

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO DE EMPRESA E NEGÓCIOS**

DANIELLE CRISTINA NUNES BRUNO

**OS REFLEXOS DO SISTEMA DE BANDEIRAS TARIFÁRIAS EM FACE DO
CONSUMIDOR E CONCESSIONÁRIAS DE ENERGIA ELÉTRICA**

**São Leopoldo
2018**

DANIELLE CRISTINA NUNES BRUNO

**OS REFLEXOS DO SISTEMA DE BANDEIRAS TARIFÁRIAS EM FACE DO
CONSUMIDOR E CONCESSIONÁRIAS DE ENERGIA ELÉTRICA**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestrado Profissional em Direito de Empresa e Negócios, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Orientador: Prof. Dr. Marcelo De Nardi

São Leopoldo
2018

B898i

Bruno, Danielle Cristina Nunes.

Os reflexos do sistema de bandeiras tarifárias em face do consumidor e concessionárias de energia elétrica / por Danielle Cristina Nunes Bruno. – 2018.

101 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) — Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, RS, 2018.

“Orientador: Dr. Marcelo De Nardi”.

1. Bandeiras tarifárias. 2. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). 3. Sistema Interligado Nacional (SIN). 4. Risco hidrológico. 5. Distribuidoras de energia elétrica. 6. Consumidor. I. Título.

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA EMPRESA E DOS NEGÓCIOS
NÍVEL MESTRADO PROFISSIONAL

O Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: "**AS IMPLICAÇÕES DO SISTEMA DE BANDEIRAS TARIFÁRIAS NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO**", elaborado pela mestranda Danielle Cristina Nunes Bruno, foi julgado adequado e aprovado por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO DA EMPRESA E DOS NEGÓCIOS - Profissional.

Porto Alegre, 08 de janeiro de 2019.



Prof. Dr. **Wilson Engelmann**

Coordenador do Programa de Mestrado Profissional em Direito da Empresa e dos Negócios

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

Presidente: Dr. Marcelo De Nardi _____

Membro: Prof. Dr. Éderson Garin Porto _____

Membro Externo: Profa. Dra. Luciane Klein Vieira _____

Membro Externo: Prof. Dr. Andrei Pitten Velloso _____

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me proporcionado meios de realizar este mestrado profissional e principalmente por ter me dado forças para chegar até aqui.

À grande família UNISINOS que me acolheu e que se preocupou em me oferecer o que há de melhor.

A todos os professores do Curso de Mestrado Profissional de Direito de Empresa e Negócios, em especial ao Dr. Marcelo De Nardi, responsável pela orientação da minha dissertação, demonstrando profissionalismo, competência e interesse pelo meu tema e o professor coordenador do curso, Dr. Wilson Engelmann, que sempre se mostrou disponível e compreensivo em momentos difíceis. A ambos meu eterno agradecimento e gratidão por confiarem em minha capacidade, até nos momentos em que eu me sentia desacreditada, e por me incentivarem a não desistir.

Ao meu pai Norberto (in memoriam), que não pode estar presente fisicamente neste momento tão incrível da minha vida, mas que deve estar apreciando o meu êxito no plano espiritual.

À minha mãe Geralda e minha irmã Ellen, que souberam ser compreensivas em razão da minha ausência e por darem credibilidade ao meu sonho de realizar o presente curso.

Aos meus filhos Vítor e Valentina, meus tesouros, minha razão para perseverar e tentar ser alguém melhor.

À minha sogra Thereza, que se fez presente em minha residência todos os sábados do curso pela manhã, a fim de que eu frequentasse com tranquilidade as aulas, sabendo que os meus filhos estariam amparados e felizes aos cuidados da avó.

À minha amiga e comadre Rita por compreender a importância desta conquista e por ter paciência comigo nos meus momentos de crise existencial.

Ao colega e amigo Claudio por ter participado desde a idealização de meu projeto de pesquisa até o resultado final, contribuindo com os seus pontos de vista acerca do setor elétrico e com o seu olhar acadêmico.

À Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica por ter me despertado o interesse pelo tema, ter me proporcionado meios para frequentar as aulas e ter me disponibilizado dados que foram utilizados no trabalho.

A todos aqueles que direta ou indiretamente me estimularam a prosseguir no meu objetivo.

Não importa o que dizem a você, palavras e idéias podem mudar o mundo.¹

¹ SOCIEDADE DOS POETAS MORTOS. Título original: Dead Poets Society. Direção: Peter Weir. Estados Unidos: Touchstone Pictures, Silver Screen Partners IV. 1989. 1 DVD (129 min.)son., color.

RESUMO

O sistema de bandeiras tarifárias foi oficialmente implantado em janeiro de 2015 com o objetivo de sinalizar a necessidade da utilização do sistema de geração termelétrico. Se as condições são desfavoráveis, em razão da escassez de chuvas, as bandeiras tarifárias são acionadas nos patamares amarelo ou vermelho. Se as condições são favoráveis e não há necessidade de acionamento das usinas termelétricas, a bandeira tarifária ficará no patamar verde, sem a cobrança de qualquer custo adicional na tarifa de energia elétrica. É função da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) definir mensalmente qual a cor da bandeira tarifária que vigorará em todo o Sistema Interligado Nacional (SIN). No entanto, o que se observa é que há forte viés arrecadatório com o estabelecimento desta sobretarifa, porque, em vez de o consumidor se submeter a apenas um reajuste ou revisão tarifária por ano, o cliente passa a experimentar variações em sua tarifa de energia elétrica mensalmente. Além disso, constata-se que o acréscimo decorrente das bandeiras tarifárias sofre incidência dos tributos inerentes à energia elétrica, o que faz com que o acréscimo na tarifa seja efetivamente maior, acarretando um aumento da carga tributária sem fundamento legal. Vislumbra-se uma possível violação ao microsistema do direito do consumidor com o estabelecimento deste sistema, em razão da infringência ao direito à informação do consumidor, uma vez que este é surpreendido com a variação mensal da bandeira tarifária, que é noticiada somente no mês anterior ao de sua vigência. Infere-se, também, lesão ao princípio da transparência, uma vez que as informações norteadoras da definição da bandeira aplicável constituem dados técnicos inacessíveis à maioria dos consumidores. Configura-se ainda uma possível violação ao direito da concorrência mediante o aumento arbitrário dos lucros das distribuidoras e com o estabelecimento de um subsídio cruzado entre as mesmas. Portanto, em razão destes fatores, objetiva-se, por meio deste trabalho, avaliar os reflexos das bandeiras tarifárias nos processos tarifários das distribuidoras de energia elétrica e seus desdobramentos para os consumidores, bem como sugerir alterações no regramento em vigor.

Palavras-chave: Bandeiras tarifárias. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Sistema Interligado Nacional (SIN). Risco hidrológico. Distribuidoras de energia elétrica. Consumidor.

ABSTRACT

The tariff flag system was officially introduced in January 2015, in order to signal the need for the use of the thermoelectric generation system. If the conditions are unfavorable, due to the scarcity of rains, the tariff flags are activated at the yellow or red levels. If the conditions are favorable and there is no need to start the thermoelectric plants, the tariff will remain at the green plateau, without charging any additional cost in the electricity tariff. It is the function of the National Electric Energy Agency (ANEEL) to define monthly the color of the tariff flag that will be in force throughout the National Interconnected System (SIN). However, what is observed is that there is strong collection bias with the establishment of this surcharge, because instead of the consumer to undergo only a tariff readjustment or revision per year, the customer starts to experience variations in their electricity tariff monthly. In addition, it can be seen that the increase resulting from the tariff flags is influenced by the taxes inherent to electric energy, which increases the tariff effectively, leading to an increase in the tax burden without legal basis. There is a possible violation of the micro system of consumer rights with the establishment of this system, due to the infringement of the consumer's right to information, as it is surprised by the monthly variation of the tariff flag, which is reported only in the previous month. It is also a breach of the principle of transparency, since the information guiding the definition of the applicable flag is technical data that is inaccessible to most consumers. There is also a possible violation of competition law through the arbitrary increase in the profits of the distributors and the establishment of a cross subsidy between them. Therefore, due to these factors, it is aimed, through this work, to evaluate the effects of tariffs in tariff processes of electric energy distributors and their consequences for consumers, as well as to suggest changes in the establishment of rules in force.

Keywords: Tariff flags. National Electric Energy Agency (ANEEL). National Interconnected System (SIN). Hydrological risk. Electricity distributors. Consumer.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Sistema Interligado Nacional	30
Figura 2 - Usina Termoelétrica	343
Figura 3 - Mapeamento Organizacional do Setor Elétrico	324
Figura 4 - Entenda as bandeiras tarifárias	42
Figura 5 - Operacionalização dos recursos de bandeiras tarifárias pela CCEE	46
Figura 6 - Precipitação Observada no Trimestre de Agosto de 2018 a Outubro de 2018	54
Figura 7 - Calendário Previsto de Divulgação das Bandeiras Tarifárias	63
Figura 8 - Fatura de energia elétrica	64

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Fontes de Geração de Energia Elétrica.....	33
Gráfico 2 - Valor Final da Energia Elétrica	38
Gráfico 3 - Histórico das Bandeiras Tarifárias.....	52
Gráfico 4 - Consumo Médio e Relação entre Bandeiras Tarifárias	70
Gráfico 5 - Valores Arrecadados com Bandeiras Tarifárias	77

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Relação entre o Valor Total a Pagar e o Valor Correspondente à Bandeira Tarifária.....	76
Tabela 2 - Percentual Correspondente à Bandeira Tarifária nas Faturas de Energia Analisadas.....	76

LISTA DE SIGLAS

ABRACEEL	Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia Elétrica
ABRADEE	Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica.
ACL	Ambiente de Contratação Livre
ACR	Ambiente de Contratação Regulada
AMFORP	American & Foreign Power Company
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
CASHEE	Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica
CCEAR-D	Contratos de Comercialização de Energia no ambiente regulado por disponibilidade.
CCEE	Câmara de Comercialização de Energia Elétrica
CComb	Custo do Combustível
CCRBT	Conta Centralizadora de Recursos de Bandeiras Tarifárias
CDE	Conta de Desenvolvimento Energético
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica
CEMAT	Centrais Elétricas Matogrossenses S.A.
CEMIG	Companhia de Energia Eletrica de Minas Gerais
CERJ	Companhia de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro
CGCE	Câmara da Gestão da Crise de Energia Elétrica
CHESF	Companhia Hidrelétrica de São Francisco
CIP	Contribuição sobre Iluminação Pública
CMEB	Centro da Memória da Eletricidade no Brasil
CMO	Custo Marginal de Operação
COELBA	Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COSERN	Companhia Energética do Rio Grande do Norte
CPFL	Companhia Paulista de Força e Luz
CSLL	Contribuição sobre o Lucro Líquido
CVU	Custo Variável Unitário
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DNAEE	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
DPU	Defensoria Pública da União
ENERGIPE	Empresa Energética de Sergipe S.A.

ENERSUL	Empresa Energética de Mato Grosso do Sul S.A.
ESS	Encargo de Serviço de Sistema
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
GSF	Generation Scaling Factor
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias
INMET	Instituto Nacional de Meteorologia
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
MAE	Mercado Atacadista de Energia Elétrica
MCP	Mercado de Curto Prazo
MME	Ministério de Minas e Energia
ONS	Operador Nacional do Setor Elétrico
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCH	Pequena Central Hidrelétrica
PIS	Programa de Integração Social
PLD	Preço de Liquidação de Diferenças
PROINFA	Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia
PRORET	Procedimentos de Regulação Tarifária
RTA	Reajuste Tarifário Anual
RTP	Revisão Tarifária Periódica
SEB	Setor Elétrico Brasileiro
SIN	Sistema Interligado Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TE	Tarifa de Energia
TUSD	Taxa de uso do sistema de transmissão de energia elétrica
UNISINOS	Universidade do Vale dos Sinos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 Apresentação do Tema	15
1.2 Delimitação do Tema	17
1.3 Formulação do Problema	17
1.4 Hipótese	17
1.5 Metodologia	17
1.5 Objetivos	18
1.5.1 Objetivo Geral	18
1.5.2 Objetivos Específicos	18
1.6 Justificativa.....	19
1.7 Estrutura da Dissertação	20
2 FORMAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO	22
2.1 A Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro	24
2.2 Do Sistema Interligado Nacional.....	29
3 DO SISTEMA DAS BANDEIRAS TARIFÁRIAS	35
3.1 Do Reajuste Tarifário	38
4 DAS BANDEIRAS TARIFÁRIAS E SEU MECANISMO DE ACIONAMENTO	44
4.1 Do Princípio da Modicidade Tarifária	49
4.2 Do Risco Hidrológico	52
4.3. Do Parecer Exarado pelo Tribunal de Contas da União Acerca da Matéria	57
5 REFLEXOS DAS BANDEIRAS TARIFÁRIAS EM FACE DO CONSUMIDOR E DAS CONCESSIONÁRIAS DE ENERGIA	59
5.1 Repercussões do Sistema de Bandeiras Tarifárias em Face do Direito do Consumidor e Regulatório	61
5.2 Repercussões do Sistema de Bandeiras Tarifárias na Tributação e no Processo Inflacionário.....	72
6 CONCLUSÃO	86
REFERÊNCIAS	89

1 INTRODUÇÃO

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) introduziu, mediante a Resolução Normativa nº 547 de 16 de abril de 2013², o sistema de bandeiras tarifárias. Inicialmente, as bandeiras foram instituídas em caráter experimental com o intuito de sinalizar aos consumidores o aumento do custo com geração de energia elétrica. A partir de janeiro 2015, em razão do que foi determinado na Resolução Normativa nº 593 de 17 de dezembro de 2013³, passou a ser efetivamente operacionalizada a cobrança das bandeiras nas faturas de energia elétrica.

Este primeiro capítulo introduz o tema e subdivide-se em 7 subcapítulos: 1) apresentação do tema; 2) delimitação do tema; 3) formulação do problema; 4) hipótese; 5) objetivos; 6) justificativa e 7) estrutura da dissertação.

1.1 Apresentação do Tema

A energia elétrica é, sem dúvida, um elemento essencial para a manutenção da sociedade contemporânea, constituindo “[...] causa e consequência do desenvolvimento”⁴. Tal como a economia nacional, o sistema elétrico brasileiro passou por períodos de ascensão e crise. Após um grande período de vigência do monopólio estatal este setor sofreu uma significativa reestruturação e privatização de empresas, com o estabelecimento de um órgão regulador, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Nesse contexto, o presente trabalho analisa a evolução histórica do setor elétrico brasileiro, inserindo neste cenário o regramento acerca das bandeiras tarifárias. A seguir, explana-se acerca das consequências do mencionado sistema sob a ótica do direito do consumidor, regulatório e tributário, objetivando

² AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Resolução normativa nº 547, de 16 de abril de 2013**. Estabelece os procedimentos comerciais para aplicação do sistema de bandeiras tarifárias. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/documents/656877/14486448/ren2013547.pdf/c891e96e-9d30-43a0-870c-c1c4b725dbbd?version=1.0.>>. Acesso em: 20 set. 2018.

³ AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Resolução normativa nº 593, de 17 de dezembro de 2013**. Altera os submódulos 7.1 e 7.3 dos Procedimentos de Regulação Tarifária – PRORET e a data de início de aplicação das Bandeiras Tarifárias. Disponível em:< <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2013593.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2018.

⁴ CAVALCANTE, Hellen Priscilla Marinho. O acesso à energia elétrica no Brasil sob a ótica do desenvolvimento como liberdade. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 58, jul./dez. 2013. Disponível em:< <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/6146>>. Acesso em: 17 maio 2018.

elucidar quais as implicações em face dos clientes das concessionárias de distribuição de energia elétrica e das próprias distribuidoras, considerado o período a partir de janeiro de 2015, quando as faturas de energia passaram a ser emitidas com os acréscimos pecuniários decorrentes do sistema das bandeiras tarifárias, nos termos da Resolução Normativa nº 547/13 da ANEEL⁵.

A realidade tem demonstrado que o equilíbrio financeiro no setor elétrico deve-se, em parte, ao estabelecimento de tarifas que estejam em consonância com o verdadeiro custo da geração, distribuição e transmissão de energia elétrica. Nesta linha, enuncia a ANEEL: “A tarifa visa assegurar aos prestadores dos serviços receita suficiente para cobrir custos operacionais eficientes e remunerar investimentos necessários para expandir a capacidade e garantir o atendimento com qualidade”.⁶

Nesta mesma linha é o entendimento sedimentado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, com fundamento na Lei Federal nº 8987/1995⁷ que se aplica à situação posta:

Poderá o poder concedente, na forma do art. 11 da Lei n. 8.987/1995, prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas.⁸

Nesse contexto fático, são instituídas as bandeiras tarifárias como um mecanismo que tem como escopo repassar mensalmente ao consumidor o acréscimo de custo de geração, em razão do acionamento eventual das usinas termelétricas.

