

CRISE: E AGORA? O QUANTO O SETOR ELÉTRICO ESTÁ PREPARADO PARA RESOLVÊ-LA

CRISIS: WHAT NOW? HOW IS THE POWER SECTOR PREPARED TO SOLVE IT?



Maria Eduarda de Skowronski Gomes¹

RESUMO: O objetivo deste artigo é o de avaliar como o setor elétrico brasileiro enfrenta crises de oferta de energia elétrica. Para tanto, partiu-se do diagnóstico elaborado pelo TCU com relação à ausência de plano de contingenciamento de crises de energia. A partir desse diagnóstico, a hipótese formulada é a de que inexistem mecanismos de *public enforcement* na regulação do setor elétrico que estimulem a elaboração de tal plano de contingenciamento. Ao final deste artigo, são propostas algumas sugestões de mecanismos em linha com a literatura sobre o tema e as regras que balizam a atuação do CMSE, ANEEL e ONS.

PALAVRAS-CHAVE: Conselho de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE); Crises de oferta; *Enforcement*; ONS; Plano de Contingenciamento.

ABSTRACT: The purpose of this article is to evaluate how the Brazilian electricity sector faces electricity supply crises. To this end, we start from the diagnosis prepared by the TCU regarding the absence of a contingency plan for energy crises. Based on this diagnosis, the hypothesis formulated is that there are no public enforcement mechanisms in the regulation of the electricity sector that encourage the elaboration of such a contingency plan. At the end of this article, some mechanisms are proposed in line with the literature on the subject and the rules that guide the actions of CMSE, ANEEL and ONS.

KEYWORDS: Contingency plan; Electricity Sector Monitoring Council (CMSE); Enforcement; ONS; Supply crises.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Contextualização e Diagnóstico do Problema. 2. Mecanismos de *Enforcement* e Aplicação no Setor Elétrico em Cenário de Crise. 3. Articulação entre as Instituições do Setor. 4. Conclusão. Referências.

SUMMARY: Introduction. 1. Contextualization and Diagnosis of the Problem. 2. Enforcement and Application Mechanisms in the Electricity Sector in a Crisis Scenario. 3. Coordination between Sector Institutions. 4. Conclusion. References.

¹ Possui graduação em Direito pelo Fundação Getúlio Vargas (2020). Atualmente, cursa Mestrado em Direito da Regulação na Fundação Getúlio Vargas (2023.1), e possui como linha de pesquisa Economia, Intervenção e Estratégias Regulatórias, com foco no estudo sobre políticas públicas associadas a setores regulados, seus desafios e soluções regulatórias. É Associada Plena do escritório Mattos Filho, Veiga Filho, Marrey Jr. e Quiroga Advogados, na área de Infraestrutura e Energia, com foco nos segmentos de energia elétrica, óleo, gás natural e biocombustíveis.

Introdução

Crises de oferta de energia elétrica não são temas novo no Brasil desde 2001, quando o país se deparou com uma crise significativa a ponto de expressões como “acionamento de energia” passarem a compor o vocabulário dos brasileiros.

Tal possibilidade pode ser, para muitos, uma aparente incongruência, considerando o potencial de oferta de energia elétrica no Brasil². Assimilar tal possibilidade pode ser ainda mais difícil quando verificamos que o planejamento, normatização e regulação do setor elétrico é sistêmico e de responsabilidade de ao menos oito instituições, sendo estes: (i) MME; (ii) Conselho Nacional de Política Energética (“CNPE”); (iii) Conselho de Monitoramento do Setor Elétrico (“CMSE”); (iv) Agência Nacional de Energia Elétrica (“ANEEL”); (v) Operador Nacional do Sistema (“NOS”); (vi) Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (“CCEE”); (viii) Empresa de Pesquisa Energética (“EPE”).

Das instituições citadas, entende-se, neste artigo, que três possuem grande relevância quando se refere a crises no abastecimento de energia: o CMSE, a ANEEL e o NOS. Como será aprofundado neste artigo, cabe ao CMSE acompanhar e avaliar de forma permanente a continuidade e a segurança do suprimento de energia; ao NOS, cabe, justamente, a coordenação e controle da operação da geração e da transmissão de energia elétrica; e à ANEEL cabe a regulação e fiscalização de todos os agentes do setor, incluindo o NOS, entre outras funções.

Considerando a gravidade e a frequência dos problemas gerados por crises no abastecimento de energia elétrica – em certos casos denominadas de “apagões” – bem como a quantidade de instituições que compõem o setor elétrico brasileiro, pressupõe-se a existência de um plano de contingenciamento de crise contendo diretrizes sobre ao menos (i) como essas instituições deveriam se articular para gerenciar situações de crise no abastecimento; e (ii) quais medidas deveriam ser tomadas em tais situações.

No entanto, como será explorado mais adiante, pesquisas realizadas pelo Tribunal de Contas da União (“TCU”) demonstraram que tal plano de contingenciamento inexistente. A relevância dos achados do TCU neste artigo se justifica considerando que (i) se trata de avaliação/pesquisa por entidade independente, com secretaria especializada para tratar de assuntos do setor elétrico – a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica; e

² BRASIL. Matriz energética e elétrica. *Empresa de Pesquisa Energética*. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica>. Último acesso em: 10.12.2023.

(ii) os relatórios do TCU versam sobre diferentes momentos e crises de abastecimento, apontando a aparente falta de planejamento no setor de energia como um problema recorrente, fato que se considera relevante para o presente artigo.

A partir deste diagnóstico do TCU, propõe-se analisar neste artigo uma questão maior no setor elétrico sugerida pela ausência de um plano claro para enfrentamento de crises energéticas no Brasil: a aplicação de mecanismos de *enforcement* sobre instituições do setor elétrico, de modo a estimular a elaboração de tal plano de contingenciamento e a responsabilização em caso de não cumprimento desta determinação, quando do enfrentamento de crises. A hipótese é de que, embora relevantes considerando a dimensão dos impactos causados por crises de abastecimento de energia elétrica, tais mecanismos ainda não são expressamente contidos na regulação sobre o tema. Desse modo, não existiriam incentivos para que, mesmo após alguns apontamentos pelo TCU, tal plano de contingenciamento fosse elaborado.

Para diagnosticar a eventual ausência de tais mecanismos, este artigo irá, basicamente, revisar as regras que balizam a atuação de três das principais instituições do setor (CMSE, NOS e ANEEL), e articular essas regras com a literatura sobre *enforcement*.

