

PARECER Nº 45 , DE 2021 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre a Medida Provisória nº 1.010, de 2020, na forma do Projeto de Lei de Conversão nº 44, de 2020, que *isenta os consumidores dos Municípios do Estado do Amapá abrangidos pelo estado de calamidade pública do pagamento de fatura de energia elétrica nos termos em que especifica; altera as Leis nºs 10.438, de 26 de abril de 2002, 12.111, de 9 de dezembro de 2009, e 10.848, de 15 de março de 2004; e dá outras providências.*

Relator: Senador **DAVI ALCOLUMBRE**

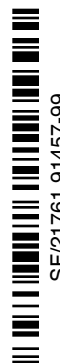
I – RELATÓRIO

Vem à análise do Plenário do Senado Federal a Medida Provisória nº 1.010, de 25 de novembro de 2020, na forma do Projeto de Lei de Conversão nº 44, de 2020, que *isenta os consumidores dos Municípios do Estado do Amapá abrangidos pelo estado de calamidade pública do pagamento de fatura de energia elétrica nos termos em que especifica; altera as Leis nºs 10.438, de 26 de abril de 2002, 12.111, de 9 de dezembro de 2009, e 10.848, de 15 de março de 2004; e dá outras providências.*

Cabe ressaltar que, em virtude do Ato Conjunto nº 1, de 2020, durante a pandemia de COVID-19, o parecer da Comissão Mista é proferido em Plenário, por parlamentar designado na forma regimental, inicialmente na Câmara dos Deputados e, em seguida, no Senado Federal.

A Medida Provisória nº 1.010, de 2020, começou a tramitar no Congresso Nacional em 25 de novembro de 2020. Quando da apreciação da matéria, durante o prazo regimental estabelecido para a apresentação de emendas, conforme o art. 3º do Ato Conjunto nº 1, de 2020, foram apresentadas 36 emendas à proposição.

O voto do relator na Câmara dos Deputados foi pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da



SF/21761.91457-99

Medida Provisória; pela inconstitucionalidade da Emenda nº 22; pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória, e das demais emendas; pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória e de todas as emendas apresentadas; e quanto ao mérito: pela aprovação da Medida Provisória e das Emendas nºs 7, 19, 20, 21, 23, 35 e 36 acolhidas parcialmente, na forma de Projeto de Lei de Conversão, e pela rejeição das demais emendas admitidas.

No Plenário da Câmara dos Deputados, foram, ainda, apresentadas quatro emendas, das quais foram acatadas as emendas nºs 1 e 2 pelo relator. O texto na forma do Projeto de Lei de Conversão nº 44, de 2020, foi apreciado e votado em turno único pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em 16 de março de 2021, quando foi encaminhado ao Senado Federal para deliberação.

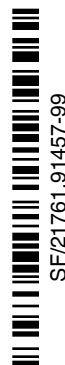
O Projeto de Lei de Conversão prevê a isenção nas faturas de energia elétrica concedida aos consumidores do Estado do Amapá, aplicada aos 30 dias anteriores à data de publicação da Medida Provisória originária.

Para efetivar a isenção em questão, o Projeto de Lei de Conversão prevê, em seu art. 2º, que a Companhia de Eletricidade do Amapá (CEA) receberá da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) o montante de até R\$ 80 milhões. Caberá à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) a homologação dos valores repassados à CEA. Após a homologação, o saldo remanescente do valor aportado será utilizado para que os consumidores residenciais de baixa renda e as unidades consumidoras residenciais e rurais que tenham consumo médio de até 280 kwh dos municípios do Amapá tenham a isenção por mais três meses.

O art. 3º prevê, ainda, que a isenção nas faturas de energia elétrica concedida aos consumidores do Estado do Amapá “não exclui eventual responsabilização decorrente da exploração do serviço público de fornecimento de energia elétrica”.

O Projeto, em seu art. 4º, altera a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, com vistas a: (1) atribuir à CDE a finalidade de custear a isenção pretendida; e (2) autorizar que a União aporte até R\$ 80 milhões na CDE para que o referido custeio seja realizado.

Neste ponto, destaca-se que o Poder Executivo editou, adicionalmente, a Medida Provisória nº 1.011, de 25 de novembro de 2020, para abrir crédito extraordinário em favor do Ministério de Minas e Energia, no valor de R\$ 80 milhões, destinado a cobrir a isenção supramencionada.