⁵ AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Resolução normativa nº 547, de 16 de abril de 2013**. Estabelece os procedimentos comerciais para aplicação do sistema de bandeiras tarifárias. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/documents/656877/14486448/ren2013547.pdf/c891e96e-9d30-43a0-870c-c1c4b725dbbd?version=1.0>>. Acesso em: 20 set. 2018.

⁶ AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Entendendo a tarifa**. Brasília, DF, 5 jul. 2017. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/home?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=%2F&_101_assetEntryId=14484004&_101_type=content&_101_groupId=654800&_101_urlTitle=texto-explicativo&inheritRedirect=true>. Acesso em: 10 jul. 2017.

⁷ BRASIL. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm>. Acesso em: 11 dez. 2018.

⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 975.097/SP**. Recorrente: Concessionária Ecovias dos Imigrantes S/A. Recorrido: Companhia de Saneamento Básico de São Paulo – SABESP. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília, DF, 09 de dezembro de 2009. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200701844904&dt_publicacao=14/05/2010>. Acesso em: 28 nov. 2018.

1.2 Delimitação do Tema

Neste estudo, além da análise acerca do regramento existente acerca da matéria, objetiva-se compreender as razões que levaram o órgão regulador a estabelecer o mencionado sistema, bem como quais as consequências do mesmo em face das distribuidoras de energia elétrica e dos consumidores. Ainda, busca-se investigar se há infringência ao direito do consumidor, regulatório e tributário e qual o impacto financeiro do sistema de bandeiras tarifárias sobre a tarifa mensal de energia elétrica e sobre o processo inflacionário.

1.3 Formulação do Problema

Problema de pesquisa é, segundo Kerlinger, “[...] é uma questão que mostra uma situação necessitada de discussão, investigação, decisão ou solução”.⁹ Numa linguagem simplista, é uma questão que a pesquisa pretende responder.

A presente pesquisa debruça-se sobre a seguinte questão: *Quais as implicações do sistema de bandeiras tarifárias em face do consumidor e concessionárias de energia à luz do direito do consumidor, regulatório e tributário e bem como qual o impacto financeiro deste sistema em face do consumidor e sobre o processo inflacionário no período de 2015 a 2018?*

1.4 Hipótese

A hipótese básica estabelecida para esta dissertação é que, com o advento da Resolução Normativa nº 547/2013, disciplinando o sistema de bandeiras tarifárias, houve infringência ao direito do consumidor, regulatório e tributário assim como implicou em reflexos sobre o processo inflacionário no período de 2015 a 2018.

1.5 Metodologia

As respostas aos problemas formulados será elaborada mediante uma pesquisa documental e bibliográfica, na qual se buscará fontes doutrinárias,

⁹ KERLINGER, Fred N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**: um tratamento conceitual. São Paulo: EPU, 1980.

jurisprudenciais e legislação relativa ao tema. O autor Antonio Carlos Gil enumera como vantagens da pesquisa documental:

o fato de os documentos constituírem fonte rica e estável de dados, favorecendo pesquisas de natureza histórica; o baixo custo, exigindo apenas capacidade do pesquisador e disponibilidade de tempo; a não-exigência de contato com os sujeitos da pesquisa, que muitas vezes é um fator limitativo; além do fato de que a informação obtida com os sujeitos pode estar prejudicada pelas circunstâncias do contato.¹⁰

Neste ponto o trabalho adotará uma abordagem qualitativa pois a preocupação da autora é compreender a dinâmica estabelecida com a instituição das bandeiras tarifárias. Será realizada, também, pesquisa de levantamento, valendo-se de uma amostra de dados fornecidos por concessionária de energia. Aqui, a presente dissertação apresentará abordagem quantitativa, pois serão analisados registros de consumo de energia elétrica de um cliente, objetivando vislumbrar eventual impacto econômico. Também utilizar-se-ão dados disponibilizados pelo DIEESE e IBGE no que tange a inflação, e avaliar-se-á a influência da energia elétrica e do aumento advindo das bandeiras tarifárias neste fenômeno.

1.5 Objetivos

1.5.1 Objetivo Geral

Objetiva-se pesquisar eventual infringência ao direito consumerista, tributário e regulatório provocado pelo sistema de bandeiras tarifárias, bem como a repercussão deste sistema no processo inflacionário no período de 2015 a 2018.

1.5.2 Objetivos Específicos

Como objetivos específicos, menciona-se:

- a) investigar os aspectos legais da adoção do sistema de bandeiras tarifárias no setor elétrico brasileiro, bem como a compatibilidade deste sistema com

¹⁰ GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

o ordenamento jurídico vigente, especialmente à luz do direito regulatório, tributário e consumidor;

- b) elucidar as situações justificantes do acionamento das bandeiras tarifárias, em especial a influência do risco hidrológico;
- c) pesquisar acerca do impacto financeiro do acréscimo pecuniário decorrente do acionamento das bandeiras tarifárias em face das distribuidoras de energia e consumidores.
- d) verificar a influência do sistema de bandeiras tarifárias sobre o processo inflacionário no período de 2015-2018.
- e) sugerir alterações no regramento vigente, considerando os princípios norteadores do direito do consumidor, tributário e regulatório.

Para tanto, a pesquisa passou pelas seguintes etapas:

- a) procurou-se fazer um breve histórico do Setor Elétrico Brasileiro, situando o regramento das bandeiras tarifárias no processo de formação de tarifas e as consequentes repercussões em face das distribuidoras de energia e consumidores;
- b) no contexto histórico apontado, insere-se o sistema de bandeiras tarifárias, buscando justificar a sua origem, trazendo seus conceitos basilares;
- c) efetuou-se a análise do mecanismo de acionamento das bandeiras tarifárias, avaliando-se a influência do risco hidrológico neste fenômeno.
- d) elucidou-se a destinação que é dada aos recursos oriundos da arrecadação ocorrida sob a rubrica das bandeiras, questionando-se a eficácia do sistema em razão do subsídio cruzado (repasse financeiro entre as distribuidoras) que foi estabelecido entre as concessionárias;
- e) estimou-se a influência do sistema de bandeiras tarifárias em face do desempenho da inflação, no período de 2015 a 2018;
- f) finalmente, como resultado do conteúdo posto e à luz de disposições do direito regulatório, consumidor e tributário, sugere-se alterações no sistema de bandeiras tarifárias em vigor.

1.6 Justificativa

Diante dessas considerações, constata-se que a relevância do tema é inconteste, pois o mesmo se encontra atrelado à realidade de qualquer pessoa física

ou jurídica que é cliente de uma empresa distribuidora de energia elétrica e que percebe, mensalmente, a variação pecuniária decorrente da incidência das bandeiras tarifárias. Registra-se, também, o interesse da mestranda pelo tema, em razão de exercer o cargo de advogada em empresa distribuidora de energia elétrica. Sem dúvida, o conhecimento advindo da realização deste estudo contribuirá para o meu crescimento acadêmico e profissional. Além disso, assinala-se que é extremamente escassa a doutrina acerca do tema, bem como estudos sobre o sistema de bandeiras tarifárias.

Por fim, convém assinalar que a presente pesquisa situa-se na linha de pesquisa Direito de Empresa e Regulação do Programa de Mestrado Profissional em Direito de Empresa e Negócios da Universidade do Vale dos Sinos (UNISINOS).

Assim, a presente dissertação pretende convidar a comunidade acadêmica e jurídica à reflexão acerca do tema considerado o direito do consumidor, regulatório e tributário.

1.7 Estrutura da Dissertação

Visando responder ao problema, o trabalho foi dividido em introdução e cinco capítulos.

No primeiro capítulo, denominado de *Introdução* é apresentada uma visão geral do trabalho, relatando desde a motivação do estudo, exposição dos objetivos, metodologia e estrutura empregada.

O segundo capítulo dedica-se a assinalar os principais aspectos da formação do setor elétrico brasileiro, destacando os fatos mais importantes, inserindo o regramento de bandeiras tarifárias neste contexto.

No capítulo terceiro, discorre-se acerca do sistema bandeiras tarifárias em vigor e suas implicações e, em um subcapítulo específico, dedicou-se à análise da influência do risco hidrológico na sua fixação.

No quarto capítulo, procura-se explicar o mecanismo de acionamento das bandeiras tarifárias bem como os critérios utilizados para fixação em seus patamares.

No quinto capítulo, passa-se a avaliar os reflexos produzidos pela incidência das bandeiras tarifárias. Primeiramente analisa-se a questão à luz do direito consumeirista e regulatório. Após, sob o viés do direito tributário e considerada a inflação observada no período de 2015-2018.

O capítulo 6 é destinado às conclusões acerca do tema e menciona-se sugestões para adequação do regramento existente ao contexto fático nacional.

2 FORMAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

No Brasil, as primeiras experiências em relação à energia elétrica remontam ao período imperial, com a implantação da primeira hidrelétrica de grande porte em Juiz de Fora – Minas Gerais no ano de 1888.¹¹ A Constituição de 1891, no que tange ao setor elétrico, outorgou às municipalidades a concessão para a prestação de serviços elétricos e aos Estados–membros o aproveitamento e utilização das quedas d' água.

Até a década de 1930, prevalecia a atuação do setor privado no abastecimento de energia elétrica, tendo como principais empresas, a Light (canadense-americana) e a American & Foreign Power Company (AMFORP) (americana), as quais se utilizavam da chamada Cláusula Ouro, a fim de corrigir as tarifas em razão da depreciação da moeda¹².

Com a Constituição Federal de 1934 e com o Código de Águas, também promulgado em 1934, objetivou-se desconcentrar o setor, estabelecendo-se que as novas concessões e autorizações de geração e distribuição de energia somente seriam concedidas às empresas nacionais ou empresas estabelecidas no Brasil, assegurando-se às empresas já estabelecidas o direito adquirido¹³.

O Código de Águas foi a primeira legislação abrangente sobre energia no Brasil, instituindo mecanismos de supervisão das empresas concessionárias e fixando critérios para o cálculo da tarifa considerando o custo e o investimento das contratadas.¹⁴

A mencionada regulação acarretou uma estagnação no crescimento do setor elétrico brasileiro, em razão da diminuição de investimentos das empresas estrangeiras.

Em contrapartida, a demanda pelo serviço de distribuição de energia elétrica não parava de aumentar, principalmente nas regiões sudeste e sul do país, o que,

¹¹ CACHAPUZ, Paulo Brandi de Barros. **Panorama do setor de energia elétrica no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade do Brasil, 2006. p. 38.

¹² GOMES, João Paulo Pombeiro; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. O campo da energia elétrica no Brasil de 1880 a 2002. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-7612200900020002&lng=en&nrm=iso>. Acesso: 10 jan. 2018.

¹³ LANDI, Mônica. **Energia elétrica e políticas públicas: a experiência do setor elétrico no período de 1934 a 2005**. São Paulo, 2006. f. 53. Tese (Doutorado em Energia) - Programa Interunidades de Pós- Graduação em Energia, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/86/86131/tde-10112011-102906/pt-br.php>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

¹⁴ LANDI, loc. cit.

eventualmente, acarretava o desabastecimento de energia. Tal fato culminou com a expedição do Decreto-Lei nº 4.295/1942, que, para conter a crise, previu a possibilidade de racionamento de energia elétrica.

A falta de investimentos privados na ampliação da capacidade instalada fez com que o governo federal passasse a atuar mais ativamente no setor. Em 1962, criou-se a Eletrobrás, holding que controlaria Companhia Hidrelétrica de São Francisco (CHESF- primeira estatal de geração de energia elétrica) e Furnas Centrais Elétricas.

Sobre isso, João Lizardo Rodrigues Hermes Araújo argumenta que:

A criação da Eletrobrás foi um marco na história do setor elétrico brasileiro. Ela fortaleceu sua integração em nível nacional e o peso das empresas públicas. Também introduziu novas formas de planejar e financiar sua expansão, com um novo modelo de estruturar e operar a indústria de energia elétrica e encerrando seu período formativo.¹⁵

Durante o período dos Governos Militares (1964-1985), o setor elétrico brasileiro passou por uma reestruturação de seus órgãos normativos, fiscalizador e controlador, instituindo-se um monopólio federal no que tange à geração e monopólios estaduais relativamente à distribuição. Criou-se por meio do Decreto nº 63.951/68 um órgão regulador, denominado de Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE).

Em 1968, o governo federal criou a Eletrosul, geradora no sul do país e, em 1973, a Eletronorte, geradora no norte do país. Neste mesmo ano, foi promulgada a Lei de Itaipu, que instituiu a Itaipu Binacional a ser controlada pela Eletrobrás.¹⁶

Na década de 70, ocorreram grandes investimentos no setor, por meio de recursos advindos do exterior, autofinanciamento e empréstimos externos.

No final da década de 70 e durante a década de 80, o setor elétrico enfrentou problemas em razão do endividamento de algumas empresas do setor, que se tornaram deficitárias, em razão da tarifa que, por ser uniforme em todo o território nacional, não levava em consideração os custos regionais para geração e distribuição de energia elétrica.

¹⁵ ARAÚJO, João Lizardo Rodrigues Hermes (Org.). **Diálogos de energia**: reflexões sobre a última década, 1994-2004. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2005. p. 35.

¹⁶ GOMES, Antônio Claret S. et. al. O setor elétrico. In: KALACHE FILHO, J.; SÃO PAULO, E. M. (Org.) **BNDES 50 anos: histórias setoriais**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. p.13.

2.1 A Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro

Visando estancar a crise, iniciou-se um processo de reestruturação do Sistema Elétrico Brasileiro, com a promulgação da Lei Federal nº 8.631/93¹⁷ Esta lei suprimiu a equalização da tarifa, reconhecendo as peculiaridades existentes nas funções de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica.¹⁸ O regime de reajuste tarifário passou a ser *price-cap*, no qual se estabelece um preço limite para a tarifa. O preço limite será reajustado de acordo com o vencimento estipulado pela agência reguladora segundo um índice de preços menos um fator – X de produtividade. Tal fator, é um índice que mede os ganhos de produtividade, as estruturas de custos e receitas, as condições do mercado de energia e os níveis de preços observados em cada empresa do país. O fator – X é calculado pela ANEEL e cada concessionária de energia elétrica possui um fator próprio de acordo com sua produtividade. Em regra, o fator – X funciona como redutor do índice de reajuste das tarifas cobradas aos consumidores, pois deste é deduzido do IGP-M, logo, concessionárias mais produtivas possuem um fator – X maior, acarretando em um reajuste tarifário menor, o que beneficia os consumidores atendidos por esta concessionária.¹⁹

Esse processo de reestruturação do setor elétrico caracterizou-se principalmente pelo incentivo ao aporte de capitais privados e pela desestatização ou desverticalização das empresas, principalmente no que tange aos custos contábeis, isto é, os custos de geração, transmissão e distribuição passaram a ser contabilizados separadamente.

¹⁷ BRASIL. **Lei Federal nº 8.631 de 04 de março de 1993**. Dispõe sobre a fixação dos níveis das tarifas para o serviço público de energia elétrica, extingue o regime de remuneração garantida e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8631.htm>. Acesso em: 11 dez. 2018.

¹⁸ GOMES, Antônio Claret S. et. al. O setor elétrico. In: KALACHE FILHO, J.; SÃO PAULO, E. M. (Org.) **BNDES 50 anos: histórias setoriais**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. p.13.

¹⁹ AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **O que é Fator X?** Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/metodologia-distribuicao/-/asset_publisher/e2INtBH4EC4e/content/fator-x/654800?inheritRedirect=false>. Acesso em: 25 nov. 2018.

Nesse contexto, sobrevieram as Leis Federais n.ºs 8.987/95 (Lei das Concessões)²⁰, 9.074/95 (Outorga e prorrogação de concessões)²¹, e 9.648/98 (Reestruturação das Centrais Elétricas Brasileiras – ELETROBRÁS – e suas subsidiárias).²² Enquanto a Lei Federal nº 8.987/95 traz aspectos concernentes às concessões e permissões de serviços públicos abstratamente, a Lei Federal nº 9.074/95 estabelece as normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões aplicáveis especificamente ao setor de energia elétrica, incentivando a competitividade entre as empresas do setor, nos termos do artigo 175 da Constituição Federal. Vejamos o teor do preceito constitucional mencionado:

Art. 175 Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou indiretamente sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único: A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado²³.

