **Do princípio da igualdade à ação afirmativa. A trajetória do direito à inclusão social.** Jus Navigandi, Teresina, a. 16, n. 2899, 9 jun. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/19298>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

COSTA, R. H. **Princípio da Capacidade Contributiva.** São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

Departamento do Cadastro Único/Senarc/MDS. **Cartilha do Cadastro Único.** 2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/cartilhas/cartilha-do-cadastro-unico/cadastro-unico>>. Acesso em 23 jun. 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. (Org.). **Direito Regulatório: temas polêmicos.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FRANÇA, C.R.A. **Programas Sociais em Empresa Estatal de Serviço Público: análise dos Projetos de Eletrificação de Áreas Residenciais Urbanas de Baixa Renda na Eletropaulo S/A e de suas Perspectivas sob Gestão Privada.** 1999.143 f.Dissertação (Mestrado em Energia da Universidade de São Paulo pelo Programa Interunidades de Pós-Graduação) – Instituto de Eletrotécnica e Energia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

FUCHS, C. I. **Impactos causados pela universalização do acesso e uso da energia elétrica.** 2007. 91 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica) - Faculdade de Tecnologia - Departamento de Engenharia Elétrica, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

GIACOMUZZI, J. G. **Estado e Contrato Supremacia do Interesse Público 'versus' Igualdade: um estudo comparado sobre a exorbitância no contrato administrativo.** São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

GOMES, J. B. B. **Ação Afirmativa e o Princípio Constitucional da Igualdade** (O Direito como Instrumento de Transformação Social. A Experiência dos EUA). São Paulo: Renovar, 2001.

GROTTI, D. A. M. **O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988.** São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

GUIMARÃES, F. V. **Concessão de serviço público.** São Paulo: Saraiva, 2012.

GUIMARÃES, F. V. **O Regime Tarifário na Concessão de Serviço Público.** Revista de Direito Público da Economia - RDPE, Belo Horizonte, a. 7, n. 27, p. 51-76, jul./set. 2009.

JUSTEN FILHO, M. **Teoria Geral das Concessões de Serviços Público.** São Paulo: Dialética, 2003.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo.** 7. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

LORENZETTI, R. L. **Consumidores.** Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 2003.

LUCAS, J. C. S. SIELICHOW, C. S.; VAZ, H. U. **A Natureza Social do Serviço Público de Energia Elétrica**. Revista Congrega Urcamp, Rio Grande do Sul, ISSN 1982-2960, p.1-15, 2010.

MASCARENHAS, R. T. A. **Direito das Telecomunicações**. Belo Horizonte: Fórum, 2008

MARQUES NETO, F. P. A. **As Políticas de Universalização, Legalidade e Isonomia: O Caso “Telefone Social”**. Revista de Direito Público da Economia - RDPE, Belo Horizonte, a. 4, n. 14, p. 75-115, abr./jun. 2006.

MARQUES NETO, F. P. A. et al. (Orgs.). **Direito e administração pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro**. São Paulo: Atlas, 2013.

MAROLLA, E. C. C. **Concessões de serviço público: a equação econômico-financeira dos contratos**. São Paulo: Verbatim, 2011.

MARRARA, T; CESÁRIO, N. A. **O Centro de Estudos em Direito e Desigualdades (CEDD) e a pesquisa em direito administrativo inclusivo na FDRP/USP**. Revista Digital de Direito Administrativo- RDDA, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP), v. 1, n.2, jul.2014.

MARRARA, T. **Introducing Diversity in Postgraduate Courses - the Brazilian Experience**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 109, p. 322-336, 2009.

MARTINS JR., W. P. **Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 11. ed., rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MOREIRA NETO, D. F. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. rev., ref. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MOTTA, P. R. F. **Regulação e universalização dos serviços públicos: análise crítica da regulação da energia elétrica e das telecomunicações**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

NEVES, M. S. **BNDES 50 Anos - Histórias Setoriais: O Setor de Telecomunicações**. 2002. Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_setorial/setorial13.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2014.

PIRES, J.C.L.; PICCININI, M.S. **Mecanismos de Regulação Tarifária do Setor Elétrico: A Experiência Internacional e o Caso Brasileiro**. Textos para Discussão BNDES, n. 64, jul. 1998.

POZZO, A. N. D. **Aspectos fundamentais do serviço público no direito brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.

RANDS BARROS, A. **Desigualdades Regionais no Brasil: natureza, causas, origens e soluções**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

REIS, P.M. **Igualdade perante a lei**. Brasília: Correio Brasiliense, 1998.

RIBEIRO, S. FALCÃO, M. I. S. D. O modelo tarifário brasileiro. In: LANDAU, E. (Coord.) **Regulação Jurídica do Setor Elétrico**. p. 287-291. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

RIOS, J. L.C. **Princípio da igualdade e a razão material**. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2607/Principio-da-igualdade-e-a-razao-material>>. Acesso em: 12 set. 2013.

ROMERO, P. R. P; DUARTE, E. E. C. **Aplicação do Cadastro Único à Gestão da Política de Assistência Social em Londrina/PR**. 2011. Disponível em: <<http://www.ucpel.tche.br/mps/diprosul/docs/trabalhos/17.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2014.

SACCHETTO, C. O dever de solidariedade no direito tributário: o ordenamento italiano. In: GRECO, M. A; GODOI, M. S. (Coord.). **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.

