

# COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

## PROJETO DE LEI Nº 9.084, DE 2017

Apensados: PL nº 10.439/2018, PL nº 10.851/2018, PL nº 2.473/2019, PL nº 863/2020, PL nº 2.837/2021, PL nº 2.863/2021, PL nº 3.056/2021 e PL nº 3.348/2021

Altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, para vedar a aplicação do sistema de bandeiras tarifárias.

**Autor:** Deputado VAIDON OLIVEIRA

**Relator:** Deputado AUREO RIBEIRO

## I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 9.084, de 2017, de autoria do ilustre Deputado Vaidon Oliveira, objetiva alterar a Lei nº 9.427/1996, que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências, para vedar a aplicação do chamado sistema de bandeiras tarifárias no âmbito do serviço público de energia elétrica.

Assim, o projeto propõe a alteração do inciso I, do artigo 14, da Lei nº 9.427/1996 para prever expressamente ao final do dispositivo a vedação do sistema de bandeiras tarifárias.

Encontram-se apensados à proposição em análise os seguintes projetos:

- Projeto de Lei nº 10.439, de 2018, que “altera a Lei nº 9.427/96, com o objetivo de vedar a aplicação do sistema de bandeiras tarifárias em Unidades da Federação que apresentem, a cada mês, geração hidrelétrica mais elevada que o próprio consumo”;



- Projeto de Lei nº 10.851, de 2018, que regula os Sistemas de Bandeiras Tarifárias nos Estados produtores de Energia Hidroelétrica, para determinar que “os Estados que se produzem energia pro hidroelétrica, com capacidade de produção superior a 5.000 MW, abrangerão a bandeira verde, conforme regulamento da ANEEL, independente da utilização ou não de sua produção”;
- Projeto de Lei nº 2.473, de 2019, que “altera a Lei nº 13.203, de 8 de dezembro de 2015, para vedar a aplicação da sistemática de bandeiras tarifárias de energia elétrica às unidades consumidoras situadas nos Estados em que a geração anual de energia elétrica a partir da fonte hidráulica supere a respectiva carga”;
- Projeto de Lei nº 863, de 2020, que “dispõe sobre a suspensão das bandeiras tarifárias nas contas de energia elétrica em casos de pandemia ou estado de calamidade pública instalada no país”;
- Projeto de Lei nº 2.837, de 2021, que “altera a Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010, para dispor sobre a não incidência de bandeiras tarifárias nas tarifas dos consumidores enquadrados na Subclasse Residencial Baixa Renda”;
- Projeto de Lei nº 2.863, de 2021, que “dispõe sobre a incidência do adicional de bandeiras tarifárias às unidades consumidoras localizadas em municípios afetados pela construção e hidrelétricas”;
- Projeto de Lei nº 3.056, de 2021, que “proíbe o corte de Energia Elétrica durante o período de escassez hídrica às unidades consumidores enquadradas na Tarifa Social de Energia Elétrica e dá outras providências”; e
- Projeto de Lei nº 3.348, de 2021, que “dispõe sobre vedação de cobrança de bandeiras tarifárias na prestação



de serviços de energia elétrica para consumidores beneficiários da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE)”.  
As proposições tramitam em regime ordinário e submetem-se à apreciação conclusiva das Comissões de Defesa do Consumidor; Minas e Energia; Finanças e Tributação, e Constituição e Justiça e de Cidadania (arts. 24, II e 54, RICD).

Cabe, regimentalmente, à Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) manifestar-se sobre o projeto de lei em epígrafe, sob a ótica do que prescreve o inciso V do artigo 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Nesta Comissão, foi aberto o prazo de cinco sessões para a apresentação de emendas à matéria. Esgotado o prazo, não foram recebidas emendas.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

O autor da proposição principal aponta que o sistema de bandeiras tarifárias impõe a divisão dos custos com os usuários de energia elétrica durante os momentos de dificuldade de produção. O autor do projeto destaca, contudo, que a simples existência de um cenário ruim não pode expor o consumidor a cobranças ilegítimas pelo uso de energia, ressaltando que, mesmo num cenário insólito e hostil, o consumidor, principalmente o de mais baixa renda, não pode ser penalizado.

O autor argumenta, ainda, que, em 2016, a PROTESTE, associação que atua na luta pelos direitos do consumidor, lançou a campanha “Quem Cala Paga mais Luz” para pressionar as autoridades a acabarem com a cobrança das bandeiras tarifárias. De acordo com a entidade, em 2015, foram arrecadados R\$ 1,078 bilhão a mais do que o custo com o uso de termelétricas para gerar a energia em período de falta de chuva, sendo que esse valor não é devolvido ao consumidor.