Na segunda metade da década de 90, ocorreram várias privatizações no setor elétrico, fenômeno denominado também de desestatização, adentrando no mercado nacional vários investidores estrangeiros. Exemplificativamente, podemos mencionar a privatização da Light Serviços de Eletricidade S.A., da Companhia de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro (CERJ), da Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (COELBA), da Companhia Norte-Nordeste de Distribuição de Energia Elétrica

²⁰ BRASIL. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm >. Acesso em: 11 dez. 2018.

²¹ BRASIL. **Lei Federal nº 9.074, de 07 de julho de 1995**. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9074cons.htm>. Acesso em: 11 dez. 2018.

²² BRASIL. **Lei Federal nº 9.648, de 27 de maio de 1998**. Altera dispositivos das Leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9648cons.htm>. Acesso em: 11 dez. 2018.

²³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:< <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/155571402/constituicao-federal-constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-1988>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

e da Companhia Centro-Oeste de Distribuição de Energia Elétrica, subsidiárias da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), da Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL), da Empresa Energética de Mato Grosso do Sul S.A. (ENERSUL), da Centrais Elétricas Matogrossenses S.A. (CEMAT), da Empresa Energética de Sergipe S.A. (ENERGIPE) e da Companhia Energética do Rio Grande do Norte (COSERN).

Em 1997, é criada a agência reguladora do setor, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Sobre o assunto, aduz Carmen Alveal:

A formação das novas agências reguladoras [ANEEL, por exemplo] no Brasil ocorreu no marco de um processo de decisões estratégicas muito complexas no seu conteúdo, operacionalização e, sobretudo, implicações. A necessidade de criar, em alta velocidade, expectativas positivas de credibilidade do processo reformador do Estado, limitou a tomada de decisões estratégicas – e sua implementação – a um campo decisório fortemente pressionado pelo curto alcance de objetivos conjunturais. Por um lado, definiu-se e implementou-se a privatização de tipo concentrado, para auferir ganhos imediatos e elevados, visando alcançar rápida redução do déficit público. Enfim, *os novos marcos regulatórios foram deliberados e sancionados pelo Congresso, de modo simultâneo ou posterior à privatização*. Todos esses fatores configuraram um obscuro nascimento das novas agências reguladoras. Contudo, a implosão da sequência processual entre a transferência de propriedade dos ativos e a transferência contratual de funções e responsabilidade aos concessionários, foi o fator fundamental de corrosão das suas competências e funções. *Apesar de juridicamente lastreado, a partir do novo princípio de separar a esfera do poder regulador da esfera do Poder Executivo, esta ocorrência tornou muito frágil o desígnio de autonomia das agências reguladoras.* (grifo do autor).²⁴

Em 1998 foi instituído o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) e o Mercado Atacadista de Energia (MAE) pela Lei Federal nº 9.648/98. O ONS foi constituído como entidade de direito privado, sem fins lucrativos, tendo como membros associados os agentes de geração, transmissão e distribuição, além de consumidores livres, importadores e exportadores de energia elétrica e, como membros participantes, o Ministério de Minas e Energia (MME), os Conselhos de Consumidores, geradores não despachados centralizadamente e pequenos distribuidores.

²⁴ ALVEAL, Carmen. Estado e regulação econômica: o papel das agências reguladoras no Brasil e na experiência internacional. **Boletim da Escola Superior do Ministério Público da União**. v. 1, n.1, p.16, 2003.

O Mercado Atacadista de Energia Elétrica (MAE) foi estabelecido como o ambiente onde se realizariam as transações de compra e venda de energia elétrica pelas distribuidoras nos sistemas interligados, incluindo as atividades de contabilização dessas transações e liquidação das diferenças entre os valores contratados e verificados por medição. Neste mercado, tem dois ambientes de comercialização distintos: 1) Ambiente de Contratação Regulada (ACR), para a compra regulada de energia elétrica pelas distribuidoras mediante leilões de menor tarifa e 2) Ambiente de Contratação Livre (ACL), para as transações livremente negociadas entre geradores, comercializadores e consumidores livres.

O segundo sistema, denominado de Ambiente de Contratação Livre, que é o mercado em que os consumidores podem escolher seu fornecedor de energia, negociando livremente através de contratos bilaterais, um conjunto de variáveis como prazo contratual e preços. Temos dois grupos de consumidores que podem ser considerados livres, conforme esclarece a Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia:

O primeiro grupo é composto pelas unidades consumidoras com carga maior ou igual a 3.000 kW atendidas em tensão maior ou igual a 69 kV – em geral as unidades consumidoras do subgrupo A3, A2 e A1. Também são livres para escolher seu fornecedor novas unidades consumidoras instaladas após 07 de julho de 1995 com demanda maior ou igual a 3.000 kW e atendidas em qualquer tensão. Estes consumidores podem comprar energia de qualquer agente de geração ou comercialização de energia.²⁵

O segundo grupo, composto pelas unidades consumidoras com demanda maior ou igual que 500 kW atendidos em qualquer tensão, também podem escolher seu fornecedor, mas seu leque de escolha está restrito à energia oriunda das chamadas fontes incentivadas, a saber: Pequenas Centrais Hidrelétricas – PCH's, Usinas de Biomassa, Usinas Eólicas e Sistemas de Cogeração Qualificada. Sobre este grupo, explica a Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia Elétrica:

O consumidor tem obrigação de comprovar 100% de contratação, após a medição do montante consumido. O valor de sua energia é resultante de sua opção individual de compra, que poderá incluir

²⁵ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS COMERCIALIZADORES DE ENERGIA ELÉTRICA (ABRACEEL). **Quem pode ser consumidor livre**. Disponível em:< http://www.abraceel.com.br/zpublisher/secoes/consumidor_livre.asp>. Acesso em: 04 jul. 2018.

contratos de diferentes prazos e maior ou menor exposição ao preço de curto prazo. No mercado livre o consumidor é responsável por gerir incertezas e por seus erros e acertos na decisão de contratação. Assim, o consumidor livre toma para si a tarefa de gerir suas compras de energia e os riscos associados.²⁶

A maioria dos consumidores do país são denominados de cativos, os quais são obrigados a contratar 100% da energia de que necessitam das distribuidoras de energia detentora da concessão ou permissão na área onde se localizam as instalações do cliente/consumidor, sendo atendidos sob condições previamente reguladas.²⁷

Sobre os consumidores cativos, aduz a Associação Brasileira de Comercializadores de Energia Elétrica:

Para o consumidor cativo o Distribuidor é o fornecedor compulsório, com tarifa regulada, isonômica para uma mesma classe (A1, A2, A3 e A4). O preço é o resultante de um mix de contratos de longo prazo, com contratação de até 103% da carga e repasse de riscos de diferenças de preço entre submercados, do adicional de geração térmica quando despachada e do efeito da variação cambial nas tarifas de Itaipu. Para o mercado cativo o sinal de preço é amortecido pelo mix tarifário e defasado em até um ano, para a data do reajuste ou revisão tarifários subsequente, quando é realizado um encontro de contas entre consumidores e distribuidoras.²⁸

O pequeno consumidor, tal como o residencial, não participa do mercado atacadista de energia elétrica, uma vez que adquire a energia diretamente da distribuidora. Porém, o valor da aquisição de energia elétrica pela distribuidora no mercado regulado irá acarretar reflexos para o consumidor individual, isto porque parte do valor da aquisição da energia pelas distribuidoras é repassado no preço da tarifa. Posteriormente, em razão da crise energética que atingiu o país no início deste século, o modelo de mercado foi reformulado, com aumento de ingerência da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), sendo que o Operador Nacional do Setor

²⁶ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS COMERCIALIZADORES DE ENERGIA ELÉTRICA (ABRACEEL). **Diferença entre consumidores livres e cativos.** Disponível em: <http://www.abraceel.com.br/zpublisher/secoes/mercado_livre.asp?m_id=19150> Acesso em: 04 jul. 2018.

²⁷ AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Consumidor cativo.** Disponível em <http://www.aneel.gov.br/busca?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=%2Fweb%2Fguest%2Fbusca&_101_assetEntryId=15046283&_101_type=content&_101_groupId=656835&_101_urlTitle=consumidor-cativo&inheritRedirect=true>. Acesso em: 14 jun 2018.

²⁸ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS COMERCIALIZADORES DE ENERGIA ELÉTRICA (ABRACEEL).loc. cit.

Elétrico (ONS) foi substituído pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE).

2.2 Do Sistema Interligado Nacional

O Sistema Interligado Nacional (SIN) é o conjunto composto por usinas, linhas de transmissão e ativos de distribuição, abrangendo a maior parte do território brasileiro, excluídos os chamados sistemas isolados, que se concentram principalmente na região Amazônica, em razão das especificidades geográficas da região, que dificultam a construção de linhas de transmissão de grande extensão.²⁹ Ele é preponderantemente hidrotérmico, prevalecendo a utilização de energia hidráulica e térmica.

O sistema brasileiro é dividido em quatro grandes subsistemas, além de diversos sistemas isolados.

- Subsistema Sudeste/Centro-Oeste (SE/CO) - abrange as regiões Sudeste e Centro-Oeste do país, além dos estados de Rondônia e Acre;
- Subsistema Sul (S) - abrange a região Sul do país;
- Subsistema Nordeste (NE) - abrange a região Nordeste do país, com a exceção do estado do Maranhão;
- Subsistema Norte (N) - abrange parte dos estados do Amapá, Pará, Tocantins, Maranhão e Amazonas;
- Sistemas isolados.

Os subsistemas do SIN são todos interligados entre si, de forma a aproveitar melhor a sazonalidade dos rios e de permutar os excedentes de energia elétrica durante o período das cheias em cada região. Assim, a operacionalização do Sistema Interligado Nacional se dá de forma centralizada, minimizando eventuais riscos futuros no que tange à eventual falta de energia.³⁰

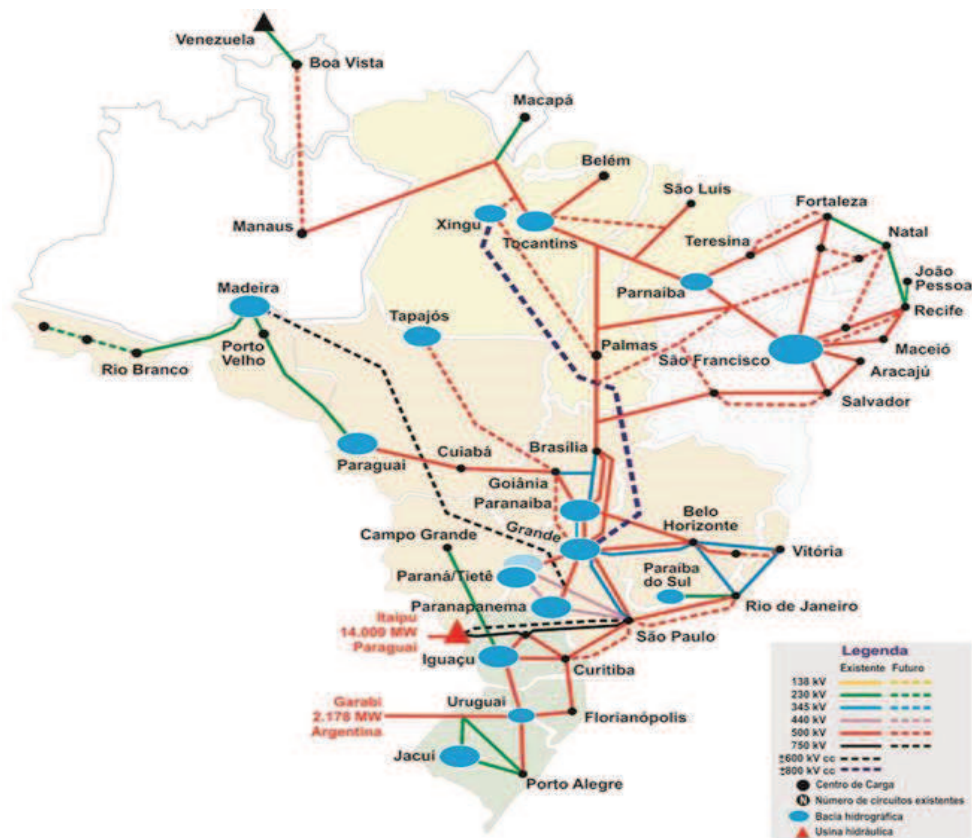
Assim, o sistema interligado nacional, permite a integração entre as diferentes regiões do país, facilitando a permuta de energia entre regiões, o que é muito

²⁹ AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Atlas de Energia Elétrica do Brasil**, volume 1. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/arquivos/pdf/atlas_par1_cap1.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2018.

³⁰ OPERADOR NACIONAL DO SETOR ELÉTRICO. **O que é o SIN?** Disponível em: <<http://ons.org.br/paginas/sobre-o-sin/o-que-e-o-sin>> Acesso em: 17 de jun. 2018.

importante em um país como o Brasil, onde os índices pluviométricos são tão díspares entre as regiões, o que por sua vez afeta o abastecimento de energia nacional³¹.

Figura 1 - Sistema Interligado Nacional



Fonte: CEMIG³²

O sistema apresentou falhas, o que culminou com o desabastecimento de energia elétrica entre os anos de 2000 e 2001, popularmente conhecido como Apagão. Em consequência disso, o racionamento de energia foi instituído pela Medida Provisória nº 2.147, de 15 de maio de 2001³³, posteriormente substituída pela Medida

³¹ WALVIS, Alida. **Avaliação das Reformas Recentes no Setor Elétrico Brasileiro e sua Relação com o Desenvolvimento do Mercado Livre de Energia**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://ceri.fgv.br/sites/ceri.fgv.br/files/arquivos/avaliacao_das_reformas_recentes_no_setor_eletrico_brasileiro.pdf>. Acesso em: 7 de ago. 2018.

³² COMPANHIA DE ENERGIA ELÉTRICA DE MINAS GERAIS (CEMIG). **CEMIG e o sistema interligado nacional**. Disponível em: <https://www.cemig.com.br/pt-br/A_Cemig_e_o_Futuro/sustentabilidade/Recursos_Hidricos/Paginas/Regularizacao_Setor_Energetico.aspx> Acesso em: 26 out. 2018.

³³ BRASIL. **Medida Provisória nº 2.147, de 15 de maio de 2001**. Cria e instala a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica, do Conselho de Governo, estabelece diretrizes para programas de enfrentamento da crise de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2147.htm> Acesso em: 26 out. 2018.

Provisória nº 2.148-1, de 22 de maio de 2001³⁴, que estabeleceu o Programa Emergencial de Redução do Consumo de Energia Elétrica e o Programa Estratégico Emergencial de Energia Elétrica. Segundo cálculos do Operador Nacional do Setor Elétrico (ONS), de maio de 2001, havia a necessidade de redução imediata de 20% do consumo de energia elétrica no País como única forma de impedir o completo esvaziamento dos reservatórios e de assegurar a passagem pelo grave período de estiagem.³⁵ A forma encontrada pelo governo federal a fim de estancar esta crise foi repassar aos consumidores de energia a tarefa de reduzir seus consumos, mediante o estabelecimento de uma *sobretarifa* para aqueles que ultrapassassem certos patamares e bônus para aqueles que economizassem mais.

Ainda, visando contornar a crise, foram acrescidos encargos adicionais, tais como a recomposição tarifária extraordinária, o encargo de capacidade emergencial e o ressarcimento de custos não-gerenciais, durante boa parte do ano de 2001 (01-01 a 25-10 daquele ano). Tais encargos só não atingiram os consumidores considerados como de baixa renda.

Na primeira década de 2000, o processo de privatização foi interrompido e retomou-se o planejamento no setor elétrico, com a criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), no ano de 2004, empresa pública federal, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, cuja função é:

Prestar serviços na área de estudos e pesquisas que subsidiam o planejamento, a formulação e a implementação de ações do Ministério no setor energético nacional.³⁶

Portanto, uma das funções da Empresa de Pesquisa Energética é atuar nas projeções de oferta e demanda de energia elétrica.

³⁴ BRASIL. **Medida Provisória nº 2.148-1, de 22 de maio de 2001**. Cria e instala a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica, do Conselho de Governo, estabelece diretrizes para programas de enfrentamento da crise de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2001/medidaprovisoria-2148-1-22-maio-2001-331991-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 26 out. 2018.

