

EMENDA Nº - CMMPV 1304/2025
(à MPV 1304/2025)

Suprima-se o art. 1º da Medida Provisória.

JUSTIFICAÇÃO

A Medida Provisória nº 1.304, de 2025, promoveu relevante alteração na Lei nº 10.438, de 2002, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2026, ao estabelecer um limite para os recursos arrecadados junto aos consumidores finais destinados à cobertura das despesas da CDE, com base no valor nominal definido para o exercício de 2026.

Ocorre que, em que pese a necessidade de compatibilizar a arrecadação com as despesas da CDE por meio da criação de um teto de gastos seja de extrema relevância, inclusive prevista no art. 13, § 2º-A, da Lei nº 10.438, de 2002, a proposta apresentada na Medida Provisória nº 1.304, de 2025, não reflete de forma adequada a legislação vigente, causando inúmeros riscos e gerando insegurança jurídica ao setor elétrico.

A referida Medida Provisória prevê que na hipótese de insuficiência dos recursos arrecadados para custear a CDE, o aporte complementar necessário ao reequilíbrio da conta será realizado por meio do Encargo de Complemento de Recursos, com a finalidade de assegurar o respeito ao teto de gastos estabelecido.

Ressalta-se que os recursos do Encargo de Complemento de Recursos serão provenientes de quotas anuais pagas pelos agentes beneficiários da CDE, na proporção dos benefícios auferidos, excetuando-se os beneficiários relacionados às seguintes despesas:



I - universalização do serviço de energia;

II - subvenção econômica destinada à Subclasse Residencial Baixa Renda;

III - dispêndios da CCC;

IV - pagamento de valores relativos à administração e à movimentação da CDE, da CCC e da RGR pela CCEE, incluídos os custos administrativos e financeiros e os encargos tributários; e

V - pagamento das despesas de que trata o [art. 4º-A da Lei nº 12.111, de 2009](#), com redação dada pela [Lei nº 13.299, de 2016](#).

Assim, antes de adentrar no mérito da proposta de criação do Encargo de Complemento de Recursos, são necessárias algumas reflexões.

O setor elétrico brasileiro vive um momento delicado, em meio a mudanças regulatórias e desafios estruturais que decorrem, em grande medida, de políticas desordenadas adotadas.

Apesar, em muitas ocasiões, tais iniciativas tenham motivações legítimas, a forma como são conduzidas acaba por gerar instabilidade jurídica e regulatória, afastando investimentos nacionais e estrangeiros, comprometendo a previsibilidade necessária ao planejamento de longo prazo e, por consequência, impactando negativamente o desenvolvimento do país e geração de empregos.

É indiscutível que o Brasil reúne todas as condições para ter um setor elétrico robusto, competitivo e protagonista na transição energética global, contando com abundância de recursos naturais, capacidade técnica instalada e um mercado com potencial expressivo de crescimento.

Todavia, em diversas oportunidades, as instituições que deveriam fomentar essa evolução optam por caminhos que, na prática, inviabilizam o avanço do setor.

Nesse sentido, o art. 1º da Medida Provisória nº 1.304, de 2025, em especial a criação do Encargo de Complemento de Recursos não reflete de forma adequada a legislação vigente, causando inúmeros prejuízos ao setor elétrico. Vejamos:



A primeira inconsistência reside na incompatibilidade do referido encargo com a natureza jurídica dos encargos setoriais e com os requisitos legais que fundamentam sua instituição. Vejamos:

Os encargos setoriais no setor elétrico brasileiro possuem natureza jurídica vinculada à execução de políticas públicas previamente definidas em lei, tendo como fato gerador, em regra, o consumo de energia elétrica, nos termos da legislação e da assente doutrina.

Esse conceito está em linha com a definição oficial do próprio MME, disponível em seu *site*:

Encargos Setoriais: Os encargos setoriais são todos criados por leis aprovadas pelo Congresso Nacional para viabilizar a implantação de políticas públicas no setor elétrico brasileiro . Seus valores constam de resoluções ou despachos da ANEEL e são recolhidos pelas distribuidoras por meio da conta de luz. Cada um dos encargos possui objetivos pré-definidos [\[1\]](#) .

A conceituação acima aplica-se perfeitamente ao Encargo de Energia de Reserva - (EER), instituído para custear a contratação de energia adicional à carga, com o objetivo de aumentar a segurança do suprimento no Sistema Interligado Nacional - (SIN), nos termos dos artigos 3º e 3º-A da Lei nº 10.848, de 2004 e art. 4º do Decreto nº 6.353, de 2008.

Portanto, trata-se de um encargo criado por lei específica, cujos valores são cobrados de forma proporcional ao consumo e estão claramente vinculados à execução de política pública de interesse coletivo.

Nessa linha, pode-se afirmar que as características essenciais dos encargos setoriais são: (a) previsão legal; (b) finalidade pública expressa - associada à implementação de programas ou políticas de interesse do setor; e (c) a vinculação direta a um fato gerador objetivo e controlável pelos agentes, em regra o consumo de energia elétrica.

Todavia, a proposta de criação do chamado “Encargo de Complemento de Recursos”, nos moldes previstos na Medida Provisória nº 1.304, de 2025, não se enquadra nos parâmetros legais, uma vez que (a) não se destina à implementação de política pública específica, pois somente reforçar o caixa da CDE; e (b) possui fato



gerador alheio ao controle direto e objetivo dos agentes, sendo este decorrente de decisões discricionárias da Administração Pública.