Para tanto, o artigo será dividido da seguinte forma: na **seção 1** será realizada a contextualização e diagnóstico das crises de abastecimento no setor de energia, focando nos apontamentos feitos pelo TCU; na **seção 2** será realizada uma revisão da literatura sobre *enforcement* e, mais especificamente, *public enforcement*; na **seção 3** será explorada a articulação entre as instituições do setor elétrico e como a aplicação de mecanismos de *public enforcement* poderia ocorrer entre elas. Também na **seção 3** serão feitas sugestões de mecanismos que poderiam forçar a criação de plano de contingenciamento por tais instituições.

1. Contextualização e Diagnóstico do Problema

1.1. Crises de Abastecimento de Energia

As atividades no setor de energia elétrica dividem-se em quatro segmentos

principais: a geração³, transmissão⁴, distribuição⁵ e comercialização⁶ de energia elétrica. Resumidamente, para que a luz chegue até as residências brasileiras, concessionárias e empresas autorizadas operam usinas hidrelétricas, termelétricas, eólicas, solares. Por meio de um extenso arranjo contratual, as energias geradas se misturam e percorrem as linhas de transmissão operadas por empresas transmissoras e, em seguida, de grandes distribuidoras locais – como a COPEL, Light, entre tantas outras – até as casas, prédios, condomínios de quase todo o país. A transmissão e a distribuição da energia elétrica são possíveis graças a um emaranhado de linhas de transmissão e distribuição interconectadas que juntas compõem o Sistema Interligado Nacional (“SIN”).

Crises no abastecimento de energia podem ter raízes em qualquer um dos segmentos acima pincelados, podendo incluir dificuldades na geração de energia, transmissão, entre outros. Ainda que não tenha sido identificada na regulação e legislação sobre o setor elétrico uma definição precisa de “crises energéticas” e/ou “crises no abastecimento de energia”, entende-se que, pela própria palavra, “crises” denunciam graves falhas em um sistema. Ainda que em contexto bastante diverso, Adam Przeworski sinaliza que:

Crises são situações que não podem durar e nas quais alguma decisão precisa ser tomada. Elas emergem quando o status quo é insustentável e nada ainda o substitui. (...) As crises podem ser mais agudas ou menos agudas: em algumas, o ponto de retorno pode ser iminente, mas há crises que se arrastam de maneira indefinida, com todos os seus sintomas mórbidos (Przeworski, 2020)

³ Em termos técnicos, geração de energia elétrica significa a conversão de uma forma qualquer de energia em energia elétrica. Ela pode ocorrer, por exemplo, a partir de um empreendimento de geração de energia destinado exclusivamente ao sistema elétrico brasileiro. Informação disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaWoiMjA2OTRhYjctYTg5OC00YWQ4LThkOWUtNTZjNWYzMmVhZmI3IiwidCI6IjQwZDZmOWI4LWVjYTctNDZhMi05MmQ0LWVhNGU5YzAxNzBIMSIsImMiOjR9&pageName=ReportSection476ee44b6be0e9367c6b%22>. Último acesso em: 10.12.2023.

⁴ Significa o transporte de energia elétrica do sistema produtores às subestações distribuidoras, ou na interligação de dois ou mais sistemas geradores. Compreende também o transporte pelas linhas de subtransmissão ou de transmissão secundária que existirem entre as subestações de distribuições. Também pode compreender o fornecimento de energia a consumidores em alta tensão, mediante suprimentos diretos das linhas de transmissão e subtransmissão. Informação disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaWoiMjA2OTRhYjctYTg5OC00YWQ4LThkOWUtNTZjNWYzMmVhZmI3IiwidCI6IjQwZDZmOWI4LWVjYTctNDZhMi05MmQ0LWVhNGU5YzAxNzBIMSIsImMiOjR9&pageName=ReportSection476ee44b6be0e9367c6b%22>. Último acesso em: 10.12.2023.

⁵ Significa o provimento do livre acesso ao sistema para os fornecedores e consumidores, e permitir o fornecimento de energia a consumidores, bem como, quando for o caso, no suprimento de energia elétrica a outras concessionárias e permissionárias. Informação disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaWoiMjA2OTRhYjctYTg5OC00YWQ4LThkOWUtNTZjNWYzMmVhZmI3IiwidCI6IjQwZDZmOWI4LWVjYTctNDZhMi05MmQ0LWVhNGU5YzAxNzBIMSIsImMiOjR9&pageName=ReportSection476ee44b6be0e9367c6b%22>. Último acesso em: 10.12.2023.

⁶ Significa a atividade responsável pela compra e venda de energia elétrica, tanto no mercado livre de negociação como para o consumidor final. Informação disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaWoiMjA2OTRhYjctYTg5OC00YWQ4LThkOWUtNTZjNWYzMmVhZmI3IiwidCI6IjQwZDZmOWI4LWVjYTctNDZhMi05MmQ0LWVhNGU5YzAxNzBIMSIsImMiOjR9&pageName=ReportSection476ee44b6be0e9367c6b%22>. Último acesso em: 10.12.2023.

Sob essa perspectiva, este artigo terá como foco crises de oferta de energia, conceituadas como momentos em que se há dificuldade de garantir a oferta e consequente abastecimento de energia. Nessa linha, uma vez reconhecida a situação de crise, esta sugere a adoção de medidas corretivas e, futuramente, preventivas a ponto de corrigir as falhas verificadas.

Crises de oferta de energia podem surgir de formas diversas. Tomando por base o grande estímulo para a geração de energia hidrelétrica⁷, é possível que, em anos de poucas chuvas, os reservatórios estejam em nível abaixo do desejado para possibilitar a geração de energia hidrelétrica de forma satisfatória. E, certamente, para além de fenômenos naturais, existem as falhas decorrentes de ausência de investimentos, como constatou-se, por exemplo, entre os antecedentes da crise de 2001⁸.

É claro que, não se pretende insinuar que qualquer falha no fornecimento de energia elétrica sugere um cenário de crise nacional a ponto de ensejar a adoção de medidas preventivas e corretivas. O que se sugere, no entanto, é que se em um horizonte de vinte anos, o Brasil sofreu com ao menos cinco grandes interrupções no fornecimento de energia elétrica e, mais recentemente, quase se encaminhou para uma sexta⁹, é possível que o sistema de energia brasileiro possua falhas intrínsecas que podem culminar em crises de oferta. Busca-se, portanto, avaliar se existem mecanismos na legislação e regulamentação que possibilitem principalmente a prevenção dessas situações.