SANCHES, L. A. M. U. A inclusão social e os desafios contemporâneos do setor elétrico brasileiro. In: LANDAU, E. (Coord.). **Regulação Jurídica do Setor Elétrico**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

SANTANA, R; PEDERNEIRAS, F. L. **Aplicação de tarifas sociais a populações de baixo recurso: uma abordagem do caso brasileiro**. In: DÉCIMO TERCEIRO ENCONTRO REGIONAL IBERO-AMERICANO DE CIGRÉ (XIII ERIAC). 13. 2009. Puerto Iguazú, Argentina. Comitê de Estudo-C5, 2009.

SEN, A. **Desigualdade reexaminada**. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2012.

SEVERI, F. C. Participação Popular em Órgãos da Administração Pública: perspectivas e desafios à luz dos debates sobre as características gerais e a efetividade das instituições participativas. In: Marques Neto, Floriano de Azevedo et al. (Orgs.). **Direito e Administração Pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro**. p.173-187. São Paulo: Atlas, 2013.

SILVA, J.A. **Comentário contextual à constituição**. São Paulo: Malheiros, 2012.

TARTUCE, F. **Igualdade e vulnerabilidade no processo civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

TAVARES, M. L. **Análise e Evolução da Tarifa Social de Energia Elétrica no Brasil, 1985/2002**. 135 f. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciências – Área de Concentração:

Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2003.

TAVARES, M. L.; FERREIRA, E. C.; DIAS, J. A. S. **Análise do emprego do critério "padrão de moradia" na concessão da tarifa social de energia elétrica.** In: ENCONTRO DE ENERGIA NO MEIO RURAL, 6., 2006, Campinas. Proceedings... Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000022006000100011&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 24 fev. 2014.

TCU (Tribunal de Contas da União). **Auditoria nos Sistemas do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.** Brasília, 2009. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056486.PDF>>. Acesso em 13 nov. 2013.

VIANNA, F. G. **Luz no campo e luz para todos.** Duas experiências em busca da plena universalização dos serviços de energia elétrica no Brasil. Itajubá: CERPCH – Centro nacional de Referência em Pequenas Centrais Hidrelétricas. 2008. Disponível em: <<http://www.cerpch.unifei.edu.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

ANEXOS

ANEXO I – Dados do IBGE sobre distribuição de renda

Padrão de vida e distribuição de renda



Tabela 5.1 - Arranjos familiares residentes em domicílios particulares, total e respectiva distribuição percentual, por classes de rendimento mensal familiar *per capita*, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e as Regiões Metropolitanas - 2011

(continua)

Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas	Arranjos familiares residentes em domicílios particulares				
	Total (1 000 arranjos)	Distribuição percentual, por classes de rendimento mensal familiar <i>per capita</i> (salário mínimo) (%)			
		Até 1/4	Mais de 1/4 até 1/2	Mais de 1/2 até 1	Mais de 1 a 2
Brasil	64 358	6,7	14,1	27,0	25,8
Norte	4 832	12,1	21,0	28,7	18,7
Rondônia	519	6,5	15,4	28,7	25,7
Acre	223	12,8	20,1	27,9	19,7
Amazonas	1 009	11,1	19,8	25,6	17,1
Roraima	148	8,0	16,8	24,4	24,2
Pará	2 274	14,6	23,2	30,0	16,8
Região Metropolitana de Belém	648	6,6	19,0	29,4	19,8
Amapá	205	10,7	18,9	27,8	17,2
Tocantins	456	9,8	21,3	30,9	21,5
Nordeste	17 001	15,4	22,7	29,9	16,0
Maranhão	1 944	21,1	25,0	27,5	12,4
Piauí	972	18,3	24,5	30,4	17,1
Ceará	2 718	16,6	22,6	31,5	16,3
Região Metropolitana de Fortaleza	1 192	7,6	21,1	31,7	20,7
Rio Grande do Norte	1 068	13,4	23,6	30,8	15,5
Paraíba	1 268	12,7	23,7	29,6	17,9
Pernambuco	2 828	13,3	22,1	29,6	16,3
Região Metropolitana de Recife	1 248	7,4	18,4	27,2	18,9
Alagoas	949	17,0	25,3	30,1	12,4
Sergipe	696	11,5	24,7	30,0	19,0
Bahia	4 558	14,6	20,5	29,8	16,9
Região Metropolitana de Salvador	1 281	6,6	15,7	28,7	23,3
Sudeste	27 904	2,5	10,0	25,3	30,0
Minas Gerais	6 889	4,4	13,9	30,4	27,9
Região Metropolitana de Belo Horizonte	1 657	2,0	10,0	25,5	29,2
Espírito Santo	1 177	4,0	12,8	28,0	26,9
Rio de Janeiro	5 830	2,6	10,9	25,0	26,4
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	4 373	2,4	9,8	23,5	26,6
São Paulo	14 208	1,5	7,7	22,7	32,8
Região Metropolitana de São Paulo	6 885	1,4	7,7	22,0	30,9
Sul	9 695	2,4	8,7	25,4	32,6
Paraná	3 613	2,2	9,8	27,6	31,3
Região Metropolitana de Curitiba	1 104	1,2	7,0	22,2	31,0
Santa Catarina	2 213	1,5	5,9	21,0	35,3
Rio Grande do Sul	3 869	3,2	9,3	25,7	32,2
Região Metropolitana de Porto Alegre	1 452	1,6	7,4	23,3	31,8
Centro-Oeste	4 926	2,8	11,6	28,6	29,3
Mato Grosso do Sul	868	2,6	11,5	30,2	29,8
Mato Grosso	1 026	3,0	12,3	30,1	29,9
Goiás	2 123	3,1	12,4	30,9	30,3
Distrito Federal	908	2,2	8,8	20,1	25,8

Tabela 5.1 - Arranjos familiares residentes em domicílios particulares, total e respectiva distribuição percentual, por classes de rendimento mensal familiar *per capita*, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e as Regiões Metropolitanas - 2011

Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas	(conclusão)				
	Arranjos familiares residentes em domicílios particulares				
	Distribuição percentual, por classes de rendimento mensal familiar <i>per capita</i> (salário mínimo) (%)				
	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5	Sem rendimento	Sem declaração
Brasil	8,6	5,7	4,9	2,2	4,9
Norte	5,3	3,7	2,7	3,3	4,6
Rondônia	7,9	5,2	3,4	2,0	5,0
Acre	5,8	4,4	3,7	3,6	2,0
Amazonas	5,2	3,3	2,4	4,9	10,5
Roraima	8,6	7,6	5,2	2,4	2,8
Pará	4,1	2,9	2,4	2,9	3,0
Região Metropolitana de Belém	6,3	4,5	3,9	2,9	7,6
Amapá	7,2	4,0	2,6	7,1	4,5
Tocantins	6,1	4,5	2,6	2,0	1,3
Nordeste	4,0	2,5	2,3	2,9	4,3
Maranhão	3,1	1,4	1,5	4,1	3,8
Piauí	3,6	2,3	1,0	1,7	1,1
Ceará	3,9	2,7	2,0	2,7	1,8
Região Metropolitana de Fortaleza	5,9	4,4	3,4	3,0	2,1
Rio Grande do Norte	4,9	3,9	3,6	2,9	1,2
Paraíba	4,5	3,1	3,3	2,5	2,6
Pernambuco	3,9	2,0	2,1	2,9	7,8
Região Metropolitana de Recife	5,7	3,4	3,4	3,7	11,9
Alagoas	2,8	1,6	1,8	4,1	4,9
Sergipe	4,7	3,5	3,0	1,7	2,1
Bahia	4,2	2,9	2,6	2,7	5,8
Região Metropolitana de Salvador	7,7	5,6	6,2	2,4	3,9
Sudeste	10,6	6,9	6,2	1,9	6,5
Minas Gerais	8,0	5,4	4,5	1,8	3,9
Região Metropolitana de Belo Horizonte	9,1	7,8	8,8	1,8	5,9
Espírito Santo	9,2	6,4	4,8	2,0	5,9
Rio de Janeiro	9,2	6,5	7,1	1,8	10,4
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	9,5	6,9	8,1	1,6	11,7
São Paulo	12,6	7,9	6,8	1,9	6,1
Região Metropolitana de São Paulo	12,3	8,2	8,6	2,2	6,7
Sul	12,3	8,2	5,9	1,6	2,9
Paraná	11,7	7,9	5,2	1,7	2,6
Região Metropolitana de Curitiba	14,1	10,0	8,4	1,8	4,3
Santa Catarina	15,5	8,6	6,7	1,6	3,9
Rio Grande do Sul	11,1	8,2	6,1	1,5	2,7
Região Metropolitana de Porto Alegre	12,1	9,5	8,9	1,9	3,6
Centro-Oeste	9,2	6,7	7,2	2,2	2,5
Mato Grosso do Sul	9,9	6,3	6,2	2,1	1,4
Mato Grosso	9,7	6,9	4,2	1,8	2,0
Goiás	8,7	5,3	4,3	2,1	2,9
Distrito Federal	9,0	9,8	18,2	2,7	3,5

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2011.

Nota: Exclusivo as pessoas cuja condição na família era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

ANEXO II – Dados IBGE sobre o acesso a iluminação e a saneamento básico

Tabela 2.27 - Domicílios particulares permanentes urbanos, total, distribuição percentual e razão entre os domicílios com e sem acesso a saneamento adequado e iluminação elétrica, e proporção de domicílios particulares urbanos sem acesso a saneamento adequado e iluminação elétrica, por tipo de serviço inexistente, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e as Regiões Metropolitanas - 2012

Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas	Domicílios particulares permanentes urbanos							
	Total (1 000 domicílios)	Distribuição percentual e razão entre os domicílios com e sem acesso a saneamento adequado e iluminação elétrica (%) (1)			Proporção de domicílios sem acesso a saneamento adequado e iluminação elétrica, por tipo de serviço inexistente (%)			
		Com acesso	Sem acesso	Razão entre os domicílios sem acesso e com acesso	Abaste-cimento de água	Esgota-mento sanitário	Coleta de lixo	Ilumi- nação elétrica
Brasil	54 020	70,3	29,7	0,42	20,6	93,5	5,9	0,2
Norte	3 494	19,9	80,1	4,02	37,9	95,3	4,9	0,2
Rondônia	368	8,8	91,2	10,40	51,4	97,4	2,6	0,0
Acre	161	26,0	74,0	2,85	50,5	83,1	3,5	0,2
Amazonas	787	35,1	64,9	1,85	27,0	92,2	4,7	0,1
Roraima	110	27,4	72,6	2,65	1,5	99,1	7,6	0,0
Pará	1 553	14,1	85,9	6,07	45,5	95,7	6,6	0,1
Região Metropolitana de Belém	606	32,9	67,1	2,04	43,5	87,9	2,1	0,0
Amapá	171	5,0	95,0	18,83	45,2	96,7	1,2	0,0
Tocantins	344	25,4	74,6	2,94	3,6	99,9	1,9	0,6
Nordeste	12 328	51,1	48,9	0,96	13,1	96,0	9,0	0,4
Maranhão	1 138	26,4	73,6	2,79	16,2	97,8	26,1	0,2
Piauí	634	4,7	95,3	20,50	3,9	99,8	11,7	1,1
Ceará	1 943	51,8	48,2	0,93	14,1	95,7	7,0	0,3
Região Metropolitana de Fortaleza	1 095	62,3	37,7	0,60	20,8	91,9	5,4	0,2
Rio Grande do Norte	789	29,6	70,4	2,38	2,0	99,3	1,5	0,1
Paraíba	960	63,3	36,7	0,58	10,7	96,0	5,9	0,2
Pernambuco	2 310	57,3	42,7	0,75	19,3	92,3	4,9	0,0
Região Metropolitana de Recife	1 179	50,2	49,8	0,99	18,8	92,3	4,0	0,0
Alagoas	673	38,1	61,9	1,63	23,2	93,2	3,2	0,1
Sergipe	486	61,4	38,6	0,63	6,2	98,6	2,0	0,2
Bahia	3 395	66,2	33,8	0,51	12,9	95,2	8,2	0,8
Região Metropolitana de Salvador	1 225	88,7	11,3	0,13	17,0	87,2	16,5	0,7
Sudeste	25 690	90,6	9,4	0,10	36,9	79,7	7,6	0,3
Minas Gerais	5 537	88,0	12,0	0,14	19,7	88,4	9,7	0,3
Região Metropolitana de Belo Horizonte	1 593	89,3	10,7	0,12	16,1	92,9	7,1	0,0
Espírito Santo	1 024	84,6	15,4	0,18	7,0	95,0	3,3	0,3
Rio de Janeiro	5 487	83,4	16,6	0,20	58,2	63,0	9,8	0,1
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	4 175	85,8	14,2	0,17	62,8	54,3	14,1	0,1
São Paulo	13 642	95,0	5,0	0,05	31,9	90,2	3,6	0,6
Região Metropolitana de São Paulo	6 691	94,6	5,4	0,06	25,7	91,4	5,1	0,6
Sul	8 159	67,8	32,2	0,48	11,0	94,9	1,1	0,1
Paraná	3 108	69,6	30,4	0,44	3,9	98,1	1,2	0,1
Região Metropolitana de Curitiba	999	88,6	11,4	0,13	11,8	92,5	2,0	0,0
Santa Catarina	1 858	60,9	39,1	0,64	13,5	95,7	0,9	0,0
Rio Grande do Sul	3 192	70,0	30,0	0,43	16,2	91,1	1,0	0,2
Região Metropolitana de Porto Alegre	1 371	84,0	16,0	0,19	47,1	68,1	0,8	0,2
Centro-Oeste	4 350	49,7	50,3	1,01	12,7	97,6	2,2	0,1
Mato Grosso do Sul	783	43,2	56,8	1,31	8,4	97,9	1,8	0,2
Mato Grosso	840	31,1	68,9	2,22	6,6	97,8	2,2	0,0
Goiás	1 913	43,8	56,2	1,28	17,1	97,3	0,9	0,1
Distrito Federal	815	89,0	11,0	0,12	20,1	98,7	18,8	0,0

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012.

(1) Domicílios com condições simultâneas de abastecimento de água por rede geral no domicílio ou na propriedade, esgotamento sanitário por rede coletora de esgoto ou fossa séptica ligada à rede coletora de esgoto, lixo coletado direta ou indiretamente e iluminação elétrica.

ANEXO III – Renda *per capita* até 1/2 SM e acesso a saneamento e iluminação.

Tabela 2.28 - Domicílios particulares permanentes urbanos com rendimento mensal domiciliar *per capita* de até 1/2 salário mínimo, total, distribuição percentual e razão entre os domicílios com e sem acesso a saneamento adequado e iluminação elétrica, e proporção de domicílios particulares urbanos sem acesso a saneamento adequado e iluminação elétrica, por tipo de serviço inexistente, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e as Regiões Metropolitanas - 2012

Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas	Domicílios particulares permanentes urbanos com rendimento mensal domiciliar <i>per capita</i> de até 1/2 salário mínimo							
	Total (1 000 domicílios) (1)	Distribuição percentual e razão entre os domicílios com e sem acesso a saneamento adequado e iluminação elétrica (%) (2)			Proporção de domicílios sem acesso a saneamento adequado e iluminação elétrica por tipo de serviço inexistente (%)			
		Com acesso	Sem acesso	Razão entre os domicílios sem acesso e com acesso	Abaste-cimento de água	Esgota-mento sanitário	Coleta de lixo	Ilumina- ção elétrica
Brasil	9 231	51,6	48,4	0,94	20,3	95,1	10,0	0,5
Norte	997	13,8	86,2	6,26	36,9	96,7	7,1	0,2
Rondônia	72	5,2	94,8	18,38	58,2	96,6	3,1	0,0
Acre	45	18,7	81,3	4,34	46,1	92,7	6,8	0,5
Amazonas	238	26,6	73,4	2,76	28,8	94,8	7,4	0,2
Roraima	30	21,1	78,9	3,75	0,0	100,0	7,4	0,0
Pará	477	9,0	91,0	10,09	42,4	97,1	8,9	0,2
Região Metropolitana de Belém	148	25,4	74,6	2,93	46,4	90,3	3,7	0,0
Amapá	52	1,9	98,1	51,75	46,9	97,1	1,9	0,0
Tocantins	83	13,8	86,2	6,23	3,3	100,0	3,0	0,7
Nordeste	4 056	41,5	58,5	1,41	14,2	96,7	12,7	0,6
Maranhão	440	13,3	86,7	6,53	18,1	98,2	32,2	0,2
Piauí	231	2,0	98,0	49,89	5,8	100,0	19,8	2,0
Ceará	635	42,3	57,7	1,37	14,5	96,9	10,5	0,5
Região Metropolitana de Fortaleza	306	52,9	47,1	0,89	19,9	94,4	6,8	0,2
Rio Grande do Norte	246	22,7	77,3	3,41	2,5	99,0	2,2	0,3
Paraíba	323	54,7	45,3	0,83	12,1	95,4	10,0	0,0
Pernambuco	705	50,0	50,0	1,00	19,0	94,9	6,3	0,1
Região Metropolitana de Recife	297	40,5	59,5	1,47	17,1	95,8	6,9	0,1
Alagoas	266	32,1	67,9	2,12	24,1	94,1	3,3	0,0
Sergipe	143	50,2	49,8	0,99	8,6	99,5	1,9	0,5
Bahia	1 068	57,0	43,0	0,75	13,6	95,4	10,2	1,1
Região Metropolitana de Salvador	278	84,7	15,3	0,18	20,4	87,3	16,2	0,0
Sudeste	2 854	81,2	18,8	0,23	31,8	82,1	12,7	0,6
Minas Gerais	821	76,6	23,4	0,31	21,7	86,6	14,2	0,8
Região Metropolitana de Belo Horizonte	161	82,7	17,3	0,21	23,9	88,7	11,3	0,0
Espírito Santo	148	74,9	25,1	0,33	11,3	90,1	5,6	0,0
Rio de Janeiro	722	75,6	24,4	0,32	52,8	68,5	14,2	0,4
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	516	78,6	21,4	0,27	55,2	60,5	20,3	0,6
São Paulo	1 163	88,8	11,2	0,13	24,2	91,7	10,5	0,8
Região Metropolitana de São Paulo	583	86,1	13,9	0,16	19,2	92,3	15,4	1,3
Sul	747	55,9	44,1	0,79	11,7	95,7	1,3	0,5
Paraná	315	58,4	41,6	0,71	7,1	95,9	0,5	1,0
Região Metropolitana de Curitiba	71	82,3	17,7	0,22	14,3	100,0	0,0	0,0
Santa Catarina	111	44,4	55,6	1,25	22,2	95,6	2,2	0,0
Rio Grande do Sul	321	57,4	42,6	0,74	11,4	95,7	1,6	0,2
Região Metropolitana de Porto Alegre	127	74,6	25,4	0,34	31,9	81,6	2,8	0,7
Centro-Oeste	577	36,5	63,5	1,74	11,3	98,5	3,1	0,1
Mato Grosso do Sul	91	29,0	71,0	2,44	8,4	98,7	0,0	0,0
Mato Grosso	119	27,0	73,0	2,70	6,2	98,6	2,4	0,0
Goiás	275	26,1	73,9	2,83	15,1	98,4	1,8	0,2
Distrito Federal	93	86,6	13,4	0,16	0,0	100,0	44,2	0,0

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012.

(1) Inclusive domicílios com renda mensal domiciliar *per capita* de até 1/2 salário mínimo. (2) Domicílios com condições simultâneas de abastecimento de água por rede geral no domicílio ou na propriedade, esgotamento sanitário por rede coletora de esgoto ou fossa séptica ligada à rede coletora de esgoto, lixo coletado direta ou indiretamente e iluminação elétrica.

ANEXO IV – Acesso à iluminação e outros bens duráveis.

Tabela 2.29 - Domicílios particulares permanentes urbanos, total e proporção com acesso simultâneo ao serviço de iluminação elétrica e posse de bens duráveis, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e as Regiões Metropolitanas - 2012

Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas	Domicílios particulares permanentes urbanos			
	Total (1 000 domicílios)	Proporção de domicílios com acesso simultâneo ao serviço de iluminação elétrica e posse de bens duráveis (%)		
		Iluminação elétrica, computador, TV em cores e máquina de lavar	Iluminação elétrica, computador, aparelho de DVD, TV em cores e máquina de lavar	Iluminação elétrica, computador, Internet, aparelho de DVD, TV em cores e máquina de lavar
Brasil	54 020	40,8	37,8	34,3
Norte	3 494	23,0	21,2	18,0
Rondônia	368	20,3	18,4	16,5
Acre	161	17,8	16,0	14,2
Amazonas	787	33,1	30,5	25,0
Roraima	110	35,2	31,5	23,9
Pará	1 553	18,3	17,2	14,8
Região Metropolitana de Belém	606	31,1	29,3	26,2
Amapá	171	29,5	28,4	24,2
Tocantins	344	19,0	16,8	14,5
Nordeste	12 328	21,2	20,0	18,4
Maranhão	1 138	14,4	13,6	12,2
Piauí	634	11,4	10,7	9,5
Ceará	1 943	20,8	19,3	17,5
Região Metropolitana de Fortaleza	1 095	27,1	25,2	22,8
Rio Grande do Norte	789	25,3	23,8	21,1
Paraíba	960	21,2	20,4	19,1
Pernambuco	2 310	25,5	24,4	22,8
Região Metropolitana de Recife	1 179	34,0	32,4	30,4
Alagoas	673	18,6	17,7	16,5
Sergipe	486	26,2	25,3	22,8
Bahia	3 395	21,5	20,1	18,6
Região Metropolitana de Salvador	1 225	34,0	31,4	29,7
Sudeste	25 690	49,9	46,2	42,4
Minas Gerais	5 537	37,8	35,3	31,5
Região Metropolitana de Belo Horizonte	1 593	49,3	45,7	40,8
Espírito Santo	1 024	39,4	35,5	33,0
Rio de Janeiro	5 487	50,4	46,5	42,8
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	4 175	53,3	49,2	45,7
São Paulo	13 642	55,4	51,4	47,4
Região Metropolitana de São Paulo	6 691	60,2	56,2	52,7
Sul	8 159	50,1	45,8	40,5
Paraná	3 108	47,3	42,9	37,8
Região Metropolitana de Curitiba	999	61,3	55,5	50,3
Santa Catarina	1 858	55,6	50,1	44,6
Rio Grande do Sul	3 192	49,7	46,1	40,6
Região Metropolitana de Porto Alegre	1 371	56,3	52,1	46,3
Centro-Oeste	4 350	39,9	36,5	32,8
Mato Grosso do Sul	783	38,7	34,7	30,2
Mato Grosso	840	31,1	27,8	24,4
Goiás	1 913	34,8	31,8	28,1
Distrito Federal	815	61,8	58,1	55,0

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012.

