



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Federal Daniel Silveira PSL – RJ
COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 337/2019

Susta a Resolução Homologatória nº 2.551, de 2019, da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.

Autor: Deputado JOAQUIM PASSARINHO - PSD/PA

Relator: Deputado DANIEL SILVEIRA – PSL/RJ

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 337, de 2019, visa sustar os efeitos da Resolução Homologatória nº 2.551, de 2019, na qual a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) estabeleceu as faixas de acionamento e os adicionais das bandeiras tarifárias com vigência em 2019.

Em sua justificação, o autor da proposta, o insigne Deputado Joaquim Passarinho, não aponta quaisquer aspectos que configurem a extrapolação do poder regulamentar da ANEEL. Pelo contrário, argui o Nobre Autor do PDL os seguintes argumentos:

“ ...

Não obstante as razões apresentadas pelo órgão regulador para o reajuste, a realidade é que, desde a aprovação da Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, resultado da conversão da Medida Provisória nº 579/2012, o setor elétrico brasileiro vem sendo impactado por sistemáticas de revisões e reajustes que em muito extrapolam os índices oficiais de inflação, com impacto sobre todos os segmentos econômicos e, principalmente, sobre a população de mais baixa renda.

Segundo dados da própria ANEEL, no período 2012-2018, a tarifa média de energia elétrica no Brasil cresceu 20,4% acima da inflação, sendo os principais componentes os custos de geração (aumento de 14,25%) e os encargos setoriais (aumento de 7,81%).

Como se pode observar, os custos associados à geração têm aumentado significativamente ao longo dos últimos anos.

De acordo com a ANEEL, tal elevação se deve principalmente aos seguintes fatores:

- crise hídrica;
- impacto do dólar na energia de Itaipu em 2015;
- repasse do Risco Hidrológico das Lei 12.783/2013 e 13.203/2015;
- pagamento da bonificação das usinas cotistas da Lei 13.203/2015;
- pagamento dos empréstimos devidos às exposições e geração térmica em 2013 e 2014.

Cabe ressaltar também que os reajustes tarifários afetam de forma desigual as diversas regiões do País, pois cada área de concessão está sujeita a um percentual de reajuste próprio. Nesse sentido, a tarifa residencial média praticada na Região Norte, por exemplo, é da ordem de R\$ 623/MWh, enquanto a média do País é de R\$ 569/MWh. Além disso, as populações da Região Norte são também penalizadas pelo pagamento de bandeiras tarifárias quando seus Estados são exportadores líquidos de energia para o resto do País, suprimindo a baixa hidrologia de outras regiões.

Fato é que, de maneira geral, os consumidores brasileiros têm arcado com custos de energia elétrica cada vez mais crescentes e que, no caso dos consumidores residenciais, muitas vezes excedem em muito sua capacidade de pagamento. Muito embora os encargos referentes às bandeiras tarifárias sejam apenas parte da composição da tarifa de energia elétrica, o reajuste ora aprovado pela Aneel é um exemplo claro do descolamento entre os percentuais de aumento concedidos, que chegam a 50%, e o índice oficial de inflação no Brasil, medido pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), cuja previsão do Banco Central para 2019 é de 4,1%.”

Portanto, resta claro que a motivação do Autor reside na sua indignação sobre o crescimento da tarifa média de energia elétrica no Brasil, no período 2012-2018, que ficou no patamar de 20,4% acima da inflação, sendo os principais componentes os custos de geração (aumento de 14,25%) e os encargos setoriais (aumento de 7,81%).

Foi apensado à presente proposição o Projeto de Decreto Legislativo nº 338, de 2019, de autoria do Deputado Léo Moraes, que foi redigido com o mesmo teor e propõe a mesma sustação que a matéria ora em análise.

A edição de Decreto Legislativo com o intuito de sustar atos normativos do Poder Executivo encontra-se amparada na Constituição Federal, artigo 49, inciso V, e Regimento Interno da Câmara dos Deputados, artigo 24, inciso XII, e artigo 109, § 2º.

