



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO
PARECER N° , DE 2021

SF/21067.15232-02



De PLENÁRIO, sobre o PL nº 1.143, de 30 de março de 2021, que altera a Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, para criar mecanismo de redução de tarifas de energia elétrica para o consumidor.

Relator: Senador **ZEQUINHA MARINHO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise do Plenário do Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 1.143, de 30 de março de 2021, que altera a Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, para criar mecanismo de redução de tarifas de energia elétrica para o consumidor.

O PL em questão começou a tramitar no Senado Federal em 30 de março de 2021, tendo sido apresentado pelo Senador Mecias de Jesus. Em 23 de abril de 2021, o Senador Zequinha Marinho foi designado para a relatoria da matéria em Plenário.

A proposição é constituída de dois artigos. O art. 1º do PL nº 1.143, de 30 de março de 2021, acrescenta um art. 5º-A à Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, de modo a autorizar a União a criar e manter a Conta de Redução Social Temporária de Tarifa (CRSTT), com a finalidade de promover, durante 5 anos, a redução das tarifas pagas pelos consumidores do serviço público de distribuição de energia elétrica.

Pretende-se que a redução tarifária em tela se aplique a cada modalidade tarifária antes da incidência de tributos e que alcance as tarifas de energia e do uso do sistema de distribuição de energia elétrica. Ainda, os subsídios, descontos e outros benefícios tarifários em vigor devem ser calculados a partir da tarifa reduzida por este dispositivo. Adicionalmente, os recursos da CRSTT serão provenientes de tributos recolhidos


SF/21067.15232-02

indevidamente pelas empresas distribuidoras de energia elétrica, que serão reembolsados e repassados aos consumidores sob a forma de descontos nas tarifas, nos termos do Recurso Extraordinário, RE n. 574.706 (Tema 69), julgado com repercussão geral, pelo Supremo Tribunal Federal. Finalmente, o Poder Executivo regulamentará os valores associados aos recursos de que trata o dispositivo.

O art. 2º dispõe sobre o início da vigência da lei.

Na justificação do PL em tela, destaca-se que ordinariamente as tarifas de energia elétrica praticadas pelas distribuidoras de energia elétrica no Brasil já são normalmente consideradas altas. No momento atual, marcado pela redução da produção e seus efeitos perversos para a geração de emprego e renda, que leva à falta de dinheiro até para as pessoas se alimentarem, uma redução das tarifas de energia elétrica pode ajudar sobremaneira.

Assim, propõe-se um programa de redução de tarifas às custas de dinheiro que será reembolsado aos consumidores de energia elétrica, sendo tais recursos provenientes dos efeitos da decisão supra do Supremo Tribunal Federal. Segundo a decisão, entendeu-se que o ICMS cobrado às distribuidoras de energia elétrica (e que é repassado aos consumidores) não deve compor a base de cálculo do PIS/COFINS. Como consequência, acordos de resarcimento desses valores com o Estado e a Aneel vêm sendo discutidos, o que pode ser feito contabilmente, sem necessidade de movimentação financeira.

A ANEEL já anunciou que, em decorrência dessa decisão, estão em jogo cerca de R\$ 50,1 bilhões, considerando todo o País, que poderiam proporcionar descontos médios da ordem de 3% no valor de faturas emitidas. Além disso, a Agência sinalizou que pensa em abater tais valores de aumentos futuros nas tarifas de energia elétrica, que são previstos contratualmente entre os Estados e as concessionárias.

Entretanto, considerando o momento de depressão econômica em grande parte provocada pela pandemia, e que a Aneel já cogita reduzir as tarifas no futuro, nada mais justo do que antecipar uma redução das tarifas mediante a compensação de créditos supramencionada, limitada a um período de 5 anos.


SF/21067.15232-02

II – ANÁLISE

A Carta Magna dispõe em seu art. 22, inciso IV, que compete privativamente à União legislar sobre energia, e sob esse aspecto o PL em tela não afronta a Constituição. Ademais, trata-se de matéria cuja iniciativa não é restrita do/ao Presidente da República, ou seja, a matéria em linhas gerais atende ao disposto no *caput* do art. 61 da Carta Magna e não traz conteúdo afeto aos temas descritos no § 1º do mesmo art. 61. Também, a matéria atende ao cumprimento de objetivos constitucionais que o Estado tem, nos termos do art. 3º, IV, da Carta, e dos objetivos gerais da ordem econômica, dispostos no art. 170, V, da Constituição Federal: defesa do consumidor. Logo, sob esses aspectos, não se identificou vícios quanto à constitucionalidade no PL analisado.