1.2. Considerações sobre o Diagnóstico do TCU

Seja em situações normais ou em situações de crise, o funcionamento e operacionalização do setor de energia e, em especial, do SIN é de responsabilidade de instituições como o ONS e a ANEEL, sob o planejamento do MME e, muitas vezes, do CMSE. Embora a legislação do setor não traga uma definição de crise no abastecimento, ela cuidou de

⁷ Fórum Nacional de Energia. IX Seminário sobre Matriz e Segurança Energética Brasileira. *FGV Energia*. Parte 2. p. 26.

⁸ BRASIL. Congresso Nacional. Comissão mista especial destinada a estudar as causas da crise de abastecimento de energia no país, bem como propor alternativas ao seu equacionamento. *A crise de abastecimento de energia elétrica: relatório*. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2002, p.26.

⁹ O TEMPO. Para evitar apagão, governo anuncia leilão de energia em outubro. *O Tempo*, 2021. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/economia/para-evitar-apagao-governo-anuncia-leilao-de-energia-em-outubro-1.2543676>. Último acesso em 10.12.2023.

determinar a criação de um órgão específico que congrega agentes da ANEEL e do ONS, entre outros, para acompanhar e avaliar permanentemente a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético – o CMSE¹⁰.

A relevância do CMSE foi reconhecida pelo Tribunal de Contas da União (“TCU”) no âmbito do Acórdão n° 2.519/2015 – elaborado diante da iminente crise hídrica entre os anos 2015 e 2016 – que teve por objetivo examinar medidas estruturais e emergenciais a serem adotadas no setor elétrico¹¹:

Do exposto acerca das atribuições dos agentes, pode-se concluir que o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico, presidido pelo Ministério de Minas e Energia, exerce papel preponderante em momentos de perspectiva de crise, por meio do acompanhamento e da avaliação da continuidade e da segurança, buscando mitigar os riscos de descontinuidade no suprimento elétrico do País. (TCU, 2015, p.1).

No mesmo acórdão, o TCU destaca que:

O CMSE possui independência para elaborar políticas e formular planos de ação para possíveis riscos do setor. Nesse sentido, propõe diretrizes para adequações regulatórias, para garantia do atendimento e para o planejamento da expansão, bem como monitora a expansão da oferta, o desempenho dos sistemas e as condições de atendimento. Propõe, também, soluções e recomendações de ações preventivas ou saneadoras de situações que afetem, ou que possam afetar a regularidade e a segurança do abastecimento e da expansão do setor de energia elétrica. (TCU, 2015, p.14)

Considerando que a legislação brasileira cuidou de criar um órgão específico para coordenar ações e medidas para garantir o abastecimento nacional, não seria incoerente assumir a existência de planos e medidas concretas para combater situações de crise no abastecimento. No entanto, o que se verifica na verdade – por meio de ao menos três acórdãos do TCU entre os anos de 2015 e 2022 – é que inexistiu um plano prévio, das instituições do setor, para lidar com situações de crise de abastecimento no setor elétrico.

Conforme mencionado acima, em 2015, o TCU, por meio do Acórdão n° 2.519/2015, buscou esmiuçar as principais medidas emergenciais e estruturantes para o sistema elétrico, bem como identificar os agentes responsáveis pelas referidas medidas, entre outros. Nesse sentido, o TCU questionou o MME especificamente sobre (i) a existência de um plano de contingência para o caso de agravamento da crise hidroenergética, dado que à época, a crise

¹⁰ Art. 14, Lei n° 10.848/2004. Acesso em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.848.htm

¹¹ TC 003.025/2015-2. Relator Ministro José Múcio Monteiro.

de abastecimento derivava da insuficiência na geração de energia hidrelétrica; e (ii) em caso de inexistência de um plano preventivo, as ações internas visando a mitigação dos impactos.

O MME respondeu aos questionamentos indicando que o CMSE exerce o monitoramento contínuo, revisado constantemente, do setor elétrico, avaliando as condições de abastecimento e atendimento do SIN¹². Adicionalmente, informou que as competências para mitigação do risco de abastecimento são compartilhadas entre as instituições do setor e tem como base as medidas adotadas durante crises ocorridas no passado¹³.

Pela análise das respostas fornecidas pelo MME, o TCU demonstrou que o tal plano para contingenciamento de crises não existia. Nesse sentido, concluiu-se que inexistia uma definição de quais medidas deveriam ser tomadas em situações de crise, bem como uma definição dos órgãos responsáveis por adotá-las. Indo além, o Tribunal de Contas enfatizou a necessidade de tal plano, ainda que não fossem verificadas crises no sistema, dado que o sistema elétrico opera com elevada imprevisibilidade e risco de ocorrência de desequilíbrios entre oferta e demanda. Por fim, o TCU destaca a necessidade do plano, nos seguintes termos:

Tal plano é, portanto, componente essencial (i) aos instrumentos de planejamento e controle e implementação de ações do setor elétrico, (ii) à transparência, (iii) ao estímulo à participação dos agentes e da sociedade e (iv) à segurança regulatória e jurídica do setor. (TCU, 2015, p.37).

Sete anos mais tarde, a inexistência de um plano de contingenciamento foi novamente constatada pelo TCU, conforme consta no Acórdão nº 1.567/2022 – cuja auditoria teve por objetivo verificar as medidas adotadas pelo Governo Federal e demais instituições para lidar com a crise energética ocorrida em 2021 – e Acórdão nº 2.699/2022 – que analisou

¹² “A resposta do Ministério deu-se por meio do Ofício 066/2015-SE-MME, de 15/4/2015, (item e, peça 43), no qual afirma que o Comitê de Monitoramento do Sistema Elétrico monitora as condições de abastecimento e o atendimento ao mercado de energia elétrica do País, avaliando, em cada uma das reuniões mensais ordinárias, dentre outros assuntos, o monitoramento da expansão da geração e da transmissão de energia; a avaliação das condições do atendimento eletroenergético do SIN; e as características dos Modelos Computacionais utilizados para o planejamento da expansão e da operação do Sistema Interligado Nacional. O MME afirmou, também, que o Comitê acompanha detalhadamente a operação do SIN e toma as medidas necessárias buscando a segurança, a modicidade tarifária e a universalização do atendimento, por meio de um monitoramento contínuo que é revisado e atualizado permanentemente. Além disso, chama a atenção para a publicação das decisões do CMSE e das programações mensais de operação do sistema (PMO – ONS). TC 003.025/2015-2. Relator Ministro José Múcio Monteiro. p. 37.