A matéria tramita em regime ordinário e está sujeita à apreciação do Plenário, tendo sido distribuída às Comissões de Minas e Energia e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A Carta Magna de 1988 determinou que compete à lei dispor sobre a política tarifária dos serviços públicos (inciso III do parágrafo único do art. 175).

Nesse sentido, a Lei nº 9.427, de 1996, que instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e disciplinou o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica, definiu nos art. 14 e 15 o regime econômico e financeiro das concessões de energia elétrica, nos seguintes termos:

Art. 14. O regime econômico e financeiro da concessão de serviço público de energia elétrica, conforme estabelecido no respectivo contrato, compreende:

I - a contraprestação pela execução do serviço, paga pelo consumidor final com tarifas baseadas no serviço pelo preço, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

(...)

Art. 15. Entende-se por serviço pelo preço o regime econômico-financeiro mediante o qual as tarifas máximas do serviço público de energia elétrica são fixadas:

(...)

IV - em ato específico da ANEEL, que autorize a aplicação de novos valores, resultantes de revisão ou de reajuste, nas condições do respectivo contrato.

Por sua vez, o art. 4º, Anexo I, do Decreto nº 2.335, de 1997, atribuiu competência exclusiva à ANEEL para:

X - atuar, na forma da lei e do contrato, nos processos de definição e controle dos preços e tarifas, homologando seus valores iniciais, reajustes e revisões, e criar mecanismos de acompanhamento de preços;

(...)

Vale destacar que, além da competência legal para o estabelecimento de preços e tarifas, de que trata a Lei nº 9.427, de 1996, as bandeiras tarifárias também foram previstas em texto legal, com objetivo específico de excluir os consumidores atendidos nos sistemas isolados. Assim dispõe o art. 14 da Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009:

“Art. 14. O art. 4º da Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 3º e 4º:

“Art. 4º. ...

§ 3º As bandeiras tarifárias homologadas pela Aneel não são aplicadas aos consumidores finais atendidos nos Sistemas Isolados por serviço público de distribuição de energia elétrica.”

Posteriormente, o Decreto nº 8.401, de 2015, criou a Conta Centralizadora dos Recursos de Bandeiras Tarifárias – Conta Bandeiras, nos seguintes termos:

Art. 1º A Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE criará e manterá a Conta Centralizadora dos Recursos de Bandeiras Tarifárias, destinada a administrar os recursos decorrentes da aplicação das bandeiras tarifárias instituídas pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.

Art. 2º As bandeiras tarifárias serão homologadas pela ANEEL, a cada ano civil, considerada a previsão das variações relativas aos custos de geração por fonte termelétrica e à exposição aos preços de liquidação no mercado de curto prazo que afetem os agentes de distribuição de energia elétrica conectados ao Sistema Interligado Nacional - SIN. (grifo nosso)

Art. 3º Os recursos provenientes da aplicação das bandeiras tarifárias pelos agentes de distribuição serão revertidos à Conta Centralizadora dos Recursos de Bandeiras Tarifárias.

§ 1º As bandeiras tarifárias serão aplicadas aos consumidores finais atendidos pelos agentes de distribuição mediante cobrança na tarifa de energia.

(...)

Veja-se, portanto, que a legislação setorial atribuiu competência à ANEEL para definir as tarifas do serviço de distribuição de energia elétrica, de acordo com as regras previstas nas diversas

leis que tratam do complexo sistema tarifário setorial, bem como nos critérios estabelecidos nos Contratos de Concessão, os quais, diga-se de passagem, são definidos pelo Poder Concedente, **in casu**, o Ministério de Minas e Energia.

Tais argumentos, por si só, já embasam o poder regulamentar da Agência para atuar na regulação das denominadas bandeiras tarifárias.

É importante que esta Comissão de Minas e Energia entenda claramente que a sustação de um ato do Poder Executivo pelo Congresso Nacional, prevista no inciso V do art. 49 da Carta Magna, somente pode ser dar exclusivamente nas hipóteses de exorbitância do exercício da delegação legislativa ou do poder regulamentar. Veja-se:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

...