³⁵ GIAMBIAGI, Fábio;PIRES, José Cláudio Linhares;SALES, André Franco. As perspectivas do setor elétrico após o racionamento. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro. v.9, n.18, p. 177. Dez. 2002. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/9474/2/RB%2018%20As%20Perspectivas%20do%20Setor%20El%C3%A9trico%20ap%C3%B3s%20o%20Racionamento_P_BD.pdf> Acesso em: 04 jul. 2018.

³⁶ EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). **Perguntas frequentes**. Disponível em: <<http://www.epe.gov.br/pt>> Acesso em: 14 jun. 2018.

Neste contexto, foi editada a Lei Federal nº 10.848/2004³⁷, que regulamentou a comercialização de energia elétrica. Este novo modelo de comercialização de energia elétrica, baseou-se em quatro objetivos principais: a busca pela modicidade tarifária; a garantia da segurança de suprimento de energia elétrica; a estabilização do mercado para a atração de novos investidores e a universalização do fornecimento de energia elétrica.³⁸

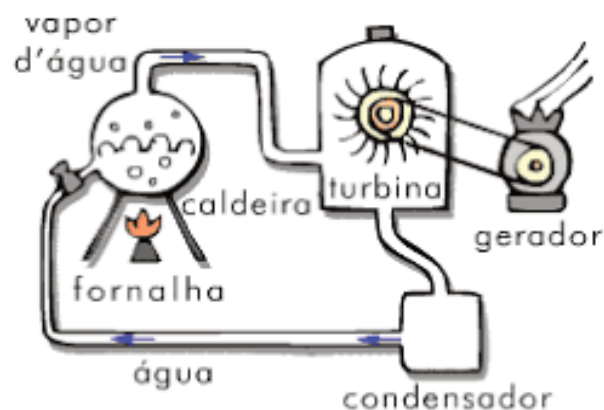
Conforme apurou a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), no ano de 2008, o aumento de consumo de energia elétrica deveu-se ao incremento de renda da população mais pobre, em razão da implementação de políticas públicas como o Bolsa Família, como quanto pelo aumento do número de ligações elétricas, em razão do Programa Federal denominado “Luz para todos” e a adoção da tarifa social de energia elétrica.³⁹ Esse aumento de consumo, agregado à carência de chuvas, acarretou a necessidade de acionar as usinas térmicas à base de combustível fóssil, cujo custo para produzir energia é mais elevado que as hidrelétricas. As usinas termelétricas funcionam à base de combustíveis fósseis, mais precisamente o óleo diesel, o carvão e o gás natural. O mecanismo para geração de energia é o mesmo de uma termelétrica, só que ao invés de utilizar água, vale-se de combustível fóssil, utilizando-se um gerador acoplado a uma turbina.

Figura 2 - Usina Termoeletrica

³⁷ BRASIL. **Lei Federal nº 10.848, de 15 de março de 2004**. Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, altera as Leis nºs 5.655, de 20 de maio de 1971, 8.631, de 4 de março de 1993, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.848.htm>. Acesso em: 04 de jul. 2018.

³⁸ ALMEIDA, José Álvaro Jardim. **P&D no setor elétrico brasileiro: um estudo de caso na companhia hidro elétrica do São Francisco**. 2008. Dissertação (Mestre em Economia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4441>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

³⁹ ALMEIDA, José Álvaro Jardim. Op. cit. p. 22.

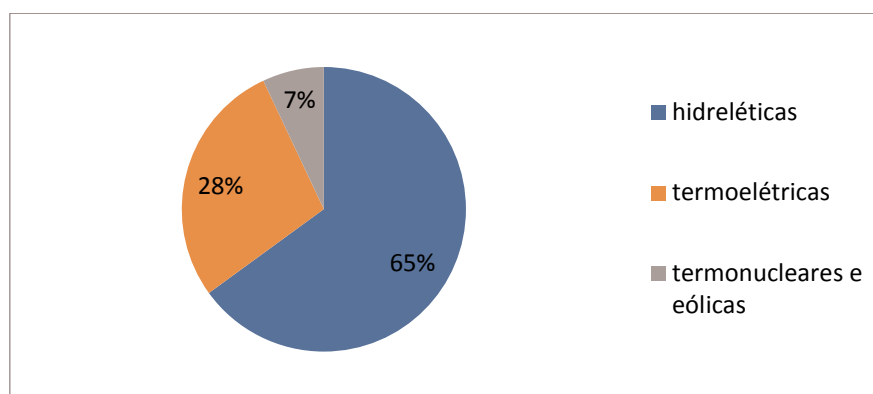


Esquema de geração de energia elétrica numa usina termelétrica

Fonte: Teixeira.⁴⁰

Segundo informações disponibilizadas pela ANEEL, apesar de o número de usinas termoelétricas superarem as usinas hidrelétricas, estas possuem uma potência maior, o que acarreta em uma produção de energia superior às termoelétricas. É possível visualizar que aproximadamente 65% (sessenta e cinco por cento) da energia produzida no país advém dos empreendimentos hidrelétricos, enquanto que as termoelétricas correspondem a 28% (vinte e oito por cento). As instalações termonucleares e eólicas, em conjunto, representam 7% (sete por cento) da capacidade de produção de energia elétrica do país.

Gráfico 1 - Fontes de Geração de Energia Elétrica

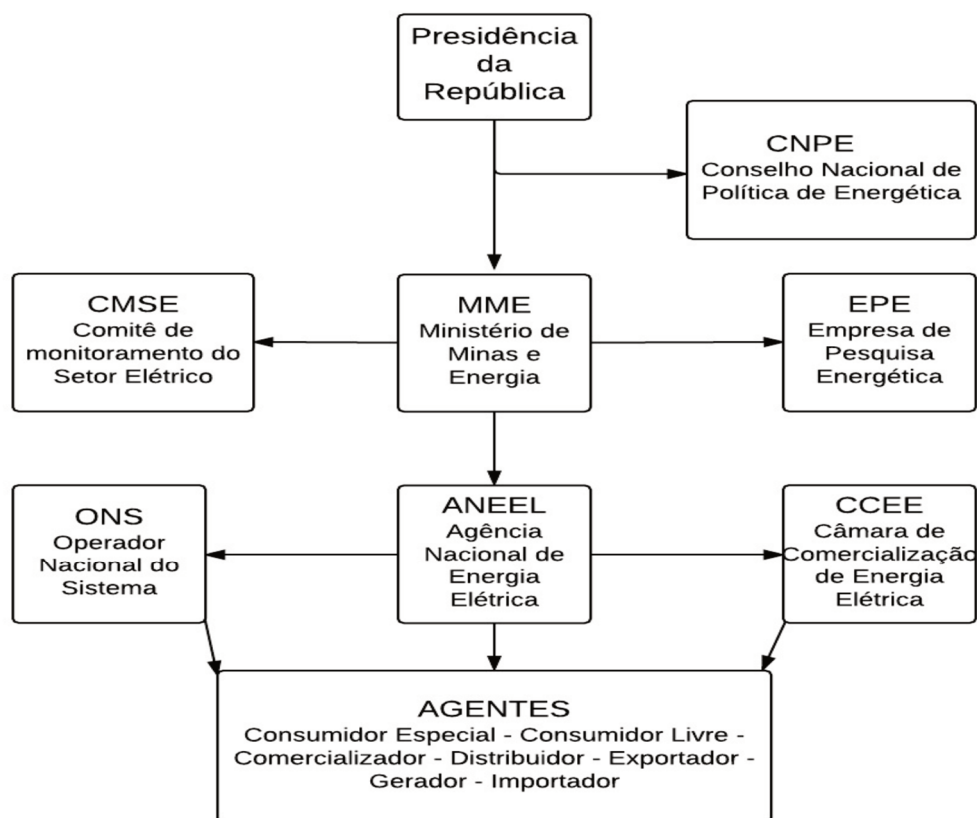


Fonte: Elaborado pela autora.

⁴⁰ TEIXEIRA, Ana Maria. **Caderno Pedagógico**: temas controversos na geração de energia elétrica no Brasil. 2016. 140 fls. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream//2047/2/CT_PPGFCET_M_Teixeira%2C%20Ana%20Maria_2016_1.pdf> Acesso em: 28 set. 2018.

Do exposto, constata-se que no início do século XXI, a estrutura institucional do setor elétrico é a seguinte:

Figura 3 - Mapeamento Organizacional do Setor Elétrico



Fonte: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) ⁴¹

O aumento no custo de geração foi repassado ao consumidor final através da instituição do sistema de bandeiras tarifárias estabelecido pela Resolução Normativa nº 547/2013 da Agência Nacional de Energia Elétrica⁴², cujo microsistema será delimitado no próximo capítulo.

⁴¹ AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Atlas de Energia Elétrica do Brasil**. p.20. Disponível em:< <http://www2.aneel.gov.br/arquivos/pdf/atlas3ed.pdf>> Acesso em: 28 set. 2018.

⁴² AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Resolução Normativa nº 547/2013, de 16 de abril de 2013**. Estabelece os procedimentos comerciais para a aplicação do Sistema de bandeiras tarifárias. Disponível em:<<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2013547.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2018.

3 DO SISTEMA DAS BANDEIRAS TARIFÁRIAS

De julho de 2013 a dezembro de 2014, as bandeiras tarifárias foram divulgadas em caráter didático, sem a cobrança, com o objetivo de o consumidor se familiarizar com as mesmas. A partir de janeiro de 2015, iniciou-se a cobrança dos valores atinentes às bandeiras tarifárias, cujas faixas de acionamento e valores foram fixados por meio da Resolução Homologatória nº 1.859/15 da ANEEL.⁴³ O mencionado sistema seria aplicável a todos os Estados que compõem o SIN, do qual atualmente se exclui somente o Estado de Roraima.

Segundo a Agência Nacional de Energia Elétrica, a função das bandeiras tarifárias é sinalizar aos consumidores os custos reais da geração de energia elétrica. Sempre que a cor da bandeira variar significa que a energia custará mais ou menos em função das condições de geração de eletricidade. Assim, a bandeira tarifária não representa um custo extra na conta de luz, é apenas um indicativo ao consumidor do custo real da geração da energia elétrica que passa a ser cobrado mensalmente do cliente, e não somente por ocasião do reajuste tarifário anual⁴⁴. A Resolução Normativa nº 414/2010 traz uma definição de *bandeiras tarifárias* em seu artigo 2º, inciso V-a, ao dispor:

V-A - bandeiras tarifárias: sistema tarifário que tem como finalidade sinalizar aos consumidores faturados pela distribuidora por meio da Tarifa de Energia, os custos atuais da geração de energia elétrica; (Incluído pela REN ANEEL 479, de 03.04.2012)⁴⁵

A ANEEL também define o objetivo do sistema de bandeiras tarifárias no item 3 do Submódulo 6.8 dos Procedimentos de Regulação Tarifária – Proret onde se menciona que as bandeiras tarifárias visam “sinalizar aos consumidores as condições

⁴³ AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Resolução Homologatória nº 1.859/15, de 27 de fevereiro de 2015**. Estabelece as faixas de acionamento e os adicionais das bandeiras tarifárias, de que trata o submódulo 6.8 do PRORET, com vigência a partir de 2 de março de 2015. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Resolucao_Homologatoria.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2019.

⁴⁴ AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Bandeiras Tarifárias**. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/tarifas-consumidores/-/asset_publisher/e2INtBH4EC4e/content/bandeira-tarifaria/654800?inheritRedirect=false.%20>. Acesso em: 30 set. 2018.

⁴⁵ AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Resolução Normativa nº 414, de 09 de setembro de 2010**. Estabelece as Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica de forma atualizada e consolidada. Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2010414.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

de geração de energia elétrica no SIN, por meio da cobrança de valor adicional à Tarifa de Energia – TE”.⁴⁶

Conforme a Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADEE), a instituição das bandeiras tarifárias objetiva dinamizar o gerenciamento da demanda de energia elétrica, uma vez que:

- a) objetiva-se sensibilizar a sociedade e os consumidores sobre sua responsabilidade no uso racional de recursos naturais limitados e nos impactos, ambientais e econômicos, do uso não eficiente da energia;
- b) busca-se a sincronização entre o balanço de pagamentos das distribuidoras com aquisição de energia e as tarifas cobradas dos consumidores, evitando que as empresas sofram impactos financeiros e tenham sua capacidade de investimento afetada;
- c) procura-se melhorar a sincronização de preços e custos de energia, sinalizando aos consumidores quando há escassez na oferta de energia e, por consequência, maior risco futuro no seu fornecimento.⁴⁷

Assim, há um repasse mensal ao cliente de um acréscimo no custo de energia elétrica que anteriormente era suportado pelas concessionárias de energia e repassado ao consumidor somente após a revisão tarifária que ocorre, em regra, a cada doze meses.

Tal medida é autorizada pelo artigo 1º da Lei Federal nº 10.438/2002 que dispõe sobre a universalização do serviço de energia elétrica, nos seguintes termos:

Art. 1º Os custos, inclusive de natureza operacional, tributária e administrativa, relativos à aquisição de energia elétrica (kWh) e à contratação de capacidade de geração ou potência (kW) pela Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial - CBEE serão rateados entre todas as classes de consumidores finais atendidas pelo Sistema Elétrico Nacional Interligado, proporcionalmente ao consumo individual verificado, mediante adicional tarifário específico, segundo

⁴⁶ AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Resolução Normativa nº 826, de 13 de agosto de 2018**. Aprova a versão 1.6 do Submódulo 6.8 dos Procedimentos de Regulação Tarifária -PRORET, que trata das Bandeiras Tarifárias. Disponível em:<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/aren2018811_Proret_Submod_6_8_V1_5.pdf>. Acesso em: 05 jun 2018.

⁴⁷ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA. (ABRADEE). **Material de Divulgação. Bandeiras Tarifárias**. Disponível em:<<http://www.abradee.com.br/escolha-abradee-para-voce/material-de-divulgacao/2841-bandeiras-tarifarias-abradee>>. Acesso em: 23 out. 2018.

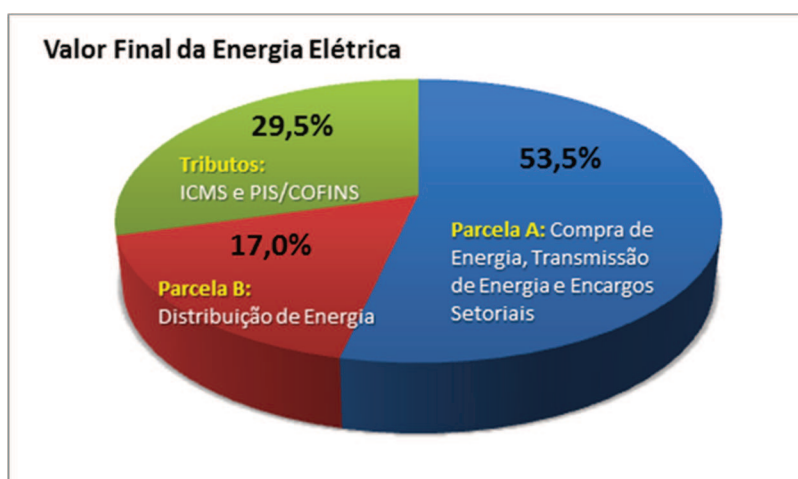
regulamentação a ser estabelecida pela Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel.⁴⁸

A sistemática adotada até então apresentava dois problemas: a distribuidora fazia um desembolso extra para fornecer o serviço em razão do aumento nos custos, no entanto, o ressarcimento pelo consumidor somente se dava por ocasião do reajuste tarifário anual, impossibilitando, ainda, ao consumidor ter noção do real custo mensal da energia consumida. Assim, a adoção do sistema de bandeiras tarifárias objetiva suprir esta inconsistência do sistema.

O custo final da energia elétrica, cobrado mediante tarifa, envolve todos os gastos que advêm do fornecimento. Isso inclui os custos com geração da energia elétrica comprada pelas empresas distribuidoras mediante leilões públicos, as despesas envolvidas no transporte de energia, o qual é realizado mediante as linhas de transmissão e distribuição pertencentes a cada empresa concessionária de energia e os encargos e tributos, os quais podem incidir sobre a distribuição da energia ou sobre a geração e transmissão. Tais despesas são denominadas pela Agência Reguladora de Parcela A. Insere-se também na Parcela A, as perdas técnicas decorrentes do transporte de energia e as perdas não técnicas, como as decorrentes de furto de energia. O custo acrescido com geração de energia irá compor a parcela A. Tais custos não são gerenciáveis pela distribuidora e para recuperar as suas variações, foi instituída a Conta de Compensação de Variação dos Valores de Itens da Parcela A, que captura as diferenças de preços dos itens que a compõe.