Assim, por entender que o regime de bandeiras tarifárias é prejudicial ao consumidor de energia elétrica, o autor apresentou o projeto em epígrafe, com objetivo de proibir a utilização do sistema de tarifação.

Da mesma forma, os Projetos de Lei nº 10.439, de 2018; 10.851, de 2018; e 2.473, de 2019, todos apensados, visam a vedar ou alterar a aplicação de bandeiras tarifárias por entenderem os seus autores que o mecanismo adotado pela ANEEL cria distorções entre as diferentes Unidades da Federação.

Por sua vez, o Projeto de Lei nº 863, de 2020, também apensado à proposição principal, propõe a suspensão temporária do sistema de bandeiras tarifárias em caso de pandemia ou de reconhecimento de estado de calamidade pública pelo Governo Federal. A medida visa aliviar os impactos sociais e econômicos tais como os que enfrentamos no momento, em que a adoção de medidas de enfrentamento da crise sanitária – embora necessária – teve como consequência a diminuição de renda e o aumento do desemprego, ambos causados pela redução da atividade econômica no período.

No mesmo sentido de socorrer aqueles que mais sofreram os efeitos econômicos da pandemia, o Projeto de Lei nº 3.056, de 2021, proíbe o corte de energia elétrica nas unidades residenciais cujos proprietários ou locatários sejam beneficiários de programas do Governo Federal enquanto perdurar a bandeira de escassez hídrica decretada pelo Governo Federal.

Por fim, o Projeto de Lei nº 3.348, de 2021, veda a cobrança de valores relativos a bandeiras tarifárias para as unidades consumidoras enquadradas na Tarifa Social de Energia Elétrica ou cujo titular tenha sido beneficiado pelo Programa Bolsa Família ou pelo auxílio emergencial no período do faturamento.

Primeiramente, é necessário observar o arcabouço jurídico que trata do serviço público de energia elétrica e da política tarifária prevista. Assim, cumpre destacar que a Constituição Federal, em seu art. 175, prevê que 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. O parágrafo único prevê que 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”.

Em vista disso, foi publicada a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, sendo seu Capítulo IV inteiramente dedicado à Política Tarifária.

Posteriormente, a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL e disciplinou o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica, prevendo a contraprestação pela execução do serviço paga pelo consumidor final com tarifas baseadas no serviço pelo preço.

A Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, por sua vez, dispôs sobre a comercialização de energia elétrica, determinando, no §3º do art. 3º, que o Poder Concedente poderá definir reserva de capacidade de geração a ser contratada com vistas a garantir a continuidade do fornecimento de energia elétrica. Nesse sentido, o art. 3º-A da mesma lei previu expressamente que os custos administrativos, financeiros e encargos tributários serão rateados entre todos os usuários finais de energia elétrica do Sistema Interligado Nacional – SIN, o que foi ratificado pelo Decreto nº 6.353, de 16 de janeiro de 2008, que regulamentou a matéria.

Assim, conforme detalhado em ata do Tribunal de Contas da União no TC 025.919/2017-2<sup>1</sup>, foi criado o chamado “Sistema de Bandeiras Tarifárias”:

### “3.1. A criação do Sistema de Bandeiras Tarifárias

63. A Aneel, no ano de 2010, colocou em Audiência Pública (AP 120/2010) a Nota Técnica 363/2010-SRE/Aneel (peça 31), documento que apresentou propostas para a reestruturação da tarifa de energia elétrica no País.

1 Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/PROC%253A025919%2520ANOPROCESSO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>> Acesso em setembro/2021.



64. Dentre as propostas apresentadas, estava o Sistema de Bandeiras Tarifárias, que teria por finalidade dar um sinal tarifário ao consumidor no próprio mês em que ocorrer a elevação dos custos de geração, em especial, em decorrência do acionamento de termelétricas, facultando ao cidadão adequar seu consumo, ou seja, permitindo ‘um melhor gerenciamento da carga, por parte do consumidor’, já que o Sistema viria em substituição ao sinal horossazonal (sazonalidade definida em função das horas do dia) de energia vigente à época, funcionando como um sinal econômico de curto prazo (peça 31, p. 31).

65. Assim, por meio das Bandeiras Tarifárias, os consumidores cativos seriam estimulados a reduzir seu consumo quando as condições de geração hídrica não fossem favoráveis, condições essas que implicam em custo mais elevado da energia.