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

Tem-se, portanto, que tal ferramenta constitucional, tendo em vista constituir cláusula derogatória do princípio da divisão de competências constitucionais, deve ser interpretado de forma restritiva, evitando-se, assim, que um Poder interfira sobre o outro fora dos limites constitucionais.

Em outras palavras, o Congresso Nacional somente deve exercer a competência de sustar atos do Poder Executivo quando manifestamente abusivos, com extrapolação do texto legal, configurando “abuso de poder regulamentar”.

Ressalta-se que, conforme anteriormente relatado, a motivação para o Decreto Legislativo em questão não aponta quaisquer aspectos que configurem a extrapolação do poder regulamentar da ANEEL. Pelo contrário, o argumento do Nobre Autor do PDL reside no crescimento da tarifa de energia elétrica em percentuais muito superiores aos da inflação, o que tem imposto aos consumidores custos de energia elétrica cada vez mais crescentes.

Verifica-se, portanto, que o objetivo do presente Decreto Legislativo é a revisão de mérito de uma norma regulatória editada por órgão legalmente competente e com base no arcabouço legal

vigente (impactos das Leis nº 12.783, de 2013, e nº 13.203, de 2015), além de situações fáticas que possuem impacto direto no custo da compra da energia, tais como a crise hídrica dos últimos anos e a alta do dólar.

Portanto, não restou demonstrado pelo Nobre Autor do Projeto nenhum aspecto que configure a extrapolação do poder regulamentar da ANEEL, não restando autorizada, portanto, a utilização da ferramenta constitucional pretendida.

Apesar de não apresentados quaisquer indícios de abuso do poder regulamentar da Agência, para fins de elucidar a matéria central da norma regulamentar que se pretende sustar, passa-se a explanar a respeito das competências legais da ANEEL para estipular ou alterar os valores das denominadas “bandeiras tarifárias”.

As Bandeiras Tarifárias objetivaram sinalizar aos consumidores os custos atuais da geração de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional - SIN, sendo mecanismo de modicidade tarifária e do equilíbrio entre a oferta e a demanda do insumo.

De acordo com a Nota Técnica nº 363/2010, da Superintendência de Regulação Econômica da ANEEL – SRE/ANEEL, o que se buscou com a medida foi *“...dar um sinal para que a carga também se esforce na busca do equilíbrio entre oferta e demanda de energia, porém a um menor custo global. Quando se olha apenas pelo lado da oferta, o uso de insumo com custo mais elevado se justifica dado o maior custo do não atendimento da demanda. Por sua vez, espera-se que a demanda tenha oportunidade de resposta e assim contribua para um ponto de equilíbrio que terá menor custo global de geração”*.

O processo de criação das bandeiras tarifárias foi devidamente submetido às Audiências Públicas nº 120/2010 e nº 095/2012, em que a ANEEL recebeu e analisou as contribuições da sociedade, inclusive de Entidades de Defesa do Consumidor, sobre os procedimentos comerciais para a aplicação do sistema de bandeiras tarifárias.

Na Nota Técnica nº 043/2012-SRC-SRE/ANEEL, as áreas técnicas da Agência preservaram um período necessário para a entrada em vigor do mecanismo, demonstraram preocupação com a ampla informação a ser concedida aos usuários de energia elétrica e sobre a legalidade do sistema de bandeiras tarifárias, tendo restado claro, ainda, que toda a receita obtida pela concessionária com a

aplicação dos adicionais das bandeiras amarela e vermelha são oportunamente revertidas em prol dos consumidores no reajuste tarifário seguinte.

Portanto, o processo de definição das bandeiras tarifárias resultou de competência legalmente atribuída pela Agência, amplamente fundamentada no sistema tarifário legal do setor de energia.

É certo que o mercado de energia no Brasil é um sistema complexo, que exige regulação setorial, exercida pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL por expressa delegação legal.

É sabido, também, que no ACR (Ambiente de Contratação Regulada), no qual os consumidores são cativos, a tarifa de energia é composta por complexos custos previstos em leis, os quais envolvem geração, transmissão e distribuição, além de perdas de energia (técnicas e não-técnicas), isso sem falar da alta carga de impostos, tributos e encargos.

