

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 37, de 2011, do Senador Marcelo Crivella, que *altera a Lei nº. 9.427, de 26 de dezembro de 1996, para incluir a obrigatoriedade de as concessionárias e permissionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica substituírem redes aéreas de distribuição de energia por redes subterrâneas em cidades com mais de 100 mil habitantes e dá outras providências.*

Relator: Senador **RICARDO FERRAÇO**

I – RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão, para deliberação em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 37, de 2011, que torna obrigatória a substituição, pelas concessionárias e permissionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica, das redes aéreas de distribuição por redes subterrâneas em cidades com mais de 100 mil habitantes.

O PLS nº 37, de 2011, é composto de dois artigos. O primeiro artigo estabelece a obrigação já mencionada e determina que sejam firmados aditivos contratuais, nos quais constarão as prioridades, os prazos e as metas a serem cumpridas. Já o segundo artigo estabelece que a lei entre em vigor na data de sua publicação.

O PLS nº 37, de 2011, também foi distribuído à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), onde foi aprovado na forma da Emenda nº 1 – CAE (Substitutivo).

A emenda aprovada pela CAE estabelece que seja prioritária a implantação de redes subterrâneas de distribuição de energia elétrica, em substituição às redes aéreas novas, em regiões metropolitanas de municípios com mais de 300 mil habitantes, desde que pelo menos um dos seguintes requisitos seja atendido: concentração da carga superior a 10 MVA/km²; redes próximas a orlas marítimas e, portanto, sujeitas à agressão da salinidade; redes com postes e estruturas já congestionadas, ocupadas por vários alimentadores. Ressalta-se que a emenda estabelece como exceção a expansão ou substituição de redes vinculadas a programas sociais.

Não foram apresentadas outras emendas.

II – ANÁLISE

O art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) prevê que a Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) opine sobre matérias pertinentes a “transportes de terra, mar e ar, obras públicas em geral, minas, recursos geológicos, serviços de telecomunicações, parcerias público-privadas e agências reguladoras pertinentes” (inciso I) e “outros assuntos correlatos” (inciso II), como o abordado pelo PLS nº 37, de 2011.

De acordo com a Justificação do PLS nº 37, de 2011, embora mais caras, as redes subterrâneas isolam a população do risco de morte, criam um ambiente visual mais limpo e agradável e geram substancial economia para a distribuidora ao dificultar o furto de energia elétrica e dos cabos de transmissão, cujo custo acaba sendo pago pelos demais consumidores.

O PLS nº 37, de 2011, não apresenta óbice quanto à constitucionalidade. Ressalto que a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), em seu art. 22, inciso IV, prevê que compete

privativamente à União legislar sobre energia. Ademais, a matéria objeto do PLS nº 37, de 2011, não está entre aquelas de iniciativa privativa do Presidente da República, conforme se nota da leitura dos arts. 61 e 84 da CRFB.

De modo semelhante, o PLS nº 131, de 2015, não é injurídico, já que promove inovação no ordenamento jurídico, é geral e abstrato, apresenta compatibilidade entre os fins pretendidos e o meio utilizado e é aderente aos princípios gerais do Direito pátrio. Também não há reparo a fazer em se tratando do atendimento ao RISF e da adequação à técnica legislativa.

No mérito, entretanto, entendo que o PLS nº 37, de 2011, em que pesem as boas intenções do autor, acarretaria efeitos indesejáveis para a sociedade brasileira.

De fato, a rede subterrânea, embora mais cara do que a rede aérea, apresenta vários benefícios. Ademais, é patente a associação das redes áreas com a poluição visual e com acidentes fatais, seja pelo rompimento de cabos por quedas de árvores ou por colisão de veículos com postes. A Nota Técnica nº 0098/2014-SRD/ANEEL, de 6 de novembro de 2014, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), também mostra que o Brasil possui menor percentual de redes de distribuição subterrâneas em comparação com outros países. Esse cenário tem gerado pressões para que as distribuidoras de energia elétrica sejam obrigadas a substituir a rede área pela rede subterrânea.