ANEXO V – Renda até ½ SM *per capita* e acesso a iluminação e outros bens duráveis.

Tabela 2.30 - Domicílios particulares permanentes urbanos com rendimento médio mensal domiciliar *per capita* de até 1/2 salário mínimo, total e proporção com acesso simultâneo ao serviço de iluminação elétrica e posse de bens duráveis, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e as Regiões Metropolitanas - 2012

Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas	Domicílios particulares permanentes urbanos com rendimento médio mensal domiciliar <i>per capita</i> de até 1/2 salário mínimo			
	Total (1 000 domicílios) (1)	Proporção de domicílios com acesso simultâneo ao serviço de iluminação elétrica e posse de bens duráveis (%)		
		Iluminação elétrica, computador, TV em cores e máquina de lavar	Iluminação elétrica, computador, aparelho de DVD, TV em cores e máquina de lavar	Iluminação elétrica, computador, Internet, aparelho de DVD, TV em cores e máquina de lavar
Brasil	9 231	14,0	12,6	10,0
Norte	997	7,7	7,0	4,7
Rondônia	72	6,5	6,5	3,6
Acre	45	7,7	6,8	5,5
Amazonas	238	13,6	12,6	8,3
Roraima	30	17,0	14,0	8,2
Pará	477	5,1	4,6	3,3
Região Metropolitana de Belém	148	11,8	10,5	8,3
Amapá	52	7,1	7,1	4,3
Tocantins	83	4,3	3,2	1,7
Nordeste	4 056	6,7	6,2	5,1
Maranhão	440	2,4	2,1	1,0
Piauí	231	2,0	2,0	1,5
Ceará	635	5,8	5,2	4,1
Região Metropolitana de Fortaleza	306	8,0	7,4	5,8
Rio Grande do Norte	246	10,1	9,6	8,1
Paraíba	323	6,4	6,4	4,9
Pernambuco	705	9,5	8,9	7,7
Região Metropolitana de Recife	297	15,5	14,2	12,2
Alagoas	266	5,8	5,3	4,4
Sergipe	143	10,4	10,2	8,8
Bahia	1 068	7,2	6,7	5,6
Região Metropolitana de Salvador	278	13,6	12,3	11,2
Sudeste	2 854	24,5	22,0	18,0
Minas Gerais	821	15,3	14,1	10,8
Região Metropolitana de Belo Horizonte	161	25,1	22,9	17,5
Espírito Santo	148	16,6	14,1	12,0
Rio de Janeiro	722	29,4	26,1	22,1
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	516	32,9	29,0	25,4
São Paulo	1 163	28,8	26,0	21,1
Região Metropolitana de São Paulo	583	33,4	30,9	26,3
Sul	747	20,2	17,5	12,1
Paraná	315	17,1	15,3	9,9
Região Metropolitana de Curitiba	71	36,1	32,9	22,2
Santa Catarina	111	24,1	19,1	16,7
Rio Grande do Sul	321	21,9	19,1	12,7
Região Metropolitana de Porto Alegre	127	29,9	27,3	18,0
Centro-Oeste	577	16,1	14,7	11,3
Mato Grosso do Sul	91	15,7	13,4	9,7
Mato Grosso	119	11,2	10,2	7,7
Goiás	275	13,4	12,4	9,1
Distrito Federal	93	30,9	28,4	23,8

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012.

Nota: Exclusive o rendimento de pensionistas, empregados domésticos e parentes de empregados domésticos.

(1) Exclusive os domicílios sem rendimento.

ANEXO VI – Informações gerenciais da ANEEL sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica.

INFORMAÇÕES GERENCIAIS					
Dezembro 2013					
11.1 Tarifa Social de Energia Elétrica - Beneficiários					
Beneficiários do Programa por Região					
Região	Residencial		Residencial Baixa-Renda		Residencial Baixa-Renda + Residencial
	Unidades Consumidoras	%	Unidades Consumidoras	%	
Norte	3.662.331	5,75%	825.362	6,56%	22,54%
Nordeste	16.922.969	26,59%	7.522.851	59,75%	44,45%
Sudeste	29.248.021	45,96%	2.820.035	22,40%	9,64%
Sul	9.133.114	14,35%	826.351	6,56%	9,05%
Centro-Oeste	4.678.460	7,35%	596.637	4,74%	12,75%
Total	63.644.895	100,00%	12.591.236	100,00%	19,78%

Fonte de Informações:
Superintendência de Regulação da Comercialização de Eletricidade - SRC
Posição de: Dezembro/2013.