Nessa linha, o que se observa não é a criação de um novo encargo, mas sim a ampliação e alteração na forma do rateio da CDE, pois, embora sob outra denominação, o Encargo de Complemento de Recursos destina-se justamente à cobertura de despesas da mesma CDE. Vejamos:

	Encargo - CDE	Encargo de Complemento de Recursos
Base legal	Art. 13 § 1º Os recursos da CDE serão provenientes: I - das quotas anuais pagas por todos os agentes que comercializam energia com consumidor final, mediante encargo tarifário incluído nas tarifas de uso dos sistemas de transmissão ou de distribuição ou cobrado diretamente dos consumidores pela CCEE, conforme regulamento da Aneel;	Art. 13-A § 1º Na hipótese de insuficiência dos recursos para custeio da CDE, o aporte complementar necessário para o reequilíbrio da conta será realizado por meio do Encargo de Complemento de Recursos, com a finalidade de garantir que o limite de que trata o caput não seja ultrapassado. § 2º Os recursos do Encargo de Complemento de Recursos serão provenientes de quotas anuais pagas pelos agentes beneficiários da CDE, na proporção do benefício auferido, exceto os beneficiários referentes às despesas de: I - universalização do serviço de energia elétrica em todo o território nacional; II - subvenção econômica destinada à modicidade da tarifa de fornecimento de energia elétrica aos consumidores finais integrantes da Subclasse Residencial Baixa Renda; III - dispêndios da Conta de Consumo de Combustíveis - CCC; IV - pagamento de valores relativos à administração e à movimentação da CDE, da CCC e da RGR pela CCEE, incluídos os custos administrativos e financeiros e os encargos tributários; e



		V - pagamento das despesas de que trata o art. 4º-A da Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009 , com redação dada pela Lei nº 13.299, de 21 de junho de 2016 .
Objetivo	Custear as despesas da CDE	Custear as despesas da CDE
Forma de Rateio	Consumidor Final	Agentes beneficiários

Outro ponto incoerente da proposta é que, ao definir os responsáveis pelo pagamento do referido encargo, a Medida Provisória nº 1.304, de 2025, adota a expressão “*agentes beneficiários da CDE*”, em contraste com a redação do art. 13, § 1º da Lei nº 10.438, de 2002, que, ao tratar das quotas da CDE, utiliza o termo “*os agentes que comercializem energia com consumidor final*” como sujeitos passivos da obrigação.

Portanto, a criação do Encargo de Complemento de Recursos revela-se contraditória com o próprio ordenamento jurídico, pois, se determinado agente goza de isenção da CDE (direta ou indiretamente) com fundamento em disposição legal específica, não há base jurídica legítima para exigir o pagamento de um encargo que, embora sob outra denominação, destina-se justamente à cobertura de despesas da mesma CDE.

Registra-se que a imputação da obrigação de pagamento desse encargo para esses agentes, além de desconsiderar a legislação vigente, configura evidente incoerência e subversão das bases regulatórias, causando grave ameaça ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e autorizações em vigor e à segurança jurídica do setor.

Deste modo, conclui-se que a exigência do novo encargo a agentes não previstos como contribuintes da CDE carece de base jurídica legítima, uma vez que, conforme abordado, embora adotando outra denominação, o encargo se destina à cobertura das mesmas despesas tradicionalmente arcadas pela CDE.

Nessa linha, essa nova previsão abre margem para que geradores, como por exemplo as usinas renováveis com desconto na TUSD/TUST, sejam incluídos no rol de responsáveis pelo pagamento do Encargo de Complemento de Recursos, sob o argumento de que são “beneficiários” da CDE.



Ocorre que, tal medida conflita com o ordenamento jurídico vigente e compromete a segurança jurídica do setor elétrico, pois a inserção de um custo não previsto para o autorizado, viola a equação econômico-financeira da outorga, pois impacta na premissa de investimento do autorizado.

Para os empreendimentos de geração, os investimentos realizados são viabilizados com base em projeções de retorno que consideram o marco regulatório vigente à época da outorga.

Ou seja, a estruturação financeira do projeto envolve, entre outros fatores, o cálculo da Taxa Interna de Retorno - (TIR) sobre o capital investido.

Assim, ao estruturar o projeto, o agente autorizado considerou a inexistência da cobrança da CDE para o gerador, conforme previsto na legislação então vigente.

Logo, a inserção de um custo não previsto para o autorizado, em especial para o gerador, afeta diretamente no equilíbrio econômico-financeiro da outorga, nos termos do Princípio da Intangibilidade da Equação Econômico-Financeira; do art. 37, caput, inc. XXI, da Constituição Federal, ao art. 124, inciso II, alínea “d”, da Lei 14.133/2021; às jurisprudências do STF e STJ com a incidência do Fato do Príncipe.

Portanto, a criação superveniente de um encargo setorial incidente sobre o gerador, que até então não arcava com esse tipo de obrigação, representa inovação regulatória com impacto direto na viabilidade do empreendimento, inserindo um custo não previsto e gerando relevante desequilíbrio econômico-financeiro na outorga.

Deste modo, conclui-se pela premente necessidade de supressão do art. 1º da Medida Provisória nº 1.304, de 2025, com especial destaque para a indevida criação do Encargo de Complemento de Recursos.

[1] <https://antigo.mme.gov.br/web/guest/servicos/ouvidoria/perguntas-frequentes/tributos-cobrados-na-conta-de-energia#:~:text=Encargos%20Setoriais:%20Os%20encargos%20setoriais,meio%20da%20conta%20de%20luz.>



Sala da comissão, 16 de julho de 2025.

Senador Irajá
(PSD - TO)