66. Em que pesem as discussões ocorridas no âmbito da referida audiência pública, somente em abril de 2013 a Aneel aprovou a Resolução Normativa 547/2013, que estabelecia os procedimentos comerciais para aplicação do Sistema de Bandeiras Tarifárias.

67. De acordo com a redação original do art. 6º do referido normativo, as Bandeiras Tarifárias seriam implantadas em período de testes durante o restante do ano de 2013, sendo efetivamente implantadas a partir de janeiro de 2014. Contudo, em novembro de 2013, por meio da Resolução Normativa 593/2013, a Aneel optou por ampliar o período de testes do referido sistema, o qual foi estendido até dezembro de 2014, com as bandeiras sendo efetivamente operacionalizadas em janeiro de 2015.”

Diante de todo esse cenário, constata-se que **o chamado “risco hidrológico”, conforme previsto na legislação apontada, recai diretamente sobre o consumidor final**, sendo ele o responsável pela remuneração do custo adicional da geração de energia elétrica a partir de fontes alternativas, como as termelétricas, quando necessário.

Em que pese a suposta intenção de proteger o consumidor e contornar um cenário de crise vivenciado à época de sua implementação, **salta aos olhos a ineficiência do Sistema de Bandeiras Tarifárias**. Não há transparência quanto à gestão dos recursos arrecadados, tampouco observância quanto ao dever de informação ao consumidor, que sequer tem conhecimento de como são mensurados e utilizados os mecanismos de tarifação de sua conta de energia elétrica.



Dessa forma, o Sistema de Bandeiras Tarifárias não é capaz de sinalizar ao consumidor os eventuais momentos críticos de disponibilidade de energia, alertando o usuário final sobre o uso consciente desta e dando-lhe a oportunidade de se organizar financeiramente para arcar com os custos decorrentes do “risco hidrológico” ou de reduzir o respectivo consumo para evitar valores indesejáveis. Também não cumpre com seu dever de transparência, uma vez que não há divulgação clara e inequívoca dos valores arrecadados e sua efetiva destinação. Dessa forma, o consumidor, enquanto contribuinte, não tem qualquer informação acerca da aplicação do montante anteriormente arrecadado e da real necessidade de se continuar adotando as tarifas mais elevadas.

A atual estrutura de geração de energia é marcada pela diminuição da capacidade de regularização dos reservatórios e pelo aumento da exposição do consumidor às variações da oferta hidrológica. Com isso, períodos com maior custo de geração deverão ocorrer com maior frequência ao longo do tempo, expondo o consumidor a variações consideráveis das tarifas de energia, dificultando seu planejamento e gestão.

Portanto, a cobrança por meio de bandeiras tarifárias, na forma atualmente utilizada, mostra-se inidônea e prejudicial ao consumidor, violando os princípios da Lealdade e da Boa-Fé Objetiva, razão pela qual deve ser expressamente vedada pelo ordenamento jurídico, conforme proposto no Projeto Principal em análise.

Por fim, salientamos que o Projeto de Lei nº 9.084, de 2017 (proposição principal), veda a aplicação das bandeiras tarifárias de maneira ampla, sendo desnecessárias, com a sua aprovação, previsões de situações específicas, como se verifica nas proposições apensadas. Dessa forma, consideramos que os objetivos por eles propostos restarão plenamente atendidos com a aprovação do Projeto Principal, na forma do substitutivo que propomos.

Diante do exposto, manifestamo-nos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 9.084, de 2017, e de seus apensados, os Projetos de Lei nº 10.439, de 2018; 10.851, de 2018; 2.473, de 2019; nº 863, de 2020; 2837, de



2021; 2863, de 2021; 3.056, de 2021, e 3.348, de 2021, na forma do substitutivo apresentado.

Sala da Comissão, em        de        de 2023.

Deputado AUREO RIBEIRO  
Relator

2022-5692





## COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 9.084, DE 2017

Apensados: PL nº 10.439/2018, PL nº 10.851/2018, PL nº 2.473/2019, PL nº 863/2020, PL nº 2.837/2021, PL nº 2.863/2021, PL nº 3.056/2021 e PL nº 3.348/2021

Altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências, para vedar a aplicação do sistema de bandeiras tarifárias.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 14 da Lei nº 9.427, de 26 de setembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 14. ....

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, vedada a aplicação do sistema de bandeiras tarifárias;

.....” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2023.

Deputado AUREO RIBEIRO  
Relator

2022-5692



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Aureo Ribeiro  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD230562250300>