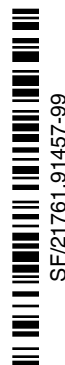
No art. 5º, altera-se a Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009, que, entre outras coisas, *dispõe sobre os serviços de energia elétrica nos Sistemas Isolados*.

Entre essas modificações, determina-se que o subsídio fornecido pela Conta de Consumo de Combustíveis (CCC) seja aumentado e passe a cobrir todo o custo de geração local, beneficiando todos os consumidores das distribuidoras que atendem sistemas isolados. Essa medida alcança, por exemplo, a CEA e a Equatorial Energia Pará (novo nome da Central Energia do Pará – CELPA), as quais, de forma diversa às demais concessionárias da Região Norte que possuem sistemas isolados, não se beneficiaram das vantagens conferidas pela Lei nº 14.120, de 1º de março de 2021, resultante da conversão em lei da Medida Provisória nº 998, de 2020.

Adicionalmente, dispõe sobre subsídios às tarifas até o final de 2025, evitando que as tarifas locais sofram aumentos antes que a concessionária local consiga melhorar sua eficiência e prestar um bom serviço a custo mais equilibrado ao consumidor. A proposição estabelece que os níveis de eficiência exigidos pela Aneel sejam flexibilizados, alocando na CCC, até 2025, a diferença entre a eficiência exigida pela Aneel e as perdas reais. Esse subsídio, conferido aos consumidores de energia elétrica atendidos pela CEA, se aplica às concessionárias de distribuição desestatizadas a partir de 2021, prestadoras de serviços em Estados da Federação cujas capitais não estavam interligadas ao Sistema Interligado Nacional (SIN) em 9 de dezembro de 2009.

Também, determina-se que, para as distribuidoras de energia elétrica de Estados cujas capitais não estavam interligadas ao SIN em dezembro de 2009, o ônus da sobrecontratação de energia elétrica reconhecida pela Aneel como exposição involuntária será repassado à CCC, situação que ocorre de forma especialmente grave na Amazonas Distribuidora de Energia S.A., que tem nível elevado desse tipo de exposição.

Pelo art. 6º do Projeto de Lei de Conversão, altera-se a Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, de forma a dar solução para o problema recorrente enfrentado por empreendimentos hidrelétricos da Região Norte do País, de ter de renegociar o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos de geração em condições por vezes difíceis.



Nesse contexto, permite-se que, quando necessário, a renegociação dos contratos relacionados a esses empreendimentos seja substituída por expansão do prazo da respectiva outorga de exploração da atividade.

Por fim, o art. 7º traz a cláusula de vigência que é imediata à publicação da Lei.

Foram apresentadas duas emendas nesta fase da tramitação.

II – ANÁLISE

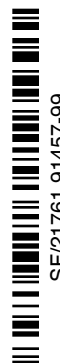
II.1 – Admissibilidade, Constitucionalidade, Juridicidade e Técnica Legislativa

A Constituição Federal prevê, em seu art. 21, inciso XII, alínea *b*, que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços e instalações de energia elétrica. Também, em seu art. 22, incisos IV e XXVI, dispõe a competência privativa da União para legislar sobre energia. Adicionalmente, em seu art. 48, determina que cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União.

A proposição em tela não trata de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, conforme disposto nos arts. 49, 51 e 52 da Constituição Federal. Dessa forma, os temas tratados na Medida Provisória e, em consequência, no Projeto de Lei de Conversão nº 44, de 2020, orbitam no campo de atuação material e legislativa dos Poderes Executivo e Legislativo da União estabelecidos pela Constituição Federal.

Ressalte-se que as matérias tratadas pela Medida Provisória não constam do rol de vedações de edição de medida provisória, estabelecido no § 1º do art. 62 e no art. 246 da Constituição Federal. Ou seja, também nesse aspecto não há óbice constitucional.

Em relação ao requisito de urgência e relevância, acolhem-se os argumentos apresentados pelo Poder Executivo, expressos na Exposição de Motivos Interministerial nº 00047/2020, do Ministérios das Minas e Energia e da Economia, datada de 24 de novembro de 2020. Segundo ela, o objetivo é mitigar os efeitos das interrupções de fornecimento de energia elétrica que



acometeram o Estado do Amapá, desde o dia 3 de novembro de 2020, ocasionando, além de danos materiais, inconvenientes de toda sorte aos cidadãos locais, situação essa agravada pelo ambiente de pandemia vivida no Brasil.