⁴⁸ BRASIL. **Lei Federal nº 10.438, de 26 de abril de 2012.** Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, dá nova redação às Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.648, de 27 de maio de 1998, nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 5.655, de 20 de maio de 1971, nº 5.899, de 5 de julho de 1973, nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10438.htm>. Acesso em: 27 nov. 2018.

Gráfico 2 - Valor Final da Energia Elétrica



Fonte: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)⁴⁹

As despesas relativas à distribuição de energia são gerenciáveis por cada distribuidora e são chamadas de Parcela B. Inserem-se na Parcela B, os custos operacionais, as receitas irrecuperáveis, a remuneração de capital e a cota de depreciação.

3.1 Do Reajuste Tarifário

O reajuste tarifário poderá ocorrer mais de uma vez ao ano, nos termos do artigo 9º da Lei Federal nº 8.987/95, que preceitua:

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

§ 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário.

§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

⁴⁹ AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Como é composta a tarifa**. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/conteudoeducativo//asset_publisher/vE6ahPFxsWHt/content/composicao-da-tarifa/654800?inheritRedirect=false>. Acesso em: 19 jul. 2018.

§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

§ 5º A concessionária deverá divulgar em seu sítio eletrônico, de forma clara e de fácil compreensão pelos usuários, tabela com o valor das tarifas praticadas e a evolução das revisões ou reajustes realizados nos últimos cinco anos.⁵⁰

Tal disposição aplica-se não somente ao serviço público de energia elétrica mas aos serviços públicos em geral, e autoriza o reajuste tarifário minimamente de forma anual, a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Equilíbrio econômico financeiro “é a relação que as partes estabelecem inicialmente no ajuste, entre os encargos do contratante e a retribuição da Administração, para a justa remuneração do seu objetivo.”⁵¹

A manutenção do equilíbrio econômico financeiro do contrato constitui um dever jurídico da Administração Pública, uma vez que não é admissível o sacrifício de interesses particulares (no caso da concessionária), em proveito do interesse público sem o justo ressarcimento.⁵² Tal diretriz guarda também relação com a Teoria da imprevisão, aplicável aos contratos de concessão de serviços públicos, segundo a qual, durante todo o período de execução do contrato deve ser preservada a equação econômica e financeira inicialmente fixada, a qual se desrespeitada por motivos imprevistos, permitirá a revisão extraordinária dos contratos administrativos, seja de forma administrativa ou judicial. Nesta mesma linha dispõe a Lei de Licitações, em seu art. 65, II, alínea “d”:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

[...]

II-por acordo das partes:

[...]

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a

⁵⁰ BRASIL. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 13 de jun. 2018.

⁵¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Estudos e pareceres de Direito Público**. Revista dos Tribunais. São Paulo, 1981, v.3, p. 275.

⁵² WALD, Arnoldo; MORAES, Luiza Rangel de; WALD, Alexandre de M. **O direito de parceria e a lei de concessões** (análise das Leis nºs 8.987/95 e 9.074/95 e legislação subsequente). 2ª edição ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.⁵³

Para arrematar, leciona Caio Tácito:

[...]constituída a relação jurídica, tem o concessionário não somente o direito à exclusividade no desempenho da atividade concedida como o direito à plena cobertura ao custo do serviço, nele compreendida a justa remuneração do capital segundo as exigências de operação, manutenção e expansão, que são as três faces de um serviço adequado. [...] A regra do equilíbrio econômico-financeiro nas concessões é princípio geral de direito administrativo que tem como conteúdo a permanência de proporcionalidade entre as obrigações das partes.⁵⁴

Importante apontar que reajuste e recomposição do preço são coisas diversas. Reajuste é uma atualização do preço com base em índices que reflitam a variação do custo do contrato. Já recomposição é a restauração do equilíbrio econômico-financeiro desequilibrado e relaciona-se à margem de lucro do concessionário.⁵⁵

Assim, muito embora a tarifa seja paga à distribuidora, a maior parte da tarifa a ela não se destina, mas aos agentes da cadeia do setor, como geradores, transmissores, governo através de tributos, encargos setoriais e outros. Tal questão será aprofundada no capítulo em que tratamos das implicações do sistema de bandeiras tarifárias em face do direito tributário.

Para as empresas do setor de energia, o equilíbrio econômico financeiro dar-se-á por meio de mecanismos de reajustes anuais e revisões tarifárias:

- Reajuste Tarifário Anual (RTA): objetiva corrigir as perdas inflacionárias.

Aplicado anualmente entre as revisões tarifárias

⁵³ BRASIL. **Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm> Acesso em: 06 de jul. 2018.

⁵⁴ TACITO, Caio. Concessão de energia elétrica - Tarifas - Equilíbrio financeiro. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 242, p. 335-342, out. 2005. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43015/44626>>. Acesso em: 11 dez. 2019.

⁵⁵ WALD, Arnoldo; MORAES, Luiza Rangel de; WALD, Alexandre de M. **O direito de parceria e a lei de concessões** (análise das Leis nºs 8.987/95 e 9.074/95 e legislação subsequente). 2ª edição ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

- Revisão Tarifária Periódica (RTP): aplicada a cada ciclo tarifário no período de quatro ou cinco anos, dependendo do contrato de concessão de cada distribuidora, e objetiva definir o preço-teto da tarifa. Segundo Brandão et al “o processo de revisão tarifária do ponto de vista estratégico é bem extremamente importante porque define e fixa parâmetros dos quais dependem essencialmente a lucratividade das distribuidoras nos quatro anos subsequentes”⁵⁶.

- Revisão Tarifária Extraordinária (RTE): aplicada quando há alterações significativas nos custos das empresas, por motivos diversos dos supramencionados.⁵⁷

Neste contexto, implementou-se o sistema de bandeiras tarifárias com a função de sinalizar de forma mais incisiva ao consumidor acerca do custo acrescido na geração de energia elétrica, de forma mensal, e ao mesmo tempo contornar a necessidade de caixa das distribuidoras, as quais ficariam expostas à compra de energia em valor elevado até o período do reajuste anual de tarifas.

Com a edição do Decreto nº 8.401/2015, estabeleceu-se expressamente o escopo das Bandeiras Tarifárias, em seu artigo 2º:

Art. 2º: As bandeiras tarifárias serão homologadas pela ANEEL, a cada ano civil, considerada a previsão das variações relativas aos custos de geração por fonte termelétrica e à exposição aos preços de liquidação no mercado de curto prazo que afetem os agentes de distribuição de energia elétrica conectados ao Sistema Interligado Nacional – SIN.⁵⁸

A Resolução Homologatória da Agência Nacional de Energia Elétrica nº 1.859/2015⁵⁹ regulamentou o Decreto supramencionado, estabelecendo que para

⁵⁶ BRANDÃO. Roberto, CASTRO. Nivalde J. de, OZÓRIO. Luiz, **O desempenho financeiro das distribuidoras de energia elétrica e o processo de revisão tarifária periódica**. Texto para discussão do Setor elétrico nº 34. Rio de Janeiro, Maio/2011 Disponível em: < <http://www.nuca.ie.ufrj.br/gesel/tdse/TDSE34.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2018.

⁵⁷ FERREIRA, Cibelle Maria do Amorim. **O equilíbrio econômico-financeiro das distribuidoras de energia elétrica brasileira nas demonstrações contábeis**. Ribeirão Preto – SP. Dissertação de Mestrado (Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto). Universidade de São Paulo, 2009.

⁵⁸ AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Decreto nº 8.401 de 04 de fevereiro de 2015**. Dispõe sobre a criação da Conta Centralizadora dos Recursos de Bandeiras Tarifárias e altera o Decreto nº 4.550, de 27 de dezembro de 2002, e o Decreto nº 5.177, de 12 de agosto de 2004. Disponível em:< <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2015/decreto-8401-4-fevereiro-2015-780113-publicacaooriginal-146053-pe.html>>. Acesso em: 27 de out. 2018.

⁵⁹ AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Resolução Homologatória da Agência Nacional de Energia Elétrica nº 1.859, de 27 de fevereiro de 2015**. Estabelece as faixas de acionamento e os adicionais das bandeiras tarifárias, de que trata o submódulo 6.8 do PRORET, com vigência a partir de 2 de março de 2015. Disponível em:<

cada 100 kWh consumidos, a bandeira vermelha será no valor de R\$ 5,50 (cinco reais e cinquenta centavos) e a amarela R\$ 2,50 (dois reais e cinquenta centavos), sendo que, sobre tais valores também incidem tributos. Atualmente, para cada 100 kWh (cem quilowatts-hora) consumidos, os brasileiros pagarão os adicionais R\$ 1,00 (um real - bandeira Amarela), R\$ 3,00 (três reais – bandeira vermelha – Patamar 1) e R\$ 5,00 (cinco reais – bandeira vermelha – Patamar 2). Cabe assinalar que a bandeira tarifária é fixada utilizando como parâmetro informações previstas, anteriores à efetiva operação do sistema, considerando as perspectivas de chuvas e a eventual necessidade de operacionalização das usinas termelétricas, então a bandeira tarifária é uma antecipação de custos considerando suposto cenário hidrológico.

Figura 2 - Entenda as bandeiras tarifárias



Fonte: GLOBO⁶⁰

É função do Operador Nacional do Sistema Elétrico indicar à ANEEL a previsão das condições de geração de energia em cada região do país, o que dependerá dos níveis dos reservatórios, das chuvas e do consumo de energia e determinar o acionamento de determinada hidrotérmica para atender eventual carência do setor. Com esta previsão, a Agência indica o custo da energia ao

http://www.lex.com.br/legis_26544631_RESOLUCAO_HOMOLOGATORIA_N_1859_DE_27_DE_FEVEREIRO_DE_2015.aspx. Acesso em: 12 fev. 2018.

⁶⁰ **BANDEIRA da Conta de luz segue verde no Ceará em fevereiro, sem taxa extra.** Fortaleza. 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2017/01/bandeira-da-conta-de-luz-segue-verde-no-ceara-em-fevereiro-sem-taxa-extra.html>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

consumidor final. Essa indicação de custo é traduzida por uma bandeira – verde, amarela ou vermelha: a verde indica que os custos de geração de energia elétrica estão sendo considerados baixos pelo ONS, dadas as características do sistema, a amarela sinaliza que estes estão aumentando e, por fim, a bandeira vermelha aponta que os custos estão muito elevados. Este eventual aumento nos custos será repassado ao consumidor final mediante um acréscimo variável na tarifa em função da bandeira adotada.

4 DAS BANDEIRAS TARIFÁRIAS E SEU MECANISMO DE ACIONAMENTO

A metodologia utilizada para acionamento das Bandeiras é de extrema relevância uma vez que afeta diretamente a tarifa, resultando reflexos de ordem social e econômica. No que tange ao aspecto social, o acionamento das bandeiras tarifárias, nas modalidades amarela ou vermelha poderá vir a resultar numa alteração de comportamento do consumidor, uma vez que este, verificando o aumento do valor de sua fatura de energia elétrica, em regra, vai procurar meios de reduzir o consumo. Economicamente, o principal reflexo do acionamento das bandeiras tarifárias é o aumento da tarifa em face do consumidor final e o acréscimo de arrecadação por parte da distribuidora de energia elétrica.

Desde a instituição do sistema de bandeiras tarifárias, no ano de 2015, os valores já foram alterados cinco vezes, foi criado um novo patamar de bandeira vermelha (patamar 2) e a metodologia de acionamento foi revista em três oportunidades. A mais recente metodologia passou a ser utilizada, em caráter extraordinário, a partir de novembro de 2017. Paralelamente a isso, a ANEEL anunciou Audiência Pública visando obter subsídios para a revisão da metodologia.⁶¹

No cálculo das bandeiras tarifárias inserem-se as seguintes variáveis:

O Custo Variável Unitário – CVU, que corresponde ao custo para operação da termoelétrica mais cara é constituído de duas parcelas vinculadas, respectivamente, ao custo do combustível e aos demais custos variáveis, ou seja:

$CVU = C_{comb} + CO\&M$, onde: CVU = Custo Variável Unitário em R\$/MWh; C_{comb} é a parcela vinculada ao custo do combustível destinada à geração de energia flexível em R\$/MWh, e CO&M é a parcela do CVU vinculada aos demais custos variáveis, informada pelo agente à Empresa de Pesquisa Energética – EPE, correspondentes ao mês anterior do requerimento da habilitação, em R\$/MWh.⁶²

O Custo Marginal de Operação (CMO) equivale ao preço de unidade de energia produzida para atender a um acréscimo de demanda de carga no sistema e dos Encargos de Serviço do Sistema (ESS) que são decorrentes da manutenção da

⁶¹ AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **ANEEL define faixas de acionamento e dos adicionais das bandeiras tarifárias**. Disponível em: < http://www.aneel.gov.br/sala-de-imprensa-exibicao/-/asset_publisher/XGPXSqdMFHrE/content/aneel-define-faixas-de-acionamento-e-dos-adicionais-das-bandeiras-tarifarias/656877>. Acesso em: 11 jul. 2018.

⁶² AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Regulação dos serviços de geração**. Disponível em: < <http://www.aneel.gov.br/geracao3>> Acesso em: 18 de nov. 2018.

confiabilidade e estabilidade do Sistema Interligado Nacional (SIN). Em caso de risco hidrológico acentuado o mesmo poderá se apresentar aumentado tornando-se necessário o acionamento das usinas termoeletricas. Tal fato acarreta um maior impacto financeiro às distribuidoras, e tais custos são absorvidos pelas mesmas por um período de tempo e após repassado ao consumidores cativos, por meio da metodologia de bandeiras tarifárias. Tais definições são trazidas pela Portaria nº 203 do Ministro de Estado de Minas e Energia.⁶³

Segundo a Nota Técnica nº 338/2017 – SGT – SRM/ANEEL, os custos a serem cobertos pelas bandeiras tarifárias são os seguintes:

- Contratos de Comercialização de Energia no ambiente regulado por disponibilidade (CCEAR-D);
- Comercialização de Energia no Mercado de Curto Prazo – MCP;
- Risco Hidrológico das usinas contratadas em regime de cotas;
- Risco Hidrológico da UHE Itaipu Binacional;
- Risco Hidrológico dos agentes de geração que firmaram o termo de repactuação de risco hidrológico em conformidade com a Lei Federal nº 13.203/2015⁶⁴;
- Encargo de Serviços do sistema relativo ao despacho de usinas foras da ordem de mérito e CVU acima do PLD máximo.⁶⁵

Observa-se que o risco hidrológico, também denominado de déficit de geração ou pela sigla GSF que significa Generation Scaling Factor, exerce grande influência por ocasião da fixação das bandeiras tarifárias, conjuntamente com o Preço de

⁶³ MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Portaria nº 203, de 15 de maio de 2014**. Aprova as diretrizes da sistemática a ser aplicada na realização dos leilões de energia. Disponível em:< <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt2014203mme.pdf>> Acesso em: 18 nov. 2018.

⁶⁴ BRASIL. **Lei Federal nº 13.203, de 08 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a repactuação do risco hidrológico de geração de energia elétrica; institui a bonificação pela outorga; e altera as Leis nºs 12.783, de 11 de janeiro de 2013, que dispõe sobre as concessões de energia elétrica, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica, 9.478, de 6 de agosto de 1997, que institui o Conselho Nacional de Política Energética, 9.991, de 24 de julho de 2000, que dispõe sobre realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.848, de 15 de março de 2004, que dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, e 11.488, de 15 de junho de 2007, que equipara a autoprodutor o consumidor que atenda a requisitos que especifica. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13203.htm>. Acesso em: 18 nov. 2018.

⁶⁵ AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Nota Técnica nº 338/2017-SGT-SRM/ANEEL de 30 de outubro de 2017**. Mitigação do impacto financeiro do Risco Hidrológico no segmento de distribuição. Disponível em:<http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2017/064/documento/nt_srm_sgt_338_2017.pdf> Acesso em: 27 de out. 2018.

Liquidação de Diferenças (PLD), que corresponde ao valor apurado pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) e que reflete o custo marginal de Operação, utilizado pelo sistema como referência para valorar as transações realizadas no mercado a curto prazo.

