



LEGISLATIVO

O avanço do Congresso sobre as tarifas de energia elétrica

Como o Congresso Nacional tem usado o poder de sustar normas de agências?

EDUARDO JORDÃO
NATASHA SALINAS
PATRÍCIA REGINA PINHEIRO SAMPAIO
BEATRIZ SCAMILLA

17/05/2022 05:01



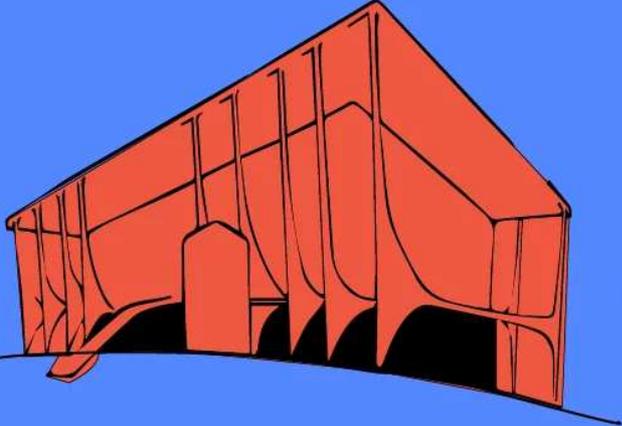
Crédito: Ana Volpe/ Senado

No último dia 3, o **Congresso Nacional** aprovou, com larga maioria, a urgência do **Projeto de Decreto Legislativo 94/2022**. Com fundamento na prerrogativa constante do art. 49, V da **Constituição Federal** – que confere ao Congresso o poder de sustar atos da Administração que exorbitem do seu poder regulamentar –, o PDL 94/2022 pretende sustar os efeitos da resolução da **Aneel** que homologou o reajuste

tarifário do contrato de concessão da Enel Distribuição Ceará (Enel CE) para 2022.^[1] O projeto, assim, já pode ser votado no plenário da Câmara.

Somente em 2022, oito PDLs foram apresentados contra atos normativos da Aneel, todos referentes a questões tarifárias. A circunstância chama a atenção para um tipo de controle sobre as agências reguladoras que ainda passa abaixo do radar de grande parte da literatura jurídica nacional.

Buscando suprir essa lacuna, pesquisa realizada pelos autores deste texto no âmbito do projeto Regulação em Números, da FGV Direito Rio, levantou os dados relativos a esse tipo de controle até 2019 e chegou a algumas conclusões interessantes. Desde o ano 2000, PDLs têm sido propostos com o objetivo de sustar atos normativos das agências reguladoras^[2].



Antecipe os impactos da crise que definirá a eleição de 2022

O JOTA PRO Poder te ajuda a enfrentar a instabilidade política brasileira com análises dos nossos especialistas, relatórios e alertas por WhatsApp.

Solicite uma demonstração

A Aneel é o maior alvo dos projetos (40 em um universo de 158 PDLs até a data limite da pesquisa). Desse total, 23 (57,5%) se referem especificamente, de forma exclusiva ou correlata, a temas tarifários, tal como o PDL mencionado no início deste texto. No entanto, a Aneel não teve ato suspenso por efeito de decreto legislativo, o que denota que, apesar de campeã das investidas congressuais, até o momento sua competência foi preservada.

Aliás, durante todo o lapso temporal abrangido pela pesquisa tem-se notícia de que apenas um decreto legislativo chegou a ser efetivamente promulgado. Trata-se do **Decreto Legislativo 273/2014** que, após tramitar em regime de urgência, sustou os efeitos da Resolução 52/2011, que tinha por objeto vedar ou limitar, conforme o caso, o uso de determinadas substâncias em medicamentos para emagrecimento.

Apesar de fato isolado, curiosamente a quantidade de PDLs propostos visando a sustar atos normativos de agências reguladoras cresceu vertiginosamente depois da promulgação do Decreto Legislativo 273/2014. Entre 1997 e 2014 (17 anos) foram propostos 46 PDLs (aproximadamente 2,7 PDL/ano), ao passo que entre 2015 e 2019 foram cerca de 112 PDLs, ou 22,4 PDL/ano. A média de propositura entre 2015 e 2019 supera em mais de oito vezes a média entre 1997 e 2014.

Uma possível explicação para esse aumento reside na ideia de que, até aquele momento, nenhum congressista tinha logrado êxito em afastar a vigência de um ato regulatório com aquele expediente. E é mesmo duvidoso que possam fazê-lo, a partir da redação da norma constitucional.

Segundo a letra do art. 49, V, da Constituição Federal, é *“da competência exclusiva do Congresso Nacional (...) sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa”*. Da análise qualitativa dos PDLs coletados, no entanto, não parece claro o que exatamente significa, para os parlamentares, *“exorbitar do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa”*. Diferentes PDLs caracterizam esta exorbitância de diferentes maneiras.

No caso do PDL cuja urgência se aprovou no início deste mês, o seu autor parece entender a exorbitância exclusivamente como inconveniência da opção normativa adotada pela agência. Em outras palavras, ele aparentemente acredita ser a discordância quanto ao seu teor razão autônoma e suficiente para sustação do ato normativo – sem que esteja presente um argumento de ilegalidade ou inconstitucionalidade. Nesta hipótese, o parlamentar interpreta sua competência de forma bastante ampla, parecendo crer que a Constituição autorizaria o Congresso a sustar quaisquer atos normativos de que discordem, olvidando-se que a edição de PDLs é uma competência de natureza estritamente jurídica (e não política), dada a

necessária vinculação da medida sustatória à identificação de um vício jurídico – exorbitância de competência.