INFORMAÇÕES GERENCIAIS			
Dezembro 2013			
11.2 Tarifa Social de Energia Elétrica – Custeio em R\$			
	Recursos provenientes da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE (R\$)	Recursos provenientes das tarifas de energia elétrica (R\$)	Modicidade Tarifária proveniente de Ganho de Receita, impacto da Lei nº 10.438/02 (R\$)
2002-2003	1.388.881.139,90	1.134.860.055,59	- 9.501.760,64
2004	1.125.033.767,77	520.016.564,61	- 58.761.916,14
2005	1.329.870.864,12	503.357.197,85	- 88.028.038,47
2006	1.486.926.775,71	513.561.240,07	- 87.199.016,12
2007	1.492.196.549,83	472.835.796,39	- 69.436.177,57
2008	1.616.835.817,62	447.938.072,81	- 28.524.466,96
2009	1.797.314.384,25	771.082.257,12	- 7.626.894,13
2010	1.789.902.475,51	1.066.419.843,07	- 1.474.280,10
2011	1.296.443.147,13	1.277.336.155,02 **	- 1.572.737,93
2012	1.608.730.743,32	484.591.670,89 ***	-
2013 *	1.999.041.441,21	31.865.163,36	-

Fonte de Informação: Sistema DMR
Superintendência de Regulação da Comercialização de Eletricidade - SRC
Regulamento conferido pela Lei 12.212 de 2010 e Resoluções Normativas nº 089 de 2004 e nº 414 de 2010.

* Dados acumulados até Dezembro/2013.
** Ciclo tarifário 2010/2011
*** Ciclo tarifário 2011/2012

ANEXO VII- Informações Gerenciais da ANEEL sobre o Programa Luz para Todos

INFORMAÇÕES
GERENCIAIS

Dezembro 2013

11.3 Programa Luz para Todos

Metas e Realizações

Região	Metas em nº de ligações		Ligações Realizadas até Dez/2013	% Realizado versus ...	
	Meta Original 2004-2008	Ampliada (até 2010)		Meta Original	Meta Ampliada
Norte	470.538	656.943	630.190	133,93%	95,93%
Nordeste	1.110.405	1.434.938	1.547.124	139,33%	107,82%
Centro-Oeste	148.617	213.706	206.363	138,86%	96,56%
Sudeste	167.178	456.299	498.545	298,21%	109,26%
Sul	103.262	204.102	213.502	206,76%	104,61%
Total	2.000.000	2.965.988	3.095.724	154,79%	104,37%

Fonte de Informações:

Superintendência de Regulação da Comercialização de Eletricidade - SRC

Dados atualizados até Dezembro/2013.



Detalhes do
Programa

← MENU

ANEEL
Agência Nacional de Energia Elétrica

ANEXO VIII – Últimos indicadores da ANATEL

4/4/2014

Anatelnet



[Inicial](#) » [Anatel Dados](#) » Relatórios Consolidados » [Números do Setor](#) » Indicadores 2012

Números do Setor

» [Números do Setor](#) » [TV por Assinatura](#) » [Serviços Móveis Dados e Satélite](#)

» Indicadores 2012 ▼

Indicadores 2012

INDICADORES	UNIDADE	2012
EXPANSÃO DO SETOR		
Total de Telefones	Milhões	306,1
Densidade Total de Telefones	Telefones total / 100 habitantes	155,3
SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO (STFC)		
Acesso Fixo Instalado ¹	Milhões	68,3
Densidade Telefônica Instalada	Acesso instalado / 100 habitantes	34,7
Acesso Fixo em Serviço ²	Milhões	44,3
Densidade Telefônica em Serviço	Acesso serviço / 100 habitantes	22,5
Taxa de Digitalização da Rede Local	%	99,9
Telefones de Uso Público	Mil	947,7
Densidade Telefones de Uso Público	Telefones / 1000 habitantes	4,8
SERVIÇO MÓVEL		
Acesso Móvel Celular	Mil	-
Acesso Móvel Pessoal (SMP)	Milhões	261,8
Densidade Acesso Móvel Pessoal	Acesso / 100 habitantes	132,8
SERVIÇO MÓVEL ESPECIALIZADO		
Acesso Móvel Especializado (SME) ³	Mil	3.868,3
Densidade Acesso Móvel Especializado ⁴	Acesso / 100 habitantes	3,0
COMUNICAÇÃO MULTIMÍDIA		
Acesso Fixo em Serviço (SCM) ⁵	Mil	19.828,7
Densidade Acesso Fixo	Acesso / 1000 habitantes	-
Densidade Acesso Fixo	Acesso / 100 domicílios	33,3

ANEXO IX – Informações da ANATEL via o site
<http://www.acessoainformacao.gov.br/>

Dados do Pedido

Protocolo: 53850001005201419

Solicitante: Natalia de Aquino Cesario

Data de abertura: 20/03/2014 19:46

Orgão Superior Destinatário: MC – Ministério das Comunicações

Orgão Vinculado Destinatário: ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

Prazo de atendimento: 14/04/2014

Situação: Respondido

Status da Situação: Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)

Forma de recebimento da resposta: Pelo sistema (com avisos por email)

Descrição:

Olá, sou estudante da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP) e gostaria de obter algumas informações atuais que são essenciais para a minha pesquisa em andamento. Em suma, ela trata do denominado "Telefone Popular", um Programa Social do Governo Federal. As perguntas em pauta são as seguintes:

- Quantos são os beneficiários do programa?
- Qual o custo do programa para o Governo Federal?
- Qual o planejamento para a execução do programas para o futuro?
- Como anda a efetivação do programa?
- Qual é a previsão de usuários que este programa deverá alcançar?
- Quantas pessoas estão enquadradas como baixa renda segundo o critério do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)?
- Quantas pessoas não possuem telefonia fixa no ano de 2013/2014?