Os recursos arrecadados pela introdução de bandeiras na conta de luz dos consumidores cativos são direcionados para a Conta Centralizadora dos Recursos de Bandeiras Tarifárias, sob a gestão da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE, conforme estabelecido no artigo 1º do Decreto nº 8.401/2015, que preceitua:

Art. 1º A Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE criará e manterá a Conta Centralizadora dos Recursos de Bandeiras Tarifárias, destinada a administrar os recursos decorrentes da aplicação das bandeiras tarifárias instituídas pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.⁶⁶

De acordo com Resolução Normativa nº 826, de 13 de agosto de 2018, que regulamenta o Submódulo 6.8 – BANDEIRAS TARIFÁRIAS – da ANEEL⁶⁷, os valores mensais dos repasses financeiros da Conta Centralizadora dos Recursos das Bandeiras Tarifárias serão apurados a partir do resultado líquido das receitas e custos das distribuidoras. Daí que a conta bandeiras deverá aportar recursos suficientes para cobrir os custos assumidos mensalmente pelas distribuidoras no que tange aos contratos de Comercialização de Energia Elétrica no Ambiente de Contratação Regulada.

Figura 3 - Operacionalização dos recursos de bandeiras tarifárias pela CCEE

⁶⁶ BRASIL. **Decreto nº 8.401, de 04 de fevereiro de 2015**. Dispõe sobre a criação da Conta Centralizadora dos Recursos de Bandeiras Tarifárias e altera o Decreto nº 4.550, de 27 de dezembro de 2002, e o Decreto nº 5.177, de 12 de agosto de 2004. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2015/decreto-8401-4-fevereiro-2015-780113-publicacao-original-146053-pe.html>> Acesso em: 23 nov. 2018.

⁶⁷ AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Resolução Normativa nº 826, de 13 de agosto de 2018**. Aprova a versão 1.6 do Submódulo 6.8 dos Procedimentos de Regulação Tarifária - PRORET, que trata das Bandeiras Tarifárias. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/aren2018811_Proret_Submod_6_8_V1_5.pdf>. Acesso em: 05 jun 2018.



Fonte: CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA (CCEE)⁶⁸

Após o repasse de recursos das distribuidoras devedoras à Conta Centralizadora (Conta de Bandeiras), a CCEE procederá ao rateio da eventual inadimplência entre as distribuidoras credoras na proporção de seus créditos. Depois do encerramento do processo mensal de liquidação do mercado de curto prazo pela CCEE, existindo saldo positivo remanescente nas contas das distribuidoras, seus valores estarão à disposição para retirada. Em resumo, o sistema obedece as seguintes etapas de funcionamento: 1. As Distribuidoras recebem o valor adicional das Bandeiras vigente no mês, o qual é cobrado na conta mensal de energia dos consumidores. 2. A CCEE informa à ANEEL os custos de cada Distribuidora. 3. As Distribuidoras informam os valores adicionais arrecadados à ANEEL, que por sua vez comparam com os custos informados pela CCEE. 4. As Distribuidoras com custos menores que a arrecadação das Bandeiras Tarifárias transferem os valores para

⁶⁸ CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. **Infográfico. Conta Bandeiras. Bandeiras Tarifárias.** Disponível em: https://www.ccee.org.br/portal/faces/pages_publico/o-que-fazemos/contas/conta_bandeira?_adf.ctrl-state=rdxprw14p_5&_afLoop=124240854551882#! Acesso em: 19 jul. 2018.

Conta de Bandeiras. Se os custos das Distribuidoras forem maiores que o valor arrecadado, recebem recursos da Conta de Bandeiras para compensar seus custos.

Assim, os valores mensais dos repasses financeiros da Conta Bandeiras são apurados a partir do resultado líquido das receitas e custos das distribuidoras, de acordo com a situação mensal verificada (superavitária ou deficitária). Após os repasses, as distribuidoras retêm a receita de bandeiras tarifárias para consideração no respectivo processo tarifário.

Observa-se que a Conta Bandeiras estabelece um subsídio cruzado entre as distribuidoras de energia, denominado de repasse da cobertura própria, isto porque muitas concessionárias aportam recursos na Conta Centralizadora de Recursos das Bandeiras Tarifárias (CCRBT) sem ter os próprios custos completamente cobertos pela receita faturada de seus consumidores. As distribuidoras que auferem custos menores que a arrecadação oriunda das bandeiras tarifárias, devolvem valores para a conta de bandeiras os quais são redistribuídos em favor das concessionárias que experimentaram prejuízo no mesmo período. Segundo Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, o subsídio cruzado é um mecanismo de política tarifária por meio do qual deslocam-se recursos recebidos em um certo segmento (de usuários ou de serviços) para outro, com a finalidade de propiciar ao segmento beneficiado o desembolso de quantias menores.⁶⁹ Tal medida afasta a competitividade entre as distribuidoras, isto porque compensam-se eventuais lucros e prejuízos. Segundo Richard A. Posner, os subsídios cruzados, além de limitarem a escolha dos consumidores, nem sempre beneficiam as pessoas necessitadas, conferindo uma aparência de legitimidade a monopólios.⁷⁰ Na prática, ocorre que parte do valor obtido a partir da arrecadação sobre a rubrica das bandeiras tarifárias é depositado na conta de bandeiras e parte da receita retida é utilizada para reduzir as tarifas dos consumidores. Mas, caso uma distribuidora possua custos não cobertos e ainda aporte recursos na conta bandeiras, o consumidor dessa área de concessão arca duas vezes com o mesmo custo, pois o pagou através do adicional de bandeiras tarifárias, mas como esse recurso não ficou em sua área de concessão, ele pagará

⁶⁹ CÂMARA, Jacintho Silveira Dias de Arruda. **O regime tarifário nas concessões de serviços públicos**. 2004. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo.

⁷⁰ POSNER, Richard A. **“Natural monopoly and its regulation”**. Washington, DC. Cato Institute, 1999.

esse custo novamente através das tarifas, o que acarreta uma dupla oneração daquele consumidor.

4.1 Do Princípio da Modicidade Tarifária

Segundo José Antônio Carvalho Filho, a modicidade tarifária consiste na premissa de que “os serviços devem ser remunerados a preços módicos, devendo o poder público avaliar o poder aquisitivo do usuário para que, por dificuldades financeiras, não seja ele alijado do universo de beneficiários do serviços”.⁷¹

Conforme o Vocabulário Jurídico de Plácido e Silva, modicidade significa:

Na linguagem técnica do comércio, quer significar, especialmente em relação aos preços ou ao custo das coisas, as favoráveis condições ou condições acessíveis, em que se firmam os preços de aquisição das mercadorias. A modicidade na qualidade ou condição de módico, opõe-se a exorbitância, qualidade e condições de exorbitante ou exagerado, anotadas nos preços elevados ou caros.⁷²

O serviço não pode ter um custo tão elevado que impeça o acesso dos consumidores e ao mesmo tempo não pode ter um custo tão ínfimo que inviabilize a sua prestação de forma adequada. No entanto, como é legítima a expectativa do consumidor de pagar pela sua energia o menor preço possível, não menos legítima é a expectativa da distribuidora de auferir a maior rentabilidade possível, o que acaba fazendo com que a modicidade tarifária sirva de fundamento para a adoção de determinados instrumentos de política tarifária, tal como o estabelecimento do chamado “subsídio cruzado” dentre as concessionárias de energia, retromencionado e que adveio com o implemento das bandeiras tarifárias.⁷³

Segundo Paulo Jerônimo Bandeira de Mello Pedrosa, impactam diretamente a modicidade tarifária: a disponibilidade dos recursos energéticos; a disponibilidade de capital com baixo custo; a política de meio-ambiente; a política socioeconômica (subvenções e encargos setoriais); a eficiência operacional dos agentes; a

⁷¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª edição. São Paulo:Atlas,2014

⁷² SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes.Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 928.

⁷³ ARRUDA CÂMARA, Jacintho. **Tarifa nas concessões**. São Paulo: Malheiros, 2009, p.72.

estabilidade do marco legal, jurídico e regulatório; a qualidade e confiabilidade na prestação do serviço público; e finalmente, os tributos.⁷⁴

Portanto, a tarifa é o meio de repassar ao consumidor os custos da utilização do serviço de distribuição de energia. Contudo, nesta tarifa, conforme já referimos, há uma série de outros custos, enumerados no art. 119 da Resolução Normativa nº 414/2010 da ANEEL:

Art. 119 –A fatura de energia elétrica deve conter:

–obrigatoriamente:

(...)

j -valor total a pagar;

k –aviso de que informações sobre as condições gerais de fornecimento, tarifas, produtos, serviços prestados e tributos se encontram à disposição dos consumidores, para consulta, nos postos de atendimento da distribuidora e na página da internet, quando houver;

l –valores correspondentes à energia, ao serviço de distribuição, à transmissão, aos encargos setoriais, e aos tributos, conforme regulamentação específica, aos consumidores do grupo B e aos consumidores do grupo A optantes pelas tarifas do grupo B;⁷⁵

Assim, é importante enfatizar, que o princípio da modicidade tarifária é aplicável não somente em relação aos custos da utilização do serviço de distribuição de energia elétrica, mas também ao preço final do serviço público. Neste sentido, aduz Celso Antonio Bandeira de Mello:

Se o Estado atribui tão assinalado relevo à atividade a que conferiu tal qualificação, por considerá-lo importante para o conjunto de membros do corpo social, seria rematado dislate que os integrantes desta coletividade a que sedestina devem, para desfrutá-lo, pagar importâncias que os onerassem excessivamente e, pior que isto, que os marginalizassem. Dessarte, em um país como o Brasil, no qual a esmagadora maioria do povo vive em estado de pobreza ou miserabilidade, é óbvio que o serviço público, para cumprir sua função jurídica natural, terá de se remunerar por valores baixos, muitas vezes subsidiados.⁷⁶

⁷⁴ PEDROSA, Paulo Jerônimo Bandeira de Mello. **Desafios da regulação do setor elétrico, modicidade tarifária e atração de investimentos**. Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Desafios%20da%20Regula%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2018.

⁷⁵ AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Resolução Normativa nº 414 de 09 de setembro de 2010**. Estabelece as Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica de forma atualizada e consolidada. Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/bren2010414.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2018.

⁷⁶ BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Melhoramentos, 2009, p. 673.

Sobre modicidade tarifária, a Lei Federal nº 8.987/95 estatui:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.⁷⁷

Acerca do tema, afirma a ANEEL:

A tarifa de energia elétrica aplicada aos consumidores finais regulados representa a síntese de todos os custos incorridos ao longo da cadeia produtiva da indústria de energia elétrica: geração, transmissão, distribuição e comercialização. O seu valor deve ser suficiente para preservar o princípio da modicidade tarifária e assegurar a saúde econômica e financeira das concessionárias, para que possam obter recursos suficientes para cobrir seus custos de operação e manutenção, bem como remunerar de forma justa o capital prudentemente investido com vista a manter a continuidade do serviço prestado com a qualidade desejada.⁷⁸

É evidente que este princípio guarda correlação com a preservação do equilíbrio econômico financeiro das concessionárias de energia elétrica, uma vez que por meio da modicidade tarifária objetiva-se assegurar os ganhos da concessionárias e manter a rentabilidade do negócio. No entanto, o que se observa, é que para preservar este setor, repassa-se os custos ao consumidor final, em detrimento da modicidade tarifária.

⁷⁷ BRASIL. **Lei Federal nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987_cons.htm Acesso em 02 dez. 2018.

⁷⁸ AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Espaço do empreendedor. Conceituação**. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=495&idPerfil=5> Acesso em: 02 dez. 2018.

4.2 Do Risco Hidrológico

O risco hidrológico relaciona-se à quantidade de energia gerada pelas usinas hidrelétricas, que dependem principalmente da quantidade de chuvas. Isto porque, quando há sobra de água, há geração de energia e ganho excedente ao gerador. Inversamente, quando há falta de água, há menor geração hidrelétrica, surgindo a necessidade do acionamento das termoelétricas, acarretando um aumento no custo de geração de energia para as distribuidoras. Este implemento de custo é que é compartilhado com os consumidores por meio da cobrança das bandeiras tarifárias.

A ANEEL define o risco hidrológico nos seguintes termos:

[...] incerteza decorrente da inerente variação da geração da fonte hidráulica, que por sua vez está fortemente vinculada ao comportamento pluviométrico, determinante para que se afira a afluência das bacias hidrográficas e o consequente armazenamento dos reservatórios.⁷⁹

Inicialmente, o modelo das bandeiras tarifárias era influenciado pelas chuvas que ocorrem na última semana do mês. Pelo atual modelo, introduzido pela Nota Técnica no 133/2017-SRG-SEM-SGT/ANEEL⁸⁰, o que se considera é o risco hidrológico, também denominado de GSF (em inglês, Generation Scaling Factor) no qual se considera o acumulado de chuvas em um determinado período, pois apesar da ocorrência de chuvas na última semana do mês, estas podem ser insuficientes para recuperar os reservatórios das hidrelétricas, o que justificaria a manutenção da bandeira tarifária no patamar amarelo ou vermelho.

Relativamente a esta relação entre o risco hidrológico e a bandeira tarifária incidente, vejamos gráfico 3:

Gráfico 3 - Histórico das Bandeiras Tarifárias

⁷⁹ AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Nota Técnica nº 134 de 05 de agosto de 2015**. Análise das contribuições recebidas no âmbito da Audiência Pública nº 32/2015. Disponível em:< http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2015/032/resultado/nt_134_2015-gsf-analise_dos_pleitos_dos_geradores.pdf>. Acesso em 26 nov. 2018.

⁸⁰ AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Nota Técnica no 133/2017-SRG-SEM-SGT/ANEEL**. Nova Metodologia para as Bandeiras Tarifárias. Disponível em:< [http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2017/061/documento/nt133.2017_\(com_air\).pdf](http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2017/061/documento/nt133.2017_(com_air).pdf)> Acesso em: 16 dez. 2018.



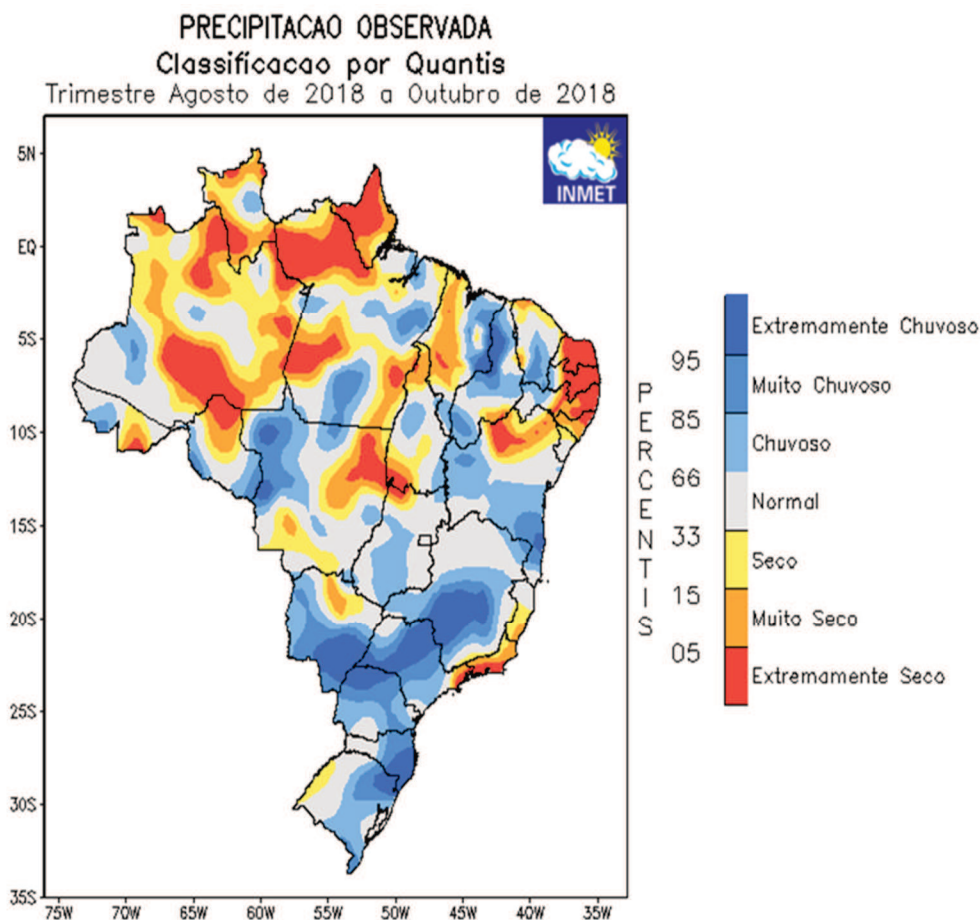
Fonte: JORNAL SOMOS.⁸¹

No último trimestre relacionado na tabela, ago-set-out-2018, a bandeira tarifária estabelecida foi a vermelha, acarretando maior custo ao consumidor final por kWh. Em contrapartida, as empresas do sistema faturam o adicional máximo de seus consumidores, indicando a entrada de receitas. No entanto, convém assinalar que, conforme já mencionado, tais receitas não permanecem nos cofres das distribuidoras, pois o mesmo é repassado para a conta bandeiras, apesar do aumento do custo de geração.

Com a finalidade de correlacionar a bandeira tarifária estabelecida e as chuvas ocorridas em um determinado período, efetuou-se uma consulta junto ao site do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), e se obteve o mapa de precipitação acumulada no período de agosto a outubro de 2018, no qual se observou que a precipitação foi considerada “extremamente chuvoso” em várias regiões do país, muito embora a bandeira tarifária acionada estivesse no patamar vermelho.

⁸¹ JORNAL SOMOS. **Quinto mês consecutivo com energia mais cara: bandeira vermelha continua.** Disponível em: < <http://jornalsomos.com.br/brasil/detalhe/quinto-mes-consecutivo-com-energia-mais-cara-bandeira-vermelha-continua> > Acesso em: 02 dez. 2018.

Figura 4 - Precipitação Observada no Trimestre de Agosto de 2018 a Outubro de 2018



Fonte: Instituto Nacional de Meteorologia (INMET).⁸²

Da análise do mapa, constata-se que, especialmente nas regiões sul e sudeste, a chuva mantém-se em patamares razoáveis, situando-se entre os patamares “chuvoso” e “extremamente chuvoso”.

Do exposto, entende-se que é manifesta a necessidade de adequar a Resolução para afastar a uniformidade da bandeia tarifária no território nacional, a fim de que algumas regiões do país não sejam oneradas com o acréscimo decorrente das bandeiras tarifárias em razão do período de secas de outras regiões. Apesar de estarmos diante de um Sistema Interligado Nacional, no que diz respeito à questão das chuvas, o Brasil apresenta microclimas diversos e tal critério merece ser considerado para não onerar desnecessariamente parcela dos consumidores, uma vez que da forma como está instituído o sistema de bandeiras tarifárias imputa-se ao

⁸² INSTITUTO NACIONAL DE METEOROLOGIA (INMET). **Precipitação observada no trimestre de agosto de 2018 da outubro de 2018.** Disponível em: <<http://www.inmet.gov.br/portal/index.php?r=clima/quantis2>> Acesso em: 24 nov. 2018.

cliente, no caso de fixação de bandeira tarifária amarela ou vermelha um acréscimo tarifário, com fundamento em apenas uma projeção do comportamento hidrológico daquele período, o qual nem sempre se concretiza. Assim, constata-se que aquele consumidor que reside em local onde há maior abundância de chuvas é submetido à mesma bandeira tarifária daquele cliente que se encontra em uma região onde há seca. Tal situação infringe o princípio do equilíbrio que deve nortear as relações consumeristas isto porque coloca os consumidores em uma situação de igualdade perante formal, e não substancial, vez que situações faticamente diversas são tratadas da mesma forma pela Resolução nº 547/2013 da ANEEL⁸³, que instituiu as bandeiras tarifárias. Sobre o equilíbrio que deve nortear as relações consumeristas leciona Jorge Alberto Quadros Silva:

Trata-se de equilíbrio absoluto porque a lei passou a exigir, na relação contratual, o equilíbrio substancial, de sorte que nenhuma das partes tenha significativamente mais direitos e vantagens que a outra (justiça substancial). Isso quer dizer que não é suficiente a igualdade formal pressuposta no momento antecedente à conclusão do contrato (justiça formal), para que a justiça contratual seja alcançada⁸⁴

Evidencia-se que a atual configuração do setor elétrico extremamente aproximada de um paradigma competitivo, de essência privada, apesar de várias distribuidoras de energia ainda guardarem a natureza de estatais. Não estamos diante de um sistema competitivo puro, uma vez que a energia elétrica é considerada serviço público essencial, e mesmo quando fornecido por empresas privadas submete-se a regras estatuídas pelo órgão regulador no que tange a interrupção ou suspensão do fornecimento. Tanto é assim que a jurisprudência já se manifestou no sentido de que a suspensão do fornecimento de energia pode representar infringência ao princípio da dignidade da pessoa humana. Neste sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. FORNECIMENTO DE **ENERGIA ELÉTRICA**. SUSPENSÃO IMOTIVADA. INTERRUPÇÃO DE 31/08/2013 A

⁸³ AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Resolução normativa nº 547, de 16 de abril de 2013**. Estabelece os procedimentos comerciais para aplicação do sistema de bandeiras tarifárias. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/documents/656877/14486448/ren2013547.pdf/c891e96e-9d30-43a0-870c-c1c4b725dbbd?version=1.0.>>. Acesso em: 20 set. 2018.

⁸⁴ SILVA, Jorge Alberto Quadros de Carvalho. **Código de Defesa do Consumidor Anotado e legislação complementar**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.p.74

02/09/2013. LOCALIDADE DE PIRATINI. PRAZO EXCESSIVO PARA O RESTABELECIMENTO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA **DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA**. DANO MORAL CONFIGURADO(...) ⁸⁵

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MUNICÍPIO DE SÃO BORJA. PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO E NUMERAÇÃO PARA O FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. POSSIBILIDADE. SERVIÇOS ESSENCIAIS. No caso concreto, se mostra irrelevante a perquirição a respeito da propriedade do imóvel, sobre o qual exerce a posse a parte autora, para que se defira a autorização e numeração para o fornecimento de energia elétrica, na medida em que consiste em serviço essencial para salvaguardar a dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado democrático de direito, disposto no artigo 1º, III, da Constituição Federal. Com efeito, a manutenção da decisão que indeferiu o pedido de tutela antecipada seria capaz de gerar dano grave ou de difícil ou impossível reparação, razão pela qual deve ser reformada. Precedente. AGRAVO PROVIDO. UNÂNIME. ⁸⁶

Este é um dos aspectos que distanciam a atividade de distribuição de energia elétrica do paradigma competitivo, além do fato de que a energia elétrica não se sujeita a armazenamento, o que faz com que o seu custo seja calculado praticamente em tempo real em relação ao seu consumo. Daí que, segundo Roberto Mayo: “o planejamento e coordenação entre a oferta e a demanda são fundamentais para manter o equilíbrio e a eficiência do sistema elétrico”.⁸⁷ Ainda, cabe salientar que a tarifa de energia elétrica não se apresenta de modo uniforme para todos os clientes, estabelecendo-se tarifas subsidiadas para parte da população, em razão da baixa renda, ou por meio de programas assistenciais como Luz para todos, e, evidentemente, tal fato repercute no valor da tarifa, pois a maioria dos consumidores arca com um acréscimo tarifário para manter tais benefícios.

⁸⁵ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 70077993400**. Apelante: Ivonete Oliveira das Neves. Apelado: Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica. Rel. Des. Tasso Caubi Soares Delabary. j. em 15-06-2018. Disponível em: <http://www1.tjrs.jus.br/busca/search?q=70077993400&proxystylesheet=tjrsindex&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a__politicassite&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&sort=date%3AD%3A%3Ad1&as_qj=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&as_q=+#main_res_juris>. Acesso em: 10 jul. 2017.

⁸⁶ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Agravo de Instrumento nº 71007462559**. Agravante: Daniele Souza Carvalho. Agravado: Município de São Borja. Rel. Dr. Mauro Caum Gonçalves. J. em 23-05-2018. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJ>. Acesso em: 10 jul. 2017.

⁸⁷ MAYO, Roberto. **Mercados de eletricidade**. Synergia. 2012.

4.3. Do Parecer Exarado pelo Tribunal de Contas da União Acerca da Matéria

Em parecer exarado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (de nº 025.919/2017-2.)⁸⁸ de março de 2018, foram apontados objetivos subliminares do sistema de bandeiras tarifárias, quais sejam:

1. aumentar a sincronização de preços e custos de energia no curto prazo, sinalizando aos consumidores quando há escassez na oferta de energia e, por consequência, maiores custos de geração;
2. melhorar o balanço entre os pagamentos das distribuidoras com aquisição de energia e as tarifas cobradas dos consumidores, evitando que as empresas sofram impactos financeiros e tenham sua capacidade de investimento afetada;
3. mitigar o impacto dos custos com a compra de energia no mercado de curto prazo pelas distribuidoras nos eventos tarifários – reajustes e revisões.

Resta evidenciado que, na sua concepção, as bandeiras tarifárias objetivavam sinalizar o aumento dos custos na geração. No entanto, o mecanismo das bandeiras se revelou vantajoso para evitar que as distribuidoras sofram com os impactos decorrentes dos custos com geração sem a necessidade de um reajuste periódico. Neste cenário, quem restou prejudicado foi o consumidor, uma vez que de forma desavisada é submetido a um aumento tarifário em decorrência de uma situação que não deu causa e que em tese deveria ser suportada pelo fornecedor, uma vez que se insere na álea ordinária do contrato de concessão firmado.

Portanto, segundo o mencionado parecer, o sistema de bandeiras tarifárias não cumpre o seu objetivo de sinalizar a necessidade de economizar energia, apenas onerando os consumidores e antecipando receita para as distribuidoras de energia. Na defesa de seu voto, o ministro relator, Aroldo Cedraz, disse que, pela ótica do interesse público, o tribunal não está mais aceitando tal tratamento aos consumidores. Salienta-se os seguintes excertos:

[...]

as Bandeiras Tarifárias não estão alcançando o relevante objetivo de provocar consumo consciente de energia nos períodos em que a geração está mais cara, estando elas, na verdade, assumindo um papel cada vez mais importante de antecipar receitas para evitar um acúmulo de custos para as distribuidoras de energia, deixando em

⁸⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Parecer nº 025.919/2017-2**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E61E3109601624DC6CA0564A2&inline=1>> Acesso em 18 jun. 2018.

segundo plano a pré-anunciada intenção de atuar como sinalizador para redução de consumo.

[...]

Com essa conduta, o Poder Público ignora o respeito de que é digno o mercado cativo, a despeito de a proteção desses consumidores estar assegurada em nosso ordenamento jurídico, por exemplo, mediante a outorga de competências específicas aos órgãos reguladores, a quem cabe zelar pela “prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários”, consoante previsto no art. 6º da Lei 8.987, de 13/2/1995.⁸⁹

O relator ainda ressaltou que o volume arrecadado pelo mecanismo das bandeiras tarifárias, entre janeiro de 2015 e junho de 2017, chegou a R\$ 20,5 bilhões, valor que foi repassado às distribuidoras. Em contrapartida, o ônus das empresas concessionárias foi de apenas R\$ 12,6 milhões, ou seja, há uma disparidade entre o custo repassado aos clientes e o efetivo desembolso por partes das concessionárias, o que acarreta um ônus demasiado ao consumidor. Assim, evidenciado está o caráter arrecadatório do sistema instituído, afastando-se daquele objetivo inicial que era o de indicar o aumento nos custos de geração de energia elétrica, corroborando-se a necessidade de alteração/revisão no sistema instituído.

⁸⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Parecer nº 025.919/2017-2**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E61E3109601624DC6CA0564A2&inline=1>> Acesso em: 18 jun. 2018.

5 REFLEXOS DAS BANDEIRAS TARIFÁRIAS EM FACE DO CONSUMIDOR E DAS CONCESSIONÁRIAS DE ENERGIA

Convém destacar que as normas consumeristas são aplicáveis aos serviços públicos *uti singuli*, ou seja, aqueles serviços prestados de forma individualizada e remunerados mediante tarifa ou preço público, como é o caso da energia elétrica. Apesar de estarmos diante de uma contratação que ostenta certas peculiaridades, dentre as quais destaco a compulsoriedade, uma vez que não é dado ao consumidor de energia elétrica a faculdade de escolha quanto ao seu fornecedor e a existência de um órgão regulatório a disciplinar parte desta relação contratual, é inafastável a incidência do Código de Defesa do Consumidor às situações que envolvem o fornecimento de energia elétrica, principalmente quando estamos diante do consumidor doméstico.

A jurisprudência é pacífica neste sentido. Exemplificativamente, menciona-se:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO DE COBRANÇA. ENERGIA ELÉTRICA. CEEE-D. RECUPERAÇÃO DE CONSUMO. IRREGULARIDADE NO MEDIDOR. PROVA UNILATERAL. AUSÊNCIA DE PERÍCIA TÉCNICA. FRAUDE NÃO COMPROVADA. 1. As obrigações decorrentes do consumo de energia elétrica são daqueles que efetivamente utilizaram e usufruíram do serviço, em virtude de se tratar de obrigação *propter personam*, sendo o contrato de fornecimento de energia elétrica estritamente pessoal. 2. **O serviço público de energia elétrica está abrangido pelo Código de Defesa do Consumidor, que estabelece normas de ordem pública e interesse social, segundo disposto no artigo 1º da Lei nº 8.078/90, razão pela qual devem ser observadas as regras dispostas na legislação consumerista, de modo a evitar eventuais desequilíbrios entre as partes, especialmente em virtude da hipossuficiência do consumidor em relação ao fornecedor.** 3. Nos termos do artigo 14, caput, do CDC, a concessionária prestadora do serviço público responde na forma objetiva pelo fato do serviço, observadas as determinações contidas no artigo 22 do mesmo diploma legal. 4. Mostra-se abusivo o ato de cobrança do débito de recuperação de consumo por inexistir prova suficiente capaz de endossar as alegações da parte autora acerca da alegada fraude ao medidor, uma vez que a prova apresentada foi produzida unilateralmente. 5. A concessionária demandante deixou de produzir a prova necessária a constituição do seu direito, ônus este que lhe competia, e do qual não se desincumbiu, nos termos do artigo 333, inciso I, do CPC/1973, correspondente ao art. 373, inciso I, do

CPC/2015. 6. Sentença de parcial procedência mantida. RECURSO DESPROVIDO.⁹⁰

Neste mesmo diapasão, dispõe a Lei Federal nº 8.987/95 que em seu artigo 7º, faz uma remissão genérica à aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos usuários de serviços públicos, ao estabelecer: “Art. 7º. Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários: I - receber serviço adequado.”⁹¹

No entanto, há um fator imprescindível para que aquele usuário de serviço público seja considerado consumidor: ele precisa utilizar a energia elétrica como destinatário final econômico, ou seja, para um uso pessoal ou familiar. É o que ocorre com os consumidores residenciais.

Já aqueles que adquirem grandes quantidades de energia elétrica, e que muitas vezes contratam por demanda, utilizam a energia elétrica como insumo, sendo considerados usuários em sentido estrito, não tendo a seu dispor as normas do Código de Defesa do Consumidor. É o que geralmente se observa relativamente a grandes indústrias.

Contudo, poderá ser aplicado o Código de Defesa do Consumidor àqueles que adquirirem o serviço de energia elétrica no desenvolvimento de uma atividade econômica, desde que demonstrem, no caso concreto, a vulnerabilidade na sua relação com a prestadora de serviço público.⁹²

Daí que pertinente analisar as repercussões do sistema de bandeiras à luz do Direito do Consumidor e Regulatório.

⁹⁰ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 70078141934**. Apelante: Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica. Apelado: Thiago Almeida Sosa. Rel. Des. Sérgio Luiz Grassi Beck. j. em 26-10-2018. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=70078141934&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a__politicassite&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF8&ie=UTF8&ud=1&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&as_qj=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&as_q=+#main_res_juris>. Acesso em: 13 dez. 2018.

⁹¹ BRASIL. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm>. Acesso em: 13 dez. 2018.

⁹² CAVALIERI FILHO, Sergio. O direito do consumidor no limiar do século XXI. **Revista de Direito do Consumidor**. vol. 35/2000. p. 97-108. Jul-Set. 2000.

5.1 Repercussões do Sistema de Bandeiras Tarifárias em Face do Direito do Consumidor e Regulatório

À luz dos princípios do direito do consumidor, constata-se que o sistema das bandeiras tarifárias infringe o princípio da transparência, previsto no artigo 4º, caput do Código de Defesa do Consumidor. Prevê o estatuto consumerista:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:⁹³

Acerca deste princípio, leciona Claudia Lima Marques:

(...) transparência é clareza, é informação sobre os temas relevantes da futura relação contratual. Eis por que institui o CDC um novo e amplo dever para o fornecedor, o dever de informar ao consumidor não só sobre as características do produto ou serviço como também sobre o conteúdo do contrato. Pretendeu, assim, o legislador evitar qualquer tipo de lesão ao consumidor, pois, sem ter conhecimento do conteúdo do contrato, das obrigações que estará assumindo poderia vincular-se a obrigações que não pode suportar ou que simplesmente não deseja.⁹⁴

Entende-se que há lesão ao princípio da transparência porque a definição da bandeira tarifária aplicável é fixada de modo unilateral por parte da ONS, com fundamento nos critérios retro mencionados, em especial, o risco hidrológico. A ONS notifica a ANEEL sobre a bandeira definida e esta efetua a divulgação em seu sítio na internet. Muito embora a agência reguladora disponibilize em seu site os respectivos relatórios de acionamento das bandeiras tarifárias, o que se observa dos mesmos é que estes possuem conteúdo extremamente técnico, o que os torna inacessíveis à maior parte dos consumidores. Acerca deste ponto leciona Giovanni Sartori: “[...] para uma efetiva transparência não basta apenas que as informações

⁹³ BRASIL. **Lei Federal nº 8.078 de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8078.htm>. Acesso em: 06 jul. 2018.