Assim, por exemplo, na justificativa do projeto, afirma-se que *“resta demonstrado o acentuado descompasso da Resolução com a situação socioeconômica da população brasileira em geral, especialmente, da população cearense, (sic) Do exposto, diante da importância e da urgência que o assunto requer, solicito o apoio dos nobres pares na aprovação desta relevante proposição”*.^[3] Este tipo de compreensão ampla da competência sustatória do Congresso aparece, isoladamente ou em conjunto com outros argumentos, em 116 dos 158 PDLs analisados na pesquisa realizada pela FGV Direito Rio, sendo que em 45 deles (38% dos casos em que este argumento é utilizado e 28% do universo total de PDLs), ele é invocado de forma exclusiva. Portanto, a Aneel não é a única agência alvo desse tipo de estratégia congressional.

De acordo com o autor da proposta^[4], o objetivo vai além: pretende-se alterar o texto em plenário para barrar todos os reajustes autorizados pela Aneel em diversos estados. Portanto, situações semelhantes podem estar por vir, trazendo enorme insegurança jurídica para um setor que tem sofrido diuturnamente com investidas parlamentares sobre temas complexos e técnicos, como a polêmica inclusão, na lei de privatização da **Eletrobras**, de exigências de instalações de usinas termelétricas.^[5]

Cabe-nos questionar a quem interessa politizar ainda mais o setor elétrico, com a desestabilização de um dos pilares do equilíbrio econômico-financeiro das concessões, que são as cláusulas de reajustes anuais. Lembre-se que, nos termos da lei, essas são de aplicação automática e objeto de mera homologação (art. 29, V, Lei 8.987/95), não havendo qualquer poder discricionário a ser exercido no momento do seu cálculo. Possivelmente o calendário eleitoral seja mais uma vez capaz de explicar aquilo para o que faltam razões jurídicas aos administrativistas.

^[1] A norma atacada pelo PDL 92/2022 é a Resolução Homologatória 3.026, de 19 de abril de 2022, que homologou o resultado do Reajuste Tarifário Anual de 2022, as Tarifas de Energia (TE) e as Tarifas de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD).

^[2] Para efeitos da pesquisa, consideram-se “agências reguladoras” apenas as 11 entidades listadas na **Lei 13.848/19**, que dispõe sobre gestão, organização, processo decisório e controle social das agências reguladoras. Os dados apresentados não abrangem, portanto, todas as tentativas do Congresso Nacional de sustar normas regulatórias, mas somente as normas editadas pelas agências previstas na Lei 13.848/19.

[3] No mesmo sentido a proposta de Emenda Modificativa ao PDL, segundo a qual “A presente emenda tem como objetivo incluir a Resolução Homologatória nº 2.989, de 7 de dezembro de 2021, da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) referentes à Energisa Acre Distribuidora de Energia S/A. (Energisa), pois o cidadão acriano também tem suportado altas constantes da energia elétrica nos últimos anos diante da crise hídrica, da pandemia da Covid-19 e, especialmente, da ineficiência da empresa que opera no estado do Acre – Energisa Acre Distribuidora de Energia S/A., Energisa Acre. Aumentos que causam prejuízos aos consumidores, bem como, a vários setores da economia, como produtores rurais, frigoríficos, hospitais”.

[4] Autor da proposta, o deputado Domingos Neto (PSD-CE) afirmou que o objetivo é alterar o texto em plenário para barrar todos os reajustes autorizados pela Aneel em diversos estados. “Houve reajuste abusivo de 20% em Alagoas; 21% na Bahia; 17% no Mato Grosso do Sul; de cerca de 20% no Rio Grande do Norte; quase 25% de reajuste médio de energia no Ceará; e já aviso logo aos mineiros que haverá aumento no dia 22 de maio”, disse. Fonte: Agência Câmara de Notícias

[5] Vide art. 1º, § 1º, da Lei 14.182/2021.

JOTA PRO Poder: soluções inteligentes para monitorar as eleições



Conheça o JOTA PRO Poder

EDUARDO JORDÃO – Professor da FGV Direito Rio e sócio do Portugal Ribeiro Advogados. Doutor pelas Universidades de Paris e de Roma. Mestre pela USP e pela LSE. Foi pesquisador visitante em Harvard, Yale, MIT e Institutos Max Planck.

NATASHA SALINAS – Professora do programa de pós-graduação (mestrado e doutorado) em direito da regulação e do curso de graduação em direito da FGV Direito Rio. Doutora e mestre em direito pela USP. Master of Laws (LL.M.) pela Yale Law School

PATRÍCIA REGINA PINHEIRO SAMPAIO – Professora da FGV Direito Rio e advogada. Este artigo reflete exclusivamente a opinião pessoal da autora, e não a da instituição

BEATRIZ SCAMILLA – Graduada pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Cofundadora da Destro Consultoria Jurídica. Pesquisadora do Laboratório de Estudos Institucionais (LETACI). Assistente de pesquisa do projeto “Regulação em Números” da Escola de Direito da FGV Rio

Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o País, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.