¹³ “Assim, de acordo com o MME, as competências de mitigação de risco de abastecimento restam compartilhadas entre os órgãos do setor, que tomam como referência as medidas tomadas em tempos de crise no passado, quando foi necessária a adoção de providências de natureza estrutural e institucional não previstas no arcabouço precedente, em situações excepcionais e de gravidade extraordinária.” TC 003.025/2015-2. Relator Ministro José Múcio Monteiro. p. 37.

supostas irregularidades ocorridas no Procedimento Competitivo Simplificado para Contratação de Reserva de Capacidade (PCS) nº 1/2021.

Sob essa perspectiva, para fins deste artigo e conforme destacado acima, a relevância desta constatação pelo TCU não está no simples fato de que inexistente um plano de contingenciamento de crises, com medidas preventivas e que possibilitem a coordenação entre as diversas instituições que compõem o setor elétrico brasileiro. Mas sim no fato de que sua inexistência pode sugerir que não existem sólidos mecanismos de *enforcement* no setor elétrico que obriguem as instituições a elaborar tal plano de contingenciamento para lidar com crises de abastecimento.

2. Mecanismos de *Enforcement* e Aplicação no Setor Elétrico em Cenário de Crise

Seja em um setor regulado ou em relação privadas, mecanismos de *enforcement* podem – e talvez devem – se fazer presentes para atingir determinados objetivos. Nesse sentido, Stigler aponta que o objetivo do *enforcement* é o de atingir um grau de cumprimento com a regra de comportamento prescrito ou proibido que a sociedade acredita que pode tolerar¹⁴.

Portanto, parte-se da premissa de que, para que exista algum grau de *enforcement*, é preciso que primeiro exista uma regra. Tal regra pode ser, por exemplo, uma lei, um contrato, ou um plano setorial, desde que funcione como um guia prescritivo de ações e comportamento a serem adotados por agentes públicos ou privados. Dessa forma, em um setor regulado, mecanismos de *enforcement* podem servir para fazer cumprir determinada regra e atingir os objetivos pretendidos pela regulação.

O *enforcement* de determinada regra pode se distinguir a depender do agente que busca seu cumprimento. A depender de quem é este agente, a literatura categoriza dois tipos de *enforcement*: o *public enforcement* e o *private enforcement*¹⁵⁻¹⁶. Nesse contexto, por exemplo, agentes privados, por meio de seus advogados, que buscam o cumprimento de determinada lei

¹⁴ STIGLER, George J. The Optimum Enforcement of Laws. *Journal of Political Economy*, v. 78, n. 3 (May-Jun., 1970), pp. 526-536. “The goal of enforcement, let us assume, is to achieve that degree of compliance with the rule of prescribed (or proscribed) behavior that the society believes it can afford.” “The goal of enforcement, let us assume, is to achieve that degree of compliance with the rule of prescribed (or proscribed) behavior that the society believes it can afford.”

¹⁵ LEMOS, Margaret G. MINZNER, Max. For-Profit Public Enforcement. *Harvard Law Review*, v.127, n. 3. January, 2014.

¹⁶ WATERSONE, Michael. A New Vision of Public Enforcement. *Minnesota Law Review*, v. 92, n. 2, December 2007, pp. 434-497. HeinOnline.

recairiam dentro do conceito de “*private enforcement*”; ao passo que agentes públicos ou autoridades governamentais em busca da persecução da lei estariam alocados no “*public enforcement*”¹⁷. Portanto, por exemplo, o início de uma ação judicial contra a ANEEL recairia dentro do conceito de *private enforcement* caso fosse feito por agentes privado ou *public enforcement* caso fosse feito pelo ministério público. Relevante notar que o *enforcement*, seja público ou privado, não necessariamente depende de processos judiciais e/ou administrativos para que exista. A depender do mecanismo utilizado (de *deterrence* ou *compliance*, como será visto mais adiante neste artigo), os agentes, públicos ou privados, podem buscar o cumprimento de uma regra de diversas formas, como por exemplo, por meio do licenciamento prévio de atividades, instituição de metas de desempenho, entre outros¹⁸.

A literatura já indicou que, muitas vezes, legisladores tendem a depender de *private enforcers* quando não confiam no *public enforcement*, situação em que ainda que exista uma legislação pró-*enforcement*, o executivo é *anti-enforcement*¹⁹. Em outra oportunidade, verificou-se que, em muitos casos:

Our public official (and by extension, the polity) are constantly making decisions about how to fund, organize, or even eliminate public enforcement entities. It is therefore important to stimulate a discussion on why public enforcement is needed and how it can be effective (Lemos, Minzner, 2014)²⁰

Sob essa perspectiva, foca-se no presente artigo (i) no *public enforcement*, conforme entendimento trazido pela literatura aqui exposta, mas na relação entre agentes governamentais do setor elétrico no Brasil; e (ii) nos mecanismos necessários que possibilitem a aplicação de consequências às instituições que não cumprirem com determinada regra com, por exemplo, a obrigação de elaboração de plano de contingenciamento. Assim, questiona-se, portanto, como fazer com que instituições do Estado forcem o cumprimento de determinadas regras e objetivos por outras instituições.

Entende-se ser possível dividir mecanismos de *enforcement* a partir da forma que as regras assumem. Nesse sentido, os mecanismos podem buscar a dissuasão (*deterrence*) ou a

¹⁷ GABISON, Garry A. Public Enforcement of Private Rights. *Florida Coastal Law Review*, v. 18, n. 2, Spring 2017, pp. 207-278. HeinOnline.

¹⁸ BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. Introduction & Fundamentals. In: *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*. 2a ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

¹⁹ CLOPTON, Zachary D. Diagonal Public Enforcement. *Standard Law Review*, v. 70. April, 2018.