⁹⁴ MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 5ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2005.

estejam disponíveis, mas que tenham consistência e inteligibilidade, estando decodificadas em linguagem acessível para entendimento do público em geral”.⁹⁵

Como desdobramento desse princípio, constata-se também infringência ao direito de informação, isto porque o acréscimo decorrente das bandeiras tarifárias é “cientificado” ao consumidor somente no mês anterior ao início de sua vigência, não ficando claro a este as razões da adoção daquela bandeira para aquele mês. Sobre o princípio da informação, ensinou o Ministro Antonio Herman Benjamin:

[...]10. A informação deve ser correta (= verdadeira), clara (= de fácil entendimento), precisa (= não prolixa ou escassa), ostensiva (= de fácil constatação ou percepção) e, por óbvio, em língua portuguesa.⁹⁶

Verifica-se que, para o consumidor, a informação acerca da bandeira tarifária incidente não se demonstra clara, pois as razões da adoção daquela bandeira consta de relatórios de difícil entendimento. No caso, o fornecedor possui um conhecimento muito maior que o consumidor, ficando configurado o chamado *déficit informacional* frente ao consumidor.

Neste sentido, leciona Claudia Lima Marques:

O direito à informação, assegura igualdade material e formal (art. 5º, I e XXXII da CF/1988) para o consumidor frente ao fornecedor, pois o que caracteriza o consumidor é justamente seu déficit informacional, quanto ao produto e serviço, suas características, componentes e riscos e quanto ao próprio contrato, no tempo e conteúdo.⁹⁷

⁹⁵ SARTORI, Giovanni. **Homo videns: televisão e pós-pensamento**. Bauru: Edusc, 2001.

⁹⁶ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 586316 – MG 2003/0161208-5**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação – ABIA. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=683195&tipo=0&nreg=200301612085&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20090319&formato=PDF&salvar=false>>. Acesso em: 09 dez. 2018.

⁹⁷ MARQUES, Claudia Lima. BENJAMIN, Antonio Herman V. MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 3. Ed. São Paulo: Ed. RT, 2010.p. 248.

Figura 5 - Calendário Previsto de Divulgação das Bandeiras Tarifárias

CALENDÁRIO PREVISTO DIVULGAÇÃO BANDEIRAS TARIFÁRIAS - 2018	
Fevereiro	26/Jan
Março	23/Fev
Abril	29/Mar
Maio	27/Abr
Junho	25/Mai
Julho	29/Jun
Agosto	27/Jul
Setembro	31/Ago
Outubro	28/Set
Novembro	26/Out
Dezembro	30/Nov

Fonte: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) ⁹⁸

A bandeira tarifária adotada é veiculada no site da agência reguladora, o que faz com que a maior parte dos consumidores sequer tomem conhecimento antes de receberem a sua fatura de energia elétrica contendo o acréscimo.

O princípio da informação impõe um dever ao fornecedor (no caso a concessionária de energia elétrica) em deixar claro para o consumidor todas as obrigações e explicar os detalhes técnicos, econômicos e legais do negócio, dando ao consumidor o prévio acesso e conhecimento de todas as cláusulas contratuais presentes. ⁹⁹

Apesar de formalmente cumprido o *dever de informação* por parte da Agência Reguladora, uma vez que são veiculados em seu sítio na internet as informações que norteiam a adoção da bandeira tarifária naquele mês, os efeitos acabam sendo inócuos pois a informação evidentemente não é transmitida de forma adequada ou eficiente, já que para a grande massa de consumidores estas informações não são percebidas e até mesmo na própria fatura de energia elétrica, há apenas uma pequena

⁹⁸ AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Calendário previsto de divulgação das bandeiras tarifárias 2018**. Disponível em: < http://www.aneel.gov.br/baixa-tensao-itens/-/asset_publisher/e2INtBH4EC4e/content/oquesaobandeiratarifarias/654800?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.aneel.gov.br%2Fbaixatensaoitens%3Fp_p_id%3D101_INSTANC E_e2INtBH4EC4e%26p_p_lifecycle%30%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn2%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D3>. Acesso em: 24 nov. 2018.

⁹⁹ CARVALHO, Francisco Ortêncio de. **Direito do Consumidor e Crise da Autonomia da Vontade**. Ed. Nuria Fabris, Porto Alegre, 2014.pg. 156.

observação quanto à bandeira tarifária vigente e sua cobrança, conforme podemos observar a partir da Figura 8:

Figura 6 - Fatura de energia elétrica

Medição	kWh	Consumo	Faturamento	Vencimento	Total em Reais																																										
Nº do medidor	340/1449	244 kWh	08/2018	02/09/2018	209,09																																										
Fator de Multiplicação	1,000																																														
Letras 16/09/2018	35558																																														
Letras 17/07/2018	35314																																														
Consumo*	244																																														
*Consumo Líquido																																															
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Descrição</th> <th>Quantidade</th> <th>Preço</th> <th>Valor R\$</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Consumo</td> <td>244</td> <td>0,763167</td> <td>188,26</td> </tr> <tr> <td>Adc. Band. Vermel P2</td> <td></td> <td></td> <td>12,18</td> </tr> <tr> <td>Subtotal (R\$)</td> <td></td> <td></td> <td>200,44</td> </tr> <tr> <td colspan="4">Lançamentos e Serviços</td> </tr> <tr> <td>Gp-Contrib de Ilum Pub</td> <td></td> <td></td> <td>7,13</td> </tr> <tr> <td>Subtotal (R\$)</td> <td></td> <td></td> <td>7,13</td> </tr> </tbody> </table>						Descrição	Quantidade	Preço	Valor R\$	Consumo	244	0,763167	188,26	Adc. Band. Vermel P2			12,18	Subtotal (R\$)			200,44	Lançamentos e Serviços				Gp-Contrib de Ilum Pub			7,13	Subtotal (R\$)			7,13														
Descrição	Quantidade	Preço	Valor R\$																																												
Consumo	244	0,763167	188,26																																												
Adc. Band. Vermel P2			12,18																																												
Subtotal (R\$)			200,44																																												
Lançamentos e Serviços																																															
Gp-Contrib de Ilum Pub			7,13																																												
Subtotal (R\$)			7,13																																												
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Perdas de Transformação (%)</th> <th>0</th> </tr> <tr> <th>Fator de Potência</th> <th>1,00000</th> </tr> <tr> <th>Período Fiscal</th> <th>14/09/2018</th> </tr> <tr> <th>Limite</th> <th>16/09/2018</th> </tr> <tr> <th>Apresentação</th> <th>16/09/2018</th> </tr> <tr> <th>Próxima Letra - Previsão</th> <th>17/09/2018</th> </tr> </thead> </table>						Perdas de Transformação (%)	0	Fator de Potência	1,00000	Período Fiscal	14/09/2018	Limite	16/09/2018	Apresentação	16/09/2018	Próxima Letra - Previsão	17/09/2018																														
Perdas de Transformação (%)	0																																														
Fator de Potência	1,00000																																														
Período Fiscal	14/09/2018																																														
Limite	16/09/2018																																														
Apresentação	16/09/2018																																														
Próxima Letra - Previsão	17/09/2018																																														
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Composição da Fatura</th> <th>R\$</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Energia</td> <td>64,56</td> </tr> <tr> <td>Transmissão</td> <td>15,80</td> </tr> <tr> <td>Distribuição</td> <td>25,49</td> </tr> <tr> <td>Enc. Setoriais</td> <td>21,55</td> </tr> <tr> <td>Tributos</td> <td>66,44</td> </tr> <tr> <td>Perdas</td> <td>8,35</td> </tr> </tbody> </table>						Composição da Fatura	R\$	Energia	64,56	Transmissão	15,80	Distribuição	25,49	Enc. Setoriais	21,55	Tributos	66,44	Perdas	8,35																												
Composição da Fatura	R\$																																														
Energia	64,56																																														
Transmissão	15,80																																														
Distribuição	25,49																																														
Enc. Setoriais	21,55																																														
Tributos	66,44																																														
Perdas	8,35																																														
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Consumos Faturados em kWh</th> <th>Consumo</th> <th>Valor</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2018 AGO 20L</td> <td>1246,0</td> <td>8,13</td> </tr> <tr> <td>JUL 20L</td> <td>1246,0</td> <td>8,48</td> </tr> <tr> <td>JUN 20L</td> <td>1246,0</td> <td>8,91</td> </tr> <tr> <td>MAR 20L</td> <td>1246,0</td> <td>7,34</td> </tr> <tr> <td>ABR 20L</td> <td>1246,0</td> <td>8,34</td> </tr> <tr> <td>MAR 20L</td> <td>1246,0</td> <td>10,80</td> </tr> <tr> <td>FEV 21L</td> <td>1246,0</td> <td>7,47</td> </tr> <tr> <td>JAN 20L</td> <td>1246,0</td> <td>10,16</td> </tr> <tr> <td>2017 DEZ 21L</td> <td>1246,0</td> <td>8,80</td> </tr> <tr> <td>NOV 20L</td> <td>1246,0</td> <td>8,97</td> </tr> <tr> <td>OUT 20L</td> <td>1246,0</td> <td>8,87</td> </tr> <tr> <td>SET 21L</td> <td>1246,0</td> <td>7,36</td> </tr> <tr> <td>AUG 20L</td> <td>1246,0</td> <td>8,97</td> </tr> </tbody> </table>						Consumos Faturados em kWh	Consumo	Valor	2018 AGO 20L	1246,0	8,13	JUL 20L	1246,0	8,48	JUN 20L	1246,0	8,91	MAR 20L	1246,0	7,34	ABR 20L	1246,0	8,34	MAR 20L	1246,0	10,80	FEV 21L	1246,0	7,47	JAN 20L	1246,0	10,16	2017 DEZ 21L	1246,0	8,80	NOV 20L	1246,0	8,97	OUT 20L	1246,0	8,87	SET 21L	1246,0	7,36	AUG 20L	1246,0	8,97
Consumos Faturados em kWh	Consumo	Valor																																													
2018 AGO 20L	1246,0	8,13																																													
JUL 20L	1246,0	8,48																																													
JUN 20L	1246,0	8,91																																													
MAR 20L	1246,0	7,34																																													
ABR 20L	1246,0	8,34																																													
MAR 20L	1246,0	10,80																																													
FEV 21L	1246,0	7,47																																													
JAN 20L	1246,0	10,16																																													
2017 DEZ 21L	1246,0	8,80																																													
NOV 20L	1246,0	8,97																																													
OUT 20L	1246,0	8,87																																													
SET 21L	1246,0	7,36																																													
AUG 20L	1246,0	8,97																																													
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Tributos (Valores incluídos no preço)</th> <th>Valor</th> <th>Alíquota</th> <th>Valor</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ICMS B. e ariz. C. e. (R\$)</td> <td>201,36</td> <td>alíquota 30%</td> <td>R\$ 61,98</td> </tr> <tr> <td>PS-COFINS Contrib. Finc. ANEEL nº 336/2015</td> <td></td> <td>alíquota 2,1023%</td> <td>R\$ 5,86</td> </tr> </tbody> </table>						Tributos (Valores incluídos no preço)	Valor	Alíquota	Valor	ICMS B. e ariz. C. e. (R\$)	201,36	alíquota 30%	R\$ 61,98	PS-COFINS Contrib. Finc. ANEEL nº 336/2015		alíquota 2,1023%	R\$ 5,86																														
Tributos (Valores incluídos no preço)	Valor	Alíquota	Valor																																												
ICMS B. e ariz. C. e. (R\$)	201,36	alíquota 30%	R\$ 61,98																																												
PS-COFINS Contrib. Finc. ANEEL nº 336/2015		alíquota 2,1023%	R\$ 5,86																																												
<p>FATURAÇÃO EM REAIS GERADA POR SISTEMA AUTOMÁTICO</p> <p>Período Band. Tarif. Vermelha P2-1607-18/18</p>																																															

Fonte: Recorte efetuado em conta de energia da autora.

Com efeito, a ANEEL, ao instituir o sistema das bandeiras tarifárias, ambicionou tornar favorável às distribuidoras de energia elétrica o cenário de geração e distribuição de energia elétrica no país, transferindo a estas recursos de titularidade dos consumidores, antecipando para os últimos, um custo ainda incerto para as concessionárias, isto porque o cenário de geração está sujeito a alterações em razão da ocorrência ou não de chuvas. Contudo, com esta medida adotada pelo órgão regulador, impõe-se ao consumidor um aumento de tarifa sem se ter certeza acerca da ocorrência de justa causa, em possível violação ao artigo 39 do Estatuto consumerista, que dispõe:

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:
[...]

X - elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços.¹⁰⁰

Este preceito encontra-se em consonância com o previsto na Lei Federal nº 12.529/11 que dispõe acerca da defesa da concorrência e que prevê em seu artigo 36:

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:
III - aumentar arbitrariamente os lucros;¹⁰¹

A questão que se põe, neste caso, é estabelecer o que é “justa causa” para fins de aumento de tarifa. Leciona Bruno Miragem que:

(...) a identificação e a sanção da prática de elevação sem justa causa do preço de produtos e serviços prevista no CDC não dependa, necessariamente, da identificação do abuso de posição dominante, tampouco do aumento dos lucros do fornecedor.¹⁰²

Ou seja, a existência de justa causa não se relaciona necessariamente ao aumento dos lucros do fornecedor dos serviços (no caso, as concessionárias ou distribuidoras de energia elétrica), mas sim com a elevação dos custos que compõem o preço, o aumento da demanda, investimentos feitos para viabilizar o serviço, reposição de inflação, p. ex.¹⁰³

Segundo a Agência Reguladora, a justa causa para a instituição das bandeiras tarifárias está configurada, pois decorre do incremento nos custos com geração¹⁰⁴. Outra questão que se coloca é se este incremento nos custos não deveria ser

¹⁰⁰ BRASIL. **Lei Federal nº 8.078/90 de 11 de setembro de 1990**. Código de Defesa do Consumidor. Brasília: Senado, 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8078.htm>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

¹⁰¹ BRASIL. **Lei Federal nº 12.529/11**. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

¹⁰² MIRAGEM, Bruno. **Direito protege o consumidor e livre concorrência de aumentos abusivos**. Consultor Jurídico. São Paulo. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jan-06/garantias-consumo-direito-protege-consumidor-livre-concorrenca-aumentos-abusivos>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

¹⁰³ MIRAGEM, op. cit. p.2.

¹⁰⁴ AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Bandeiras tarifárias**. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/bandeiras-tarifarias>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

suportado pela própria distribuidora de energia, pois decorre do exercício de sua atividade empresarial e se insere na álea ordinária do contrato de concessão.

Define Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Álea ordinária ou empresarial, que está presente em qualquer tipo de negócio; é um risco que todo empresário corre, como resultado da própria flutuação do mercado; sendo previsível, por ele responde o particular. Há quem entenda que mesmo nesses casos a Administração responde, tendo em vista que nos contratos administrativos os riscos assumem maior relevância por causa do porte dos empreendimentos, o que torna mais difícil a adequada previsão dos gastos; não nos parece aceitável essa tese, pois, se os riscos não eram previsíveis a álea deixa de ser ordinária;¹⁰⁵

Ainda que se admita o sistema tal como configurado atualmente, não fica claro ao consumidor se o acréscimo experimentado na tarifa é realmente decorrente do aumento dos custos com a geração, isto porque os valores são unilateralmente fornecidos pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico, que mês a mês apura se houve incremento nos custos com a geração, fixa a bandeira tarifária vigente naquele período e repassa esta informação ao órgão regulador.

Outra questão que se põe é que algumas distribuidoras contratam mais energia termelétrica que outras, originando para si maiores despesas, no entanto, o acréscimo decorrente das bandeiras tarifárias é o mesmo em todo o país, desfavorecendo o equilíbrio econômico financeiro de algumas distribuidoras que possuem maior desembolso.¹⁰⁶ Ou seja, se a finalidade é preservar o equilíbrio