Outras informações que tratem sobre esse programa do Governo Federal (telefone popular) também serão relevantes para a pesquisa.

Tendo em vista que tais informações não estão sujeitas às restrições da Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal (CF/1988) e considerando o prazo exíguo para a conclusão do trabalho, solicito resposta em 20 dias (art.11, §1º da Lei nº 12.527/2011), ou que informe a data em que obteremos tais informações.

Aproveito a oportunidade para manifestar votos de elevada estima e consideração.

Obrigada.

Dados da Resposta

Data de resposta: 04/04/2014 16:44

Tipo de resposta: Acesso Concedido

Classificação do Tipo de resposta: Resposta solicitada inserida no e-SIC

Resposta:

Prezada,

Encaminho abaixo as informações solicitadas:

-Quantos são os beneficiários do programa?

124.333 em todo o país.

-Qual o custo do programa para o Governo Federal?

De acordo com o PGMU (Decreto 7512/2011) o AICE deve ser autossustentável.

-Qual o planejamento para a execução do programas para o futuro?

O novo PGMU será disponibilizado para consulta pública quando a sociedade, junto com a Anatel, discutirá o futuro do AICE.

-Como anda a efetivação do programa?

Atualmente o serviço esta disponível a todos os assinantes do Cadastro Único do Governo Federal, independente da renda familiar. Com já dito anteriormente temos em fevereiro de 2014, 124.333 assinantes.

-Qual é a previsão de usuários que este programa deverá alcançar?

O público alvo do serviço são as 27 milhões de famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

-Quantas pessoas estão enquadradas como baixa renda segundo o critério do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)?

Questões relativas ao Cadastro Único devem ser encaminhadas ao Ministério do Desenvolvimento Social – MDS.

-Quantas pessoas não possuem telefonia fixa no ano de 2013/2014?

O Cadastro Único é gerido pela Caixa Econômica Federal que repassa ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS, que por sua vez, repassa a Anatel. Nesse sentido, como já mencionado temos 27 milhões de famílias cadastradas no Cadastro Único para

Programas Sociais do Governo Federal, mas quantas famílias já dispõem ou não de telefonia fixa não é repassado pelo MDS. A informação disponível na Anatel é a de total de assinantes do Telefone Popular (124.333 assinantes).

Atenciosamente,

Gerência de Controle de Obrigações de Universalização e de Ampliação do Acesso – COUN

Superintendência de Controle de Obrigações – SCO

Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel

Eventuais recursos deverão ser encaminhados, dentro de dez dias e por este mesmo sistema em que foi realizado o pedido, ao Superintendente de Controle de Obrigações

ANEXO X – Resposta MDS pelo site <http://www.acessoainformacao.gov.br/>**Dados do Pedido****Protocolo:** 71200000110201477**Solicitante:** Natalia de Aquino Cesario**Data de abertura:** 20/03/2014 19:41**Orgão Superior Destinatário:** MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**Prazo de atendimento:** 14/04/2014**Situação:** Respondido**Status da Situação:** Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)**Forma de recebimento da resposta:** Pelo sistema (com avisos por email)**Descrição:**

Olá, sou estudante da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP) e gostaria de obter algumas informações atuais que são essenciais para a minha pesquisa em andamento. Em suma, elas tratam de dois Programas Sociais do Governo Federal, quais sejam: telefone popular (TP) e a tarifa social de energia elétrica (TSEE).

As perguntas em pauta são as seguintes:

- Quantos são os beneficiários de cada programa (TP e TSEE)?
- Qual o custo de cada Programa para o Governo Federal?
- Qual o planejamento para a execução dos Programas para o futuro?
- Como anda a efetivação de cada programa?
- Qual é a previsão de usuários que estes Programas deverão alcançar?
- Quantas pessoas estão enquadradas como baixa renda segundo o critério do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)?
- Quantas pessoas vivem sem energia elétrica no ano de 2013/2014?
- Quantas pessoas não possuem telefonia fixa no ano de 2013/2014?

Outras informações que tratem sobre esses programas do Governo Federal serão relevantes para a pesquisa.

Tendo em vista que tais informações não estão sujeitas às restrições da Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal (CF/1988) e considerando o prazo exíguo para a conclusão do trabalho, solicito resposta em 20 dias (art.11, §1º da Lei nº 12.527/2011), ou que informe a data em que obteremos tais informações.

Aproveito a oportunidade para manifestar votos de elevada estima e consideração.

Obrigada.

Dados da Resposta

Data de resposta: 31/03/2014 11:30

Tipo de resposta: Acesso Concedido

Classificação do Tipo de resposta: Resposta solicitada inserida no e-SIC

Resposta:

Prezada Senhora Natalia de Aquino Cesario,

Em atenção ao pedido, consultamos a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC, a qual informa que este Ministério tem competência apenas para responder o seguinte questionamento:

“Quantas pessoas estão enquadradas como baixa renda segundo o critério do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)?”

Portanto, de acordo com a base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único, extraída em 18/10/2013, o total de famílias cadastradas com baixa renda é de 23.924.330 (vinte e três milhões novecentos e vinte e quatro mil e trezentos e trinta).

Por fim, a Secretaria orienta que os demais quesitos devem ser enviados aos Órgãos gestores dos programas em questão, no caso, à Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL e à Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.

Caso necessite de informações complementares ou realizar novos questionamentos, orientamos que entre com nova solicitação no Sistema e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão).

Na expectativa de termos prestado os devidos esclarecimentos, colocamo-nos à disposição.

Atenciosamente,

Serviço de Informações ao Cidadão – SIC

Ouvidoria/SE

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS

Esplanada dos Ministérios, Bl. C, sala T-21