Não há, portanto, qualquer óbice constitucional à sua admissão. Observamos, ainda, a juridicidade da matéria tratada, pois se harmoniza com o ordenamento jurídico e não viola qualquer princípio geral do Direito.

Em relação à técnica legislativa, também não verificamos vícios em seu texto, que está de acordo com os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Há, pois, atendimento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 1.010, de 2020, nos termos do Projeto de Lei de Conversão nº 44, de 2020.

II.2 – Adequação Financeira e Orçamentária

De acordo com o § 1º do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, no exame da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira de Medidas Provisórias, deve-se avaliar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União, e o atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, especialmente a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Assim, em relação aos aspectos orçamentários, a Exposição de Motivos afirma que: o valor de R\$ 80 milhões, a ser aportado na CDE pelo Orçamento Geral da União, foi estimado com base na receita da CEA informada pela Aneel, acrescida de sazonalidade do consumo local e dos tributos devidos. Essa despesa orçamentária será compensada pela alteração da alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). A Medida Provisória supre o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), combinado com o art. 19 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que, entre outras exigências, requer previsão legal específica para a efetiva isenção de pagamento da fatura de energia elétrica.



Sob a ótica financeira e orçamentária, portanto, não se verifica incompatibilidade da proposição em exame com as normas orçamentárias e financeiras vigentes. Lembremos que a supracitada Medida Provisória nº 1.011, de 2020, abriu crédito extraordinário de R\$ 80 milhões em favor do Ministério de Minas e Energia, a serem transferidos para a CDE, permitindo o custeio da isenção do pagamento da fatura de energia elétrica de que trata esta Medida Provisória.

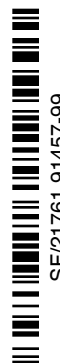
Com base no disposto acima e considerando que as recomendações trazidas na Nota Técnica nº 95/2020, de 30 de novembro de 2020, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, já receberam tratamento pelo Plenário dessa Casa Legislativa, nos posicionamos pela adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.010, de 2020, nos termos do Projeto de Lei de Conversão nº 44, de 2020.

II.3 – Mérito

A Exposição de Motivos Interministerial destaca que, em razão de os transtornos causados à população do Estado do Amapá terem origem no setor elétrico, “é justo que os consumidores afetados sejam isentos de pagar pela tarifa de energia elétrica”, “uma vez que não puderam contar com a prestação adequada do serviço desde o dia 3 de novembro”. Além disso, segundo essa exposição, a Medida Provisória ora discutida corresponde a uma medida emergencial em virtude da grave situação enfrentada pelos habitantes dos municípios do Estado do Amapá afetados pela interrupção no fornecimento de energia elétrica. Ressalta, ainda, que a isenção proposta “não irá afastar qualquer mecanismo relativo à apuração de responsabilidades pelo fato ocorrido, assim como a consequente aplicação das penalidades cabíveis”.

Quanto ao mérito, considera-se que a proposição analisada é conveniente e oportuna devido à urgente necessidade de mitigar os efeitos danosos causados pelas interrupções no fornecimento de energia elétrica em novembro de 2020, no Estado do Amapá, cujos efeitos ainda se fazem sentir, potencializados em virtude da pandemia que não apenas o Brasil, mas o mundo, enfrenta.

Os consumidores afetados de forma mais gravosa por essas interrupções do fornecimento de energia elétrica foram os consumidores enquadrados na Subclasse Residencial Baixa Renda ou na Classe Rural dos Municípios do Estado do Amapá, e consideramos justo, portanto, que se



ofereça tratamento diferenciado para esses consumidores. Então, é justa a extensão do período de isenção de pagamento da fatura de energia elétrica, pelas mencionadas categorias de consumidores, aos três meses posteriores ao término do período estabelecido no *caput* do art. 1º.

Ressaltamos que o Poder Executivo tem razão ao definir as medidas trazidas no texto da Medida Provisória. Devemos lembrar que os consumidores do Estado do Amapá foram muito afetados, e muito afetados em um cenário de crise econômica e sanitária. A isenção é o mínimo que o Poder Executivo deveria fazer principalmente diante das falhas de fiscalização que resultaram no apagão no Amapá.

Deve-se destacar que os demais consumidores brasileiros não são onerados com o socorro aos consumidores do Amapá já que os recursos sairão do Orçamento Geral da União.

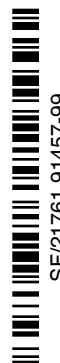
Consideramos, também, que a população da Amapá merecia mais. Nesse contexto, são pertinentes os ajustes feitos pela Câmara que aumentaram o benefício, lembrando que a extensão do benefício não onerará as tarifas dos demais consumidores porque, também, terá como origem o Orçamento Geral da União.

Por fim, o Projeto de Lei de Conversão nº 44, de 2020, visa a enfrentar outros problemas que assolam consumidores da Região Norte.

O texto cria condições para acabar atrair investimentos capazes de aumentar a geração de emprego e renda no Estado, acabando com a prestação do serviço em regime precário. Afinal, os consumidores do Amapá precisam de atendimento com energia de qualidade.

Também, mitiga-se as elevações de tarifas nos Estados do Amapá e Pará, estados da Região Norte que não foram contemplados na mesma proporção pela Medida Provisória nº 998, de 2020, que adotou medidas para conter elevações abruptas nas tarifas das distribuidoras da Região Norte. Destaque-se que a tarifa do Pará é muito elevada. Além disso, a Região Norte sofre com muitos problemas na geração de emprego e renda, pois são poucos consumidores para custearem os investimentos na rede de distribuição, ao contrário das regiões mais povoadas e populosas. E essa discrepância acentua as desigualdades regionais.

O Projeto de Lei de Conversão enfrenta, ainda, um problema grave no Estado do Amazonas, associado à sobrecontratação de sua



distribuidora, que compromete a prestação do serviço e impede que a empresa realize investimentos em prol da melhoria do serviço.

Por fim, enfrentam-se problemas que afetam determinadas usinas hidrelétricas que sofrem os efeitos de o Poder Executivo ter adotado parâmetros equivocados nos certames em que elas foram leiloadas.

Como se vê, o Projeto de Lei de Conversão nº 44, de 2020, trata não só da questão dos consumidores do Estado do Amapá, mas tenta dar solução a problemas graves enfrentados pelos consumidores de todos os Estados da Região Norte.

II.4 – Análise de emendas

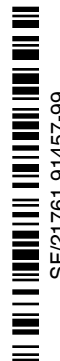
Por fim, analisamos somente as emendas apresentadas perante este Plenário ao Projeto de Lei de Conversão nº 44, de 2020,

Foram apresentadas duas emendas.

A **Emenda nº 37-PLEN**, da Senadora Rose de Freitas, que visa acrescentar § 1º ao art. 4º do Projeto de Lei de Conversão nº 44, de 2020, de forma a definir previsão expressa de responsabilização civil pelos danos causados pelo apagão no Estado do Amapá “incumbe a quem deu causa por atos comissivos ou omissivos, assegurado ação regressiva de ressarcimento em favor da União”.

A contribuição da Senadora Rose de Freitas é extremamente louvável. Mas, como a própria autora esclarece na Justificação, essa questão é definida no § 6º do art. 37 da Constituição Federal, não havendo necessidade para repetir no texto do PLV. Informamos, também, que o ressarcimento aos cidadãos do Amapá já está sendo feito. Portanto, o acréscimo do dispositivo somente faria retornar o PLV para exame da Câmara dos Deputados.

Com a **Emenda nº 38-PLEN**, do Senador Mecias de Jesus, objetiva acrescentar o art. 5º-A à Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, para propor programa de redução de tarifas às custas de dinheiro que será reembolsado aos consumidores de energia elétrica, que vigorará por cinco anos, com recursos decorrentes dos efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal proferida em 15 de março de 2017, no julgamento do RE nº 574.706-PR, sob o rito da Repercussão Geral.



Entendemos que o acréscimo pretendido é complexo, necessitando de uma análise aprofundada de aspectos técnicos que não caberiam neste momento. Agradecemos ao Senador Mecias de Jesus, mas acreditamos que o assunto pode ser debatido com maior propriedade e profundidade num possível Projeto de Lei.

III – VOTO

Diante do exposto, o nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa, bem como pelo atendimento dos pressupostos de relevância e urgência e pela adequação orçamentária da Medida Provisória nº 1.010, de 2020 e, no mérito, pela sua **aprovação, na forma do Projeto de Lei de Conversão nº 44, de 2020**, e pela rejeição das Emendas nºs 37-PLEN e 38-PLEN.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