²⁰ Tradução: Nossos funcionários públicos (e, por extensão, o governo) estão constantemente tomando decisões sobre como financiar, organizar ou até mesmo eliminar entidades de fiscalização pública. É, portanto, importante estimular a discussão sobre por que a fiscalização é necessária e como ela pode ser efetiva (Lemos, Minzner, 2014).

conformidade (*compliance*). Ao buscar a dissuasão, as regras podem ser preventivas e punitivas, atribuindo uma consequência para seu descumprimento, a ponto de inibir o seu próprio descumprimento futuro²¹. Quando da análise do *public e private enforcement*, Gabison ressalta que:

While still future oriented, deterrence aims at reducing “the commission of harmful acts through the threat of sanctions. Deterrence helps decrease future harmful crimes through specific or general deterrence. Past enforcement affects the lawbreaker’s belief regarding the probability of punishment in the future. Deterrence may result from reparative and proactive actions. For example, restoration forces a lawbreaker to internalize the injury to his victim and can deter future actions to commit another injury. A government agency can also deter lawbreaking by clarifying the law. (Gabison, 2017, p. 207-278).²²

Mecanismos de conformidade, por sua vez, podem ter lugar quando se busca abordagem mais consensual, sem a aplicação óbvia de punições. Nesse caso, a cada caso concreto, o agente normativo pode estabelecer uma relação personalizada com o agente objeto da norma, atingindo outros objetivos para além da simples punição pelo descumprimento, como, por exemplo, a obtenção de informações relevantes e estabelecimento de uma relação de confiança.

A adoção de mecanismos de *enforcement*, sejam de dissuasão ou conformidade, pode ser uma tarefa mais difícil quando tanto o agente que aplica o *enforcement* quanto o sujeito objeto daquele mecanismo de *enforcement* são instituições parte do Estado ou múltiplas instituições, tais como no sistema elétrico brasileiro, a ponto de se ter dificuldade em determinar quais agentes devem exercer *enforcement* sobre outros. Adicionalmente, não é possível excluir um possível custo político em exercer *enforcement* sobre instituições em princípio independentes.

Em que pesem essas dificuldades, julga-se ser possível considerar a aplicação de alguns mecanismos trazidos pela literatura – embora na relação entre agentes públicos e sujeitos

²¹ BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. Introduction & Fundamentals. *In: Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*. 2a ed. Oxford: Oxford University Press, 2012. “The case for deterrence approaches is, in contrast, based on claims that they can prove highly effective in changing corporate cultures and simulating management systems that reduce the risks of infringement. (...) Deterrence strategy demands that sanctions are sufficiently severe to incentivize compliance beyond the immediate case”

²² Tradução: Embora ainda orientada para o futuro, a dissuasão tem como objetivo reduzir “a prática de atos prejudiciais por meio da ameaça de sanções”. A dissuasão ajuda a diminuir futuros crimes prejudiciais por meio de dissuasão específica ou geral. A aplicação da lei no passado afeta a crença do infrator quanto à probabilidade de punição no futuro. A dissuasão pode ser resultado de ações reparadoras e proativas. Por exemplo, a restauração força o infrator da lei a internalizar o dano causado à sua vítima e pode impedir ações futuras em que cometeria outro dano. Um órgão governamental também pode impedir a violação da lei ao esclarecer a lei. (Gabison, 2017, p. 207-278)

privados – como instrumentos a serem utilizados para obrigar que instituições do setor elétrico criem tal plano de contingenciamento. Além dos mecanismos trazidos pela literatura, serão ventilados outros à luz do panorama legal e regulatório do setor elétrico brasileiro.

Para possibilitar essa análise, o artigo irá focar na relação entre três instituições específicas, quais sejam, CMSE, ANEEL e ONS, por se entender que as três exercem papéis relevantes em situações de crise de abastecimento de energia.

3. Articulação entre Instituições do Setor

Como indicado nas seções anteriores, fatos recentes ocorridos no setor elétrico sugerem a total inexistência de um plano de contingenciamento de crise de abastecimento de energia. A partir da constatação quanto à ausência de tal plano, sugere-se neste artigo a adoção de mecanismos de *public enforcement* que forcem determinadas instituições a empregar esforços na elaboração de tal plano. Para avaliar a plausibilidade de determinados mecanismos, passe-se a focar na articulação de três instituições: o CMSE, a ANEEL e o ONS.

Criado pela Lei nº 10.848/2004, regulamentada pelo Decreto nº 5.175/2004, o CMSE é um conselho presidido pelo ministro de Minas e Energia e composto por representantes do MME, da ANEEL, Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (“ANP”), CCEE, EPE e ONS. Sua atuação se resume basicamente a acompanhar e avaliar permanentemente a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético. O TCU, por sua vez, já indicou o CMSE como um dos principais agentes a atuarem em situações de crise de abastecimento.

De acordo com informações publicamente disponíveis²³, a atuação do CMSE pode implicar, por exemplo, na elaboração de relatórios técnicos sobre incidentes e perturbações específicas no sistema²⁴ ou edição de resoluções contendo diretrizes a serem seguidas por outras instituições do setor – este foi o caso, por exemplo, da Resolução nº 1/2005 que determinou que, previamente à realização de eventos de grande relevância e repercussão nacional, e que exijam um grau adicional de segurança, sejam propostos esquemas e providências especiais e

²³ BRASIL. Conselhos e comitês. Ministério de Minas e Energia. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/cmse>. Último acesso em: 05.12.2023.

²⁴ BRASIL. Relatório de Análise da Perturbação. Ministério de Minas e Energia, 2009. Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/arquivos/conselhos-e-comites/Anexo_2_Relatorio_de_Analise_da_Perturbacao_RAP_xONSRE32522009x.pdf. Último acesso em: 05.12.2023.

suplementares, a fim de garantir o suprimento eletroenergético nos padrões de continuidade e qualidade à sociedade.

À ANEEL, por sua vez, cabe a regulação e fiscalização dos segmentos de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia, de acordo com as políticas e diretrizes do governo federal²⁵. A atuação da ANEEL é similar à de outras autarquias em regime especial²⁶ surgidas no âmbito da descentralização administrativa ocorrida no Brasil – momento no qual a criação de entidades independentes foi necessária para possibilitar o regramento de setores permeados por alto grau de tecnicidade, dinamicidade, aspectos científicos e análises casuísticas, tais como os setores de infraestrutura, telecomunicações, saúde, entre outros²⁷. Tal como uma agência reguladora, a ANEEL possui competências normativas, fiscalizatórias, decisórias e orçamentárias ao, por exemplo, elaborar regras do setor às quais os agentes estarão sujeitos, prosseguir com processos administrativos e aplicar sanções, caso necessário. Sua independência, no entanto, está sempre balizada pelas diretrizes e planejamento da administração pública direta, na figura do MME, e por mecanismos tais como a revisão orçamentária da União²⁸.