Em virtude do custo elevado, a opção da rede subterrânea tem o potencial de aumentar substancialmente as tarifas de energia elétrica. Acerca dessa consequência, é oportuno mencionar que, em manifestação enviada à Aneel, no âmbito da Consulta Pública nº 013/2014, instaurada para “receber contribuições da sociedade sobre os investimentos em redes subterrâneas de distribuição de energia elétrica, bem como avaliar a regulação associada identificando a necessidade de seu eventual aprimoramento”, conselhos de consumidores de duas empresas de distribuição de energia elétrica explicitaram que “o consumidor não pode ser onerado com nenhum outro acréscimo às tarifas”, ou seja, entendem que o consumidor de energia elétrica não deve ser onerado com mais esse

custo. Além disso, segundo questionário apresentado pela empresa Eletropaulo, 66% dos respondentes afirmaram que preferem não ter a rede subterrânea se isso implicar aumento de tarifa.

Visando lidar com os custos envolvidos, o PLS nº 37, de 2011, limitou a obrigação de substituição das redes áreas por subterrâneas a municípios com mais de 100 mil habitantes. Por sua vez, buscando mitigar ainda mais o aumento tarifário, a Emenda nº 1 – CAE (Substitutivo) estabeleceu que a substituição é prioritária em municípios de regiões metropolitanas com mais de 300 mil habitantes, desde que observados os requisitos técnicos mencionados no Relatório deste Parecer.

Apesar de ser indiscutível o aperfeiçoamento que a Emenda nº 1 – CAE (Substitutivo) proporcionou ao PLS nº 37, de 2011, entendo, conforme exposto a seguir, que há ainda obstáculos à aprovação das proposições.

Em geral, as áreas de concessão e de permissão do serviço público de distribuição de energia elétrica abrangem vários municípios. Assim, a implantação da rede subterrânea em um município onera consumidores dos outros municípios atendidos pela distribuidora, que não gozarão dos benefícios dessa infraestrutura e que continuarão a sofrer com os problemas das redes áreas. A Emenda nº 1 – CAE (Substitutivo) apenas reduziu a magnitude dessa disfunção.

Também é forçoso reconhecer (i) que os problemas causados pelas redes aéreas podem ser minimizados com mais fiscalização e (ii) que as redes subterrâneas, por serem mais caras, devem ser implantadas em situações em que o benefício líquido para a sociedade é positivo. Por essas razões, é louvável a decisão da Aneel em instaurar a Consulta Pública nº 013/2014, já mencionada. Iniciativas desse tipo permitem que se encontre um ponto de equilíbrio em que o aumento tarifário decorrente da implantação das redes subterrâneas tenha legitimidade perante a sociedade brasileira. Esse caminho explicita avanços na maturidade institucional brasileira; as soluções para os problemas de nossa sociedade devem ser encontradas junto aos cidadãos, sem paternalismo.

No contexto apresentado, deve ser mencionado que a CRFB, em seu art. 30, inciso I, estabelece que cabe aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Já o art. 182 da CRFB determina que a política de desenvolvimento urbana seja executada pelo Poder Público municipal, a partir de diretrizes fixadas em lei. O art. 182 da CRFB foi regulamentado pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade, na qual estão explicitadas as diretrizes da política urbana.

Como consequência natural da previsão constitucional em questão, surge a interpretação de que os municípios podem obrigar a substituição das redes áreas por redes subterrâneas. Entretanto, a também previsão constitucional (art. 22, inciso IV, da CRFB) de que é competência privativa da União legislar sobre energia pode gerar conflitos jurídicos. É o caso da Lei Complementar nº 111, de 2011, do Município do Rio de Janeiro, que obriga a substituição da fiação aérea pela fiação subterrânea, e que é objeto de Medida Cautelar concedida pela Ministra Cármen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Cautelar AC 3420 MC/RJ. Um dos imbróglis é se o legislador municipal pode interferir nas condições estabelecidas entre a União e a concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica, alterando o equilíbrio econômico e financeiro do contrato.

O cenário apresentado tem como desafio encontrar uma solução que (i) contribua para a maturidade institucional da sociedade brasileira, (ii) não onere indevidamente consumidores de energia elétrica residentes em municípios que não contam com redes subterrâneas e (iii) permita aos municípios exercerem o direito constitucional de legislar sobre temas de interesse local. Enfatizo que, apesar de aperfeiçoar o PLS nº 37, de 2011, a Emenda nº 1 – CAE (Substitutivo) apenas minimiza os efeitos indesejáveis do PLS nº 37, de 2011, já que onera indevidamente alguns consumidores de energia elétrica e inscreve em lei requisitos técnicos que deveriam ser definidos pelo órgão regulador, no caso a Aneel. Trata-se de alternativa que não está alinhada com a desejada maturidade institucional da sociedade brasileira.