Além disso, não nos parece haver óbices em relação aos aspectos regimentais porque, durante a pandemia de covid-19, o rito estabelecido pelo Regimento Interno do Senado Federal (RISF), de apreciação das matérias pelas comissões, foi substituído pelo Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal (SDR).

Quanto ao mérito, nos termos do argumento apresentado pelo autor, infere-se que, após a decisão supramencionada do STF, a Aneel reconheceu os recursos para financiar a proposição como direitos contra a União, que houvera sido beneficiada com a cobrança indevida dos tributos PIS/Cofins. A proposição busca ainda fazer justiça aos consumidores de energia elétrica de todo o País, alvo da cobrança anterior indevida de tributos federais, mediante a concessão de descontos nas tarifas de energia elétrica por um período de 5 anos. Confere, pois, o reconhecimento de um equívoco do Estado perante o cidadão, oferecendo-lhe conforto em um momento de tanto sofrimento diante de uma crise que se estabeleceu não apenas no Brasil, mas em todo o mundo.

Informa-se, ainda, que, sob a ótica orçamentária, o PL nº 1.143, de 30 de março de 2021, pode implicar na realização de precatórios decorrentes de decisão judicial no tamanho dos descontos compensatórios pelo período coberto pela iniciativa proposta no PL, ou pode vir a ser objeto de mera compensação de créditos. Trata-se de uma correção de equívoco pretérito provocado pela própria União, fazendo-se então justiça aos consumidores de energia elétrica que foram onerados indevidamente com a cobrança de tributos federais.

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

Foram apresentadas nove emendas no prazo regimental.

A Emenda 1 trata da destinação de recursos para subsidiar as tarifas de energia elétrica, privilegiando consumidores de baixa renda. Ocorre que o PL busca apenas devolver os recursos de cada contribuinte, e não haveria como redirecionar recursos dessa natureza entre beneficiários do disposto no PL. Rejeita-se, portanto, a Emenda 1.

A Emenda 2 substitui o caráter autorizativo do dispositivo por um comando direto em favor da criação da Conta de Redução Social Temporária de Tarifa (CRSTT). Tal entendimento pode aumentar a percepção de invasão de competência do Poder Executivo, aumentando a insegurança para a aprovação da matéria. Rejeita-se, portanto, a Emenda 2.

As Emendas 3 e 5 compreendem a regulamentação da matéria, no que tange à concepção original do PL, assunto que seria de melhor proveito ao Poder Executivo, por melhor compreender as nuances e contorno operacionais do dispositivo. Rejeita-se, portanto, as Emenda 3 e 5.

A Emenda 4 inclui como destinatários da medida os consumidores considerados micro geradores de energia com base no processo fotovoltaico, enquanto a Emenda 7 inclui como destinatários da medida os Microempresários Individuais e os Empresários Individuais. Ocorre que os beneficiários da medida são todos os consumidores de energia que tenham sido cobrados indevidamente por tributos relativos ao consumo de energia elétrica. São dispensáveis, pois, essas inclusões. Rejeita-se, portanto, as Emendas 4 e 7.

As Emendas 6 e 9 reduzem o prazo do benefício relativo às tarifas pagas pelos consumidores. Essas emendas, assim, pressionam excessivamente o equilíbrio fiscal tão desejável neste momento de crise, não obstante se considere os equívocos do passado e se busque a respectiva reparação. Rejeita-se, portanto, as Emendas 6 e 9.

A Emenda 8 propõe a correção dos valores a serem reembolsados pelos consumidores pela variação do IPCA acumulada no período, o que minimamente deve ser considerado caso de pretenda fazer



SF/21067.15232-02



SF/21067.15232-02

justiça com aqueles que foram indevidamente prejudicados no passado pelo equívoco cometido pela Fazenda Nacional. Deve-se acatar a Emenda 8, portanto.

Nesse contexto, em que pese todas elas serem de grande valor e visarem ao aprimoramento do Projeto de Lei ora analisado, decidiu-se por **REJEITAR** as emendas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, e por **ACATAR** a Emenda 8. Busca-se, assim, preservar a sensibilidade e o entendimento do autor da proposta original.

Há que se ressaltar, no entanto, que, por se tratar de proposição essencialmente autorizativa, sua tramitação pode enfrentar certa resistência devido à possível interpretação de que incorre em vício de iniciativa. Não obstante, a decisão sobre o assunto tem natureza política, e pode ser objeto de decisão que supere tal vício.