Por fim, o ONS basicamente funciona como um centro de operações, de modo a coordenar e controlar a geração e transmissão de energia do SIN. Entre as suas relevantes atribuições estão a programação e ordenação da geração de energia pelas usinas, por meio dos chamados “despachos”²⁹ – ou seja, apenas para fins exemplificativos, compete ao ONS, basicamente, determinar que certa usina deve iniciar geração de energia. Adicionalmente, por meio dos “Procedimentos de Rede”³⁰, o ONS, por exemplo, estuda e planeja a operação de energia elétrica a médio prazo, bem como estuda medidas de recomposição do sistema em caso de grandes perturbações.

Apesar do relevante papel na coordenação do sistema, o ONS é uma pessoa jurídica de direito privado, na forma de associação civil composta, basicamente por quatro órgãos principais, quais sejam, assembleia geral, conselho de administração, diretoria e conselho fiscal.

²⁵ Art. 2º, Lei nº 9.427/1996: A Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal.

²⁶ GUERRA, Sérgio. *Agências Reguladoras*. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 209.

²⁷ GUERRA, Sérgio. *Agências Reguladoras*. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

²⁸ Art. 11, parágrafo único Lei nº 9.427/1996: O orçamento anual da ANEEL, que integra a Lei Orçamentária da União, nos termos do inciso I do § 5º do art. 165 da Constituição Federal, deve considerar as receitas previstas neste artigo de forma a dispensar, no prazo máximo de três anos, os recursos ordinários do Tesouro Nacional

²⁹ ONS. Glossário. Operador Nacional do Sistema Elétrico. Disponível em <https://www.ons.org.br/paginas/conhecimento/glossario>. Último acesso em: 03.12.2023.

³⁰ ONS. Procedimentos de rede. Operador Nacional do Sistema Elétrico. Disponível em: <https://www.ons.org.br/paginas/sobre-o-ons/procedimentos-de-rede/vigentes>. Último acesso em: 26.12.2023.

Seus órgãos são compostos por agentes dos segmentos de geração, transmissão, distribuição, importação e exportação, determinados consumidores, pelo MME, entre outros.

De acordo com a Lei nº 9.478/1997, as atividades do ONS estão sujeitas à regulação e fiscalização da ANEEL, em especial por meio da Resolução Normativa nº 1.017/2022 (“REN 1017/2022”). É a ANEEL, por exemplo, que revisa e aprova os Procedimentos de Rede elaborados, conforme ressaltado acima.

Considerando (i) o TCU destacou o CMSE como principal órgão para lidar com situações de crise; (ii) a competência do ONS pela coordenação do sistema, inclusive em situações de crise de abastecimento; (iii) competência da ANEEL para fiscalizar as ações do ONS; e (iv) que o único ato normativo em princípio elaborado pelo CMSE determinou a elaboração de esquemas e providências a serem tomadas pelo ONS para garantir o suprimento eletroenergético, foca-se neste artigo no ONS como principal sujeito a mecanismos de *enforcement* a serem impostos pelo CMSE e pela ANEEL, de modo a incentivar e responsabilizar tal agente pela elaboração de planos de contingenciamento, nos moldes indicados TCU.

Fato é que, pela própria redação das normas que balizam a atuação do CMSE (Lei nº 10.848/2004 e Decreto nº 5.175/2004) não são identificados mecanismos de *enforcement*, em especial, de dissuasão (*deterrence*), de modo que agentes, tais como o ONS, sejam responsabilizados pelas diretrizes elaboradas pelo CMSE. As regras, ao que parecem, são apenas sugestivas e propositivas.

De acordo com os dispositivos legais, compete ao CMSE: (i) avaliar as condições de abastecimento e de atendimento nos segmentos de geração, transmissão, distribuição, comercialização, importação e exportação de energia elétrica, gás natural e petróleo e seus derivados; (ii) realizar periodicamente análise integrada de segurança de abastecimento e atendimento ao mercado de energia elétrica, de gás natural e petróleo e seus derivados; e (iii) elaborar propostas de ajustes, soluções e recomendações de ações preventivas ou saneadoras em caso de verificação de obstáculos de caráter técnico, ambiental, comercial, institucional e outros que afetem, ou possam afetar, a regularidade e a segurança de abastecimento³¹, entre outras atribuições.

³¹ Art. 3, Decreto nº 5.175/2004 ° Compete ao CMSE as seguintes atribuições: I - acompanhar o desenvolvimento das atividades de geração, transmissão, distribuição, comercialização, importação e exportação de energia elétrica, gás natural e petróleo e seus derivados; II - avaliar as condições de abastecimento e de atendimento, relativamente às atividades referidas no inciso I deste artigo, em horizontes pré-determinados; III - realizar periodicamente análise integrada de segurança de abastecimento e atendimento ao mercado de energia elétrica, de gás natural e petróleo e seus derivados, abrangendo os seguintes parâmetros, dentre outros: (...) IV - identificar dificuldades e

Em nenhum momento a legislação traz consequências para eventual não cumprimento de diretrizes elaboradas por CMSE. Portanto, questiona-se como obrigar que instituições do setor, tais como o ONS, elaborem planos de contingenciamento robustos, nos moldes indicados pelo TCU, quando o órgão responsável por lidar com situações de crise e determinar a necessidade de tal plano possui atribuições meramente sugestivas e propositivas. Para fins deste artigo, entende-se que não necessariamente as atribuições do CMSE precisam ser alteradas de modo a se tornarem mais coercitivas. Mas sim que, poderia ser possível, de acordo com o atual arranjo institucional do setor elétrico brasileiro, permitir que outros agentes, tais como a ANEEL, auxiliem no *enforcement* das diretrizes impostas pelo CMSE.

Nesse sentido, são explorados, na próxima seção, mecanismos que eventualmente possam tornar a atuação do CMSE, sobre o ONS, mais coercitiva.

3.1. Como Demandar das Instituições a Elaboração de um Plano de Contingência?

Ações (ou inações) que possuem consequências financeiras dificilmente são indiferentes àqueles que as praticam – portanto, regras que, se não cumpridas geram penalidades financeiras aos praticantes, podem ter maior adesão do que outras. Idealmente, as consequências financeiras precisam ser tais que é mais custoso ao agente não cumprir, do que cumprir a regra³². Similarmente, o *enforcer* também pode pautar sua atuação com base nos benefícios financeiros que serão auferidos quando da aplicação do *enforcement*³³.

Em análise de regras que balizam a atuação de agentes como CMSE, ANEEL e ONS, entende-se neste artigo que a busca pelo *enforcement* e responsabilização pela elaboração do tal plano de contingenciamento pode surtir maiores efeitos caso haja consequências

obstáculos de caráter técnico, ambiental, comercial, institucional, dentre outros, que afetem, ou possam afetar, a regularidade e a segurança de abastecimento e atendimento à expansão dos setores de energia elétrica, gás natural e petróleo e seus derivados; V - elaborar propostas de ajustes, soluções e recomendações de ações preventivas ou saneadoras de situações observadas em decorrência da atividade indicada no inciso IV, visadas a manutenção ou a restauração da segurança no abastecimento e no atendimento eletroenergético, e encaminhando-as, quando for o caso, ao Conselho Nacional de Política Energética – CNPE; e VI - deliberar sobre as diretrizes e as condições de importação de energia elétrica de que trata o (...)

³² BECKER, Gary. STIGLER, George. “Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers”. The Journal of Legal Studies, Vol. 3, No. 1 (Jan., 1974), pp. 1-18 “*The society (or a person) buys the amount of enforcement which it deems appropriate to the statute or rule: more will be bought if the statute serves a more valuable goal (protects us from murder rather than assault) and if a given increase in enforcement is less expensive. So it is with all prudent conduct.*”

³³ LEMOS, Margaret G. MINZNER, Max. For-Profit Public Enforcement. *Harvard Law Review*. v. 127, n. 3. January, 2014.

financeiras ao ONS.

3.1.1. Imposição de Multas em caso de Não Cumprimento de Diretrizes

De acordo com a Resolução Normativa ANEEL n° 846/2019 (“REN 846/2019”), a ANEEL possui competência para impor penalidade a outros agentes/instituições do setor³⁴. O objetivo da fiscalização e, conseqüentemente, da aplicação de penalidades visa principalmente educar e orientar a condução dos agentes do setor, prevenção de violações a lei, contratos e regulamentos aplicáveis³⁵.

As penalidades aplicadas podem variar entre (i) advertência; (ii) multa; (iii) embargo de obras; (iv) interdição de instalações; (v) obrigação de fazer; (vi) obrigação de não fazer; (vii) suspensão temporária de participação em licitações para obtenção de novas concessões, permissões ou autorizações, bem como impedimento de contratar com a ANEEL e de receber autorização para serviços e instalações de energia elétrica; (viii) revogação de autorização; (ix) intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; e (x) caducidade da concessão³⁶.

Considerando como sujeito de aplicação da penalidade o ONS, entende-se que seriam passíveis de aplicação apenas as penalidades descritas nos itens (i), (ii), (v) e (vi) indicados acima. Conforme exposto acima, em que pese a possibilidade de aplicação de outros tipos de penalidades, entende-se que a multa, por possuir viés pecuniário, pode ser um mecanismo de *enforcement* efetivo.

Os artigos 9º a 13 desta resolução preveem as hipóteses em que a ANEEL estará autorizada a aplicar multa sobre agentes e/ou instituições do setor. Entre essas hipóteses, é

³⁴ Art. 1º, REN 846/2019: Ficam aprovados os procedimentos, os parâmetros e os critérios para a imposição de penalidades aos agentes do setor de energia elétrica e estabelecidas as diretrizes gerais da fiscalização da Agência. Parágrafo único. Sujeitam-se ao disposto nesta Resolução: (...) II - as entidades responsáveis pela operação do sistema, pela comercialização de energia elétrica ou pela gestão de recursos provenientes de encargos setoriais.

³⁵ Art. 2º, REN 846/2019 A fiscalização visará, primordialmente, à educação e orientação dos agentes do setor de energia elétrica, à prevenção de condutas violadoras da lei, dos regulamentos e dos contratos e à descentralização de atividades complementares aos Estados.

³⁶ Art. 5º REN 846/2019: As infrações à legislação setorial, bem como a inobservância aos deveres ou às obrigações decorrentes dos contratos de concessão e permissão, aos atos de autorização de serviços ou instalações de energia elétrica ou aos demais atos administrativos de efeitos concretos expedidos pela Agência sujeitarão o agente infrator às penalidades de: I - advertência; II - multa; III - embargo de obras; IV - interdição de instalações; V - obrigação de fazer; VI - obrigação de não fazer; VII - suspensão temporária de participação em licitações para obtenção de novas concessões, permissões ou autorizações, bem como impedimento de contratar com a ANEEL e de receber autorização para serviços e instalações de energia elétrica; VIII - revogação de autorização; IX - intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; e X - caducidade da concessão ou da permissão.”

possível a aplicação de multa em caso de descumprimento com o disposto em resoluções da ANEEL³⁷ e, especificamente com relação ao ONS, caso este último deixe de cumprir com as disposições do seu estatuto social³⁸. Não foi verificada nenhuma disposição que possibilite a aplicação de multa em caso de (i) não observância de orientações do CMSE; e/ou (ii) especificamente, não elaboração de planos de contingenciamento em cenários de crise de abastecimento.

Diante do exposto, o que se sugere neste artigo é justamente a inclusão de hipótese de aplicação de multa pela ANEEL em caso de não observância, pelo ONS, das orientações do CMSE. Dessa forma, em um cenário em que o CMSE determinasse a elaboração de um plano de contingência para lidar com situações de crise de abastecimento, a não atuação do ONS teria consequências financeiras para esta instituição, o que poderia – conforme demonstrado pela literatura sobre *enforcement* – estimular o cumprimento da regra.

Entende-se que essa sugestão seria plausível dado que, pelo fato de a REN 846/2019 já considerar a fiscalização e aplicação de penalidades a instituições do setor, já se verifica, no setor elétrico brasileiro um arranjo institucional que possibilita o *public enforcement*. Portanto, assumindo que existe um interesse no setor em elaborar tais planos de contingenciamento, a revisão dessa resolução para eventual inclusão da sugestão, seria apenas uma forma de tornar tal *enforcement* mais efetivo.

3.1.2. Cumprimento das Diretrizes do CMSE como Indicadores de Desempenho

Como indicado acima, a principal base normativa para fiscalização, pela ANEEL, do ONS, é a REN 1.017/2022. De acordo com o art. 6º dessa resolução, caberá à ANEEL fixar o orçamento do ONS por um período de três anos, considerando análise de projeção de custos e investimentos eficientes e prudentes³⁹.

A resolução também prevê que o ONS poderá bonificar seus diretores, por exemplo, com relação ao cumprimento de meta de desempenho no âmbito do programa de Performance

³⁷ Art. 11, REN 846/2019: Constitui infração do Grupo III: (...) XIV - deixar de cumprir ao disposto em resoluções da ANEEL.