Após a entrada em vigor do mecanismo das bandeiras tarifárias, as quais são impactadas em caso de variação do PLD (Preço de Liquidação de Diferenças do Câmara de Comercialização de Energia Elétrica) ou do ESS_SE (ESS por Segurança Energética), a variação dos custos da geração da energia elétrica passou a ser percebida pelo usuário no momento real da variação, o que possibilita, inclusive, eventual redução do consumo de energia no momento oportuno para se realizar o gerenciamento e o controle dos gastos com energia elétrica.

Em outras palavras, as bandeiras tarifárias são interferidas pelos custos decorrentes do acionamento das termelétricas em cenário hidrológico adverso e à exposição aos preços de liquidação no mercado de curto prazo (spot) que afetem os agentes de distribuição de energia elétrica conectados ao Sistema Interligado Nacional – SIN.

Portanto, conclui-se que a edição da Resolução Homologatória ANEEL nº 2.551, de 2019, não configura exorbitância do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa da Agência, sendo decorrência do exercício natural do fenômeno de deslegalização, destipicização e de descentralização normativa de aspectos técnicos da decisão administrativa, em que o legislador confere um amplo espaço de escolha e de conformação à Agência Reguladora, a qual compete, sob a avaliação de questões técnicas, a ponderação de interesses contraditórios em conformidade com a dinâmica da competência mercadológica.

Quanto à indignação do Nobre Deputado Autor do Projeto, especialmente quanto ao aumento da tarifa média de energia elétrica no Brasil nos últimos anos, em percentuais 20,4% acima da inflação, compartilho do mesmo sentimento e me filio à corrente de que nós, representantes do povo no Congresso Nacional, temos a missão de não sermos mais permissivos com tal situação.

Contudo, tal objetivo somente será alcançado com a redução do custo de geração, com o corte nos subsídios e a revisão dos tributos, que hoje respondem por 35% no preço da conta de luz.

O custo com subsídios em 2019 é de R\$ 20,2 bilhões, os quais, após a receita proveniente das multas aplicadas pela Aneel e do pagamento pelo uso do bem público, impõem um déficit de R\$ 16 bilhões, que é rateado na tarifa entre todos os consumidores do Brasil. Por exemplo, o desconto dado ao consumidor rural e irrigação é de R\$ 3 bilhões ao ano, o qual fora aprovado por esta Casa, nos termos do Projeto de Lei nº 3392, de 2015, do Nobre Deputado Beto Rosado (PP-RN), que autoriza a aplicação de descontos especiais na tarifa de energia elétrica ao consumidor rural que realiza atividades de irrigação e aquicultura em qualquer período, desde que respeitado o limite diário de 8 horas e 30 minutos, contínuo ou não.

Portanto, Nobres Colegas, se nosso objetivo é o de reduzir as tarifas de energia elétrica do País, devemos começar nos comprometendo a não aprovar tais medidas e, pelo contrário, apresentar projetos que contribuam para a redução dos subsídios tarifários.

Quanto ao inconformismo a respeito da população do Norte do País pagar preços superiores ao restante da população nacional, também me solidarizo com o Nobre Deputado, mas convoco nossos pares a encontrarmos uma solução legislativa e tecnicamente viável para mitigar o custo da distribuição da energia nesses locais, que exigem uma extensa rede de transmissão para atendimento de um consumo per capita reduzido e com baixa densidade demográfica. Além do mais, há uma alta incidência do ICMS em diversos Estados, tais como Rio de Janeiro, Piauí, Goiás, Pará e Tocantins, o que exige esforços dos Estados para a redução do valor pago pela nossa população nas tarifas de energia elétrica.

Em vista do exposto, manifestamo-nos pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 337, de 2019, e de seu apensado, o Projeto de Decreto Legislativo nº 338, de 2019, e conclamamos os nobres Pares a nos acompanharem no voto.

Sala das Sessões, 06 de agosto de 2019.

Deputado Daniel Silveira
Relator