Portanto, o PL nº 1.143, de 30 de março de 2021, nos parece coerente com os critérios de constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e de mérito, além de não implicar impacto fiscal.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela **APROVAÇÃO** do PL nº 1.143, de 30 de março de 2021, na forma do Substitutivo a seguir:

SUBSTITUTIVO Nº , DE 2021

Altera a Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, para criar mecanismo de redução de tarifas de energia elétrica para o consumidor.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:



SF/21067.15232-02

Art. 1º O art. 3º da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 3º**

XXII – promover, de ofício, a devolução integral dos valores recolhidos a maior, em proveito dos usuários de serviços públicos afetados na respectiva área de concessão ou permissão, quando de alterações normativas ou de decisões administrativas ou judiciais que impliquem redução de quaisquer tributos, ressalvados os incidentes sobre a renda.

.....
 § 8º Para a devolução de que trata o inciso XXII do caput, a ANEEL deve estabelecer critérios equitativos, considerar os procedimentos tarifários e disposições contratuais aplicáveis e observar:

I –as normas e procedimentos tributários aplicáveis à espécie;

II –as peculiaridades operacionais e processuais relativas a eventuais decisões judiciais ou proferidas por autoridade tributária competente;

III –a devolução ocorrerá, em caráter prioritário, até o primeiro processo tarifário subsequente ao exaurimento do prazo para compensação do crédito tributário habilitado perante o órgão fazendário competente, em conformidade com o disposto nos incisos I e II; e

IV - a devolução tem como finalidade promover a redução das tarifas pagas, pelos usuários do serviço público de distribuição de energia elétrica.”

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

JUSTIFICAÇÃO

As tarifas de energia elétrica praticadas pelas distribuidoras de energia elétrica no Brasil são alvo de muitas reclamações por parte dos consumidores, sobretudo em alguns estados da Federação.

Segundo a ANEEL, essas tarifas são formadas por componentes como custos de geração, transmissão e distribuição (nesses três itens já incluídos os lucros de empresas geradoras, transmissoras e distribuidoras), além de PIS/COFINS, ICMS e subsídios diversos. A partir do entendimento das composições das tarifas de energia elétrica e, ainda, considerando-se os



SF/21067.15232-02

movimentos de desestatização do setor elétrico, pode-se notar que a margem de manobra do Governo Federal para agir sobre as tarifas de energia elétrica é estreita.

Todavia, considerando-se o estado de crise provocada pela Covid-19 e os efeitos futuros dela advindos, medidas de apoio pelo Governo às famílias se fazem cada vez mais necessárias, sobretudo em serviços essenciais como o de acesso à energia elétrica, não obstante outras políticas já tenham sido adotadas para tal fim. Num momento de redução da produção e de seus efeitos perversos para a geração de emprego e renda, em que falta dinheiro até para as pessoas se alimentarem, uma redução das tarifas de energia elétrica pode ajudar sobremaneira.

Visando ajudar as pessoas a terem uma vida minimamente digna, a proposta original propunha um programa de redução de tarifas às custas de dinheiro a ser reembolsado aos consumidores de energia elétrica, a vigorar 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. Nessa decisão, reconheceu-se o entendimento de que o ICMS cobrado às distribuidoras de energia elétrica (e que são repassados aos consumidores) não deve compor a base de cálculo do PIS/COFINS. Algumas distribuidoras, inclusive, já fizeram acordos parciais de resarcimento desses valores com o Estado e a Aneel busca vem discutindo formas de ressarcir os consumidores por esse motivo, o que pode ser feito contabilmente, sem necessidade de movimentação financeira.

Com o Substitutivo, permite-se atender ao objetivo de devolução integral dos valores recolhidos a maior, reduzindo custos administrativos, tempo de implantação e observando as especificidades dos processos, por concessionária. Torna o dispositivo mais amplo para decisões judiciais e não apenas para os recursos específicos nos termos do RE n. 574.706 (Tema 69), julgado com repercussão geral, pelo Supremo Tribunal Federal.

Também, estabelece diretriz à Agência para que a redução considere as modalidades tarifárias, os contratos existentes e as especificidades operacionais e processuais. Estabelece o tempo de devolução até o primeiro processo tarifário subsequente ao exaurimento do prazo para compensação. Permite que a Aneel faça a reversão das compensações para as tarifas.



SF/21067.15232-02

O objetivo das alterações trazidas pelo substitutivo sustenta que as devoluções sejam garantidas ao consumidor de forma mais célere possível, e é importante que a legislação federal deixe claro que estes recursos serão devolvidos com a finalidade de promover a redução das tarifas pagas pelos consumidores do serviço público de distribuição de energia elétrica

A redução das tarifas de energia elétrica configura-se, pois, como um mecanismo solidário para reduzir os impactos desses serviços sobre pessoas e empresas, em momento de sofrimento para toda a sociedade.

Por isso, contamos com o apoio dos nobres colegas, Senadores e Senadoras, para aprovarmos essa proposição legislativa.

Sala das Sessões,

Senador ZEQUINHA MARINHO