³⁸ Art. 11, REN 846/2019: Constitui infração do Grupo III: (...) XVII - deixar o ONS de cumprir seu Estatuto.

³⁹ Art. 6º, REN 1.017/2022 - O orçamento do ONS será fixado pela ANEEL por um período de 3 (três) anos, após análise da projeção dos custos e investimentos considerados eficientes e prudentes. § 1º Consideram-se eficientes os custos e investimentos necessários para que o ONS possa desempenhar suas atividades quando incorridos e realizados ao menor valor possível. § 2º Consideram-se prudentes os custos e investimentos necessários para que o ONS possa desempenhar suas atividades com qualidade, eficiência e segurança.

Organizacional (“PO”)⁴⁰. A bonificação é dividida da seguinte forma: (i) 50% do pagamento da bonificação da PO deve corresponder ao cumprimento de metas definidas pela ANEEL; e (ii) 50% do pagamento será devido ao cumprimento de metas anualmente definidas pelo próprio ONS.⁴¹ As metas que ensejam eventual bonificação podem ser definidas pela ANEEL ou definidas pelo próprio ONS conforme aprovadas anualmente pelo seu conselho de administração⁴².

Nesse sentido, considerando a ingerência da ANEEL sobre o orçamento e bonificação no âmbito da PO, poderia ser avaliada a possibilidade de o cumprimento das diretrizes do CMSE ser incluído como (i) um critério na avaliação de prudência do desempenho do ONS, quando da prospecção, pela ANEEL, dos custos e investimentos a comporem o orçamento; e/ou (ii) uma meta a ser cumprida pelo ONS, de forma que a bonificação seja atrelada ao desempenho, pelo ONS, no cumprimento desta meta quando aplicável. Em ambos os casos, a efetiva aplicação do critério ou da meta dependeria, certamente, da emissão de diretrizes ou propostas pelo CMSE no exercício da sua atividade. Portanto, em períodos em que o CMSE não determinasse nenhuma diretriz, seja via resolução ou conforme acordado em reuniões, tal critério e/ou meta teria menor relevância.

Sob essa perspectiva, entende-se que a inclusão do cumprimento das diretrizes do CMSE como metas/indicadores de desempenho das atividades do ONS pode ser uma sugestão interessante para forçar uma atuação mais efetiva de instituições do setor de energia elétrica, em especial em situações de crise, sendo certo que este setor, por sua vez, já contempla um arranjo institucional que possibilita o *public enforcement*. A atuação da ANEEL, neste caso, seria essencial para auxiliar nesse *enforcement*, considerando suas competências fiscalizatórias.

4. Conclusão

Este artigo surgiu a partir de um diagnóstico sobre o setor de energia elétrica

⁴⁰ Art. 10, REN 1.017/2022: Fica o ONS autorizado a instituir bonificação relativa ao cumprimento de meta de desempenho a ser aplicada no âmbito do programa de Performance Organizacional – PO desse operador, como instrumento de regulação por incentivos, e nos termos desta norma.

⁴¹ Art. 10, REN 1.017/2022: (...) §3º 50% (cinquenta por cento) do pagamento da bonificação da PO deve corresponder ao cumprimento de metas definidas pela ANEEL, e 50% (cinquenta por cento) serão devido ao cumprimento de metas anualmente definidas pelo próprio ONS.

⁴² Art. 10, REN 1.017/2022: (...) § 5º As metas definidas pela ANEEL serão aprovadas por meio de Resolução Homologatória. § 6º As metas definidas pelo próprio ONS devem ser aprovadas anualmente pelo seu Conselho de Administração.

realizado pelo TCU, quando do enfrentamento de crises no abastecimento de energia: a ausência de um plano de contingenciamento de crise que descrevesse a atuação, articulação e medidas a serem tomadas pelas entidades responsáveis pela coordenação e regulação do setor.

Apesar da aparente relevância em possuir tal plano de contingenciamento, sugere-se, neste artigo, que tal plano não existe devido à ausência de mecanismos de *enforcement*, expressos na regulação do setor, que determinem a elaboração de tal plano pelas instituições.

Nesse sentido, propôs-se a revisão das regras de três instituições consideradas como principais quando do enfrentamento de crises energéticas – CMSE, ANEEL e ONS – para avaliar a possibilidade de inclusão de tais mecanismos. O foco das sugestões foi o ONS, por se entender como a instituição que teria significativa atuação em cenários de crise. As sugestões foram realizadas assumindo que mecanismos de *enforcement* que geram consequências financeiras podem gerar maior incentivo ao cumprimento das regras pelas instituições.

Referências

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. Introduction & Fundamentals. *In: Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*. 2a ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BECKER, Gary. STIGLER, George. Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. *The Journal of Legal Studies*, v. 3, n. 1 (Jan., 1974)

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão mista especial destinada a estudar as causas da crise de abastecimento de energia no país, bem como propor alternativas ao seu equacionamento. *A crise de abastecimento de energia elétrica: relatório*. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2002.

CLOPTON, Zachary D. Diagonal Public Enforcement. *Standard Law Review*, v. 70. April, 2018.

FÓRUM NACIONAL DE ENERGIA. *IX Seminário sobre Matriz e Segurança Energética Brasileira*. FGV Energia. Parte 2. p. 26.

GABISON, Garry A. Public Enforcement of Private Rights. *Florida Coastal Law Review*, v. 18, n. 2, Spring 2017, pp. 207-278. HeinOnline

GUERRA, Sérgio. *Agências Reguladoras*. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

LEMONS, Margaret G. MINZNER, Max. For-Profit Public Enforcement. *Harvard Law Review*. v. 127. n. 3. January, 2014.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Relatório Final GT Portaria MME n.º 435/2009.

PRZEWORSKI, Adam. *Crises da Democracia*. Editora Zahar. 1ª edição. 2020.

STIGLER, George J. The Optimum Enforcement of Laws. *Journal of Political Economy*, v. 78, n. 3 (May-Jun., 1970), pp. 526-536

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TC 003.025/2015-2. Brasília-DF, 2015.

_____. TC 016.319/2021-4. Brasília-DF, 2021.

_____. TC 001.722/2022-0. Brasília-DF, 2022.

WATERSONE, Michael. A New Vision of Public Enforcement. *Minnesota Law Review*, v. 92, n. 2, December 2007, pp. 434-497. HeinOnline.

Recebido em: 13/09/2024

1º Parecer em: 25/09/2024

2º Parecer em: 28/09/2024