Diante do exposto, proponho: (i) que seja garantido aos municípios exigirem a substituição das redes áreas por subterrâneas; e (ii) que os custos dessa substituição sejam arcados por adicional tarifário a ser

pago exclusivamente pelos consumidores de energia elétrica residentes no município que instituir a obrigação.

É importante ressaltar que o impacto tarifário para os consumidores beneficiados com a substituição da rede aérea pela rede subterrânea somente ocorrerá se a exigência municipal ou estadual não estiver acompanhada de uma fonte de recurso específica. Assim, não haverá elevação da tarifa de energia elétrica caso o município ou o estado opte por custear a substituição da rede aérea pela subterrânea por meio de, por exemplo: (i) contribuição de melhoria, (ii) subvenção destinada à distribuidora de energia elétrica, (iii) obra pública ou (iv) compensação no pagamento de tributos de sua competência recolhidos pelas distribuidoras,.

Entendo que a solução proposta: (i) permite que a Aneel continue definindo os requisitos técnicos e econômicos que justifiquem a opção pelas redes subterrâneas no âmbito da concessão ou permissão, segundo as regras tarifárias vigentes; (ii) respeita a autonomia municipal em disciplinar o espaço urbano; (iii) não onera indevidamente consumidores de energia elétrica de municípios não beneficiados com a substituição compulsória; (iv) confere mais responsabilidade aos agentes políticos municipais, que deverão prestar contas aos seus eleitores do potencial aumento tarifário decorrente da decisão de tornar obrigatória a distribuição de energia elétrica por meio de redes subterrâneas; (v) permite uma solução para os casos que hoje aguardam decisão judicial; e (vi) confere maior segurança jurídica para as distribuidoras de energia elétrica, as quais podem, caso necessário, solicitar revisão extraordinária de suas tarifas para fazer frente a tal exigência urbanística.

A maior responsabilidade conferida aos agentes políticos municipais permite que a população local atue junto aos seus representantes para mitigar o risco de haver substituição das redes áreas por subterrâneas em situações que não apresentam viabilidade técnica ou econômica e para garantir que o prazo para eventual substituição seja adequado às necessidades e à capacidade da população de cada município pagar por essa melhoria urbana.

Por fim, destaco que a opção proposta está em consonância com a experiência de outros países, nos quais, conforme a Nota Técnica nº

0098/2014-SRD/ANEEL, da Aneel, o impacto tarifário é mitigado com a divisão dos custos de enterramento entre consumidores beneficiados, contribuintes, distribuidoras e poderes públicos. A citada Nota Técnica ressalta ainda que: (i) a CRFB e o Código Tributário Nacional (CTN) permitem que os municípios instituam contribuições de melhoria para fazer custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária; e (ii) a Resolução Normativa nº 414, de 9 de dezembro de 2010, da Aneel, determina que o consumidor, desde que arque com os custos, pode solicitar o enterramento.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 37, de 2011 na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº - CI (SUBSTITUTIVO)

Altera a Lei nº. 9.427, de 26 de dezembro de 1996, para disciplinar o rateio dos custos com a implantação de redes subterrâneas, exigida por estados e municípios.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 16 da Lei nº. 9.427, de 26 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 16.

§ 1º O custo da implantação de redes subterrâneas pelas prestadoras do serviço público de distribuição de energia elétrica, quando decorrente de exigência municipal ou estadual, na ausência

de outra fonte de recurso que cubra integralmente essa implantação, será repassado às tarifas do serviço público de distribuição de energia elétrica pagas pelos consumidores de energia elétrica localizados no município onde as redes subterrâneas forem exigidas.

§ 2º É vedado o repasse do custo de que trata o § 1º às tarifas do serviço público de distribuição de energia elétrica pagas pelos consumidores de energia elétrica localizados nos municípios onde as redes subterrâneas não forem exigidas por municípios ou estados.

§ 3º Deverá ser explicitado o valor correspondente ao custo de que trata o § 1º na fatura enviada aos consumidores de energia elétrica.” (NR)

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor em 180 (cento e oitenta) dias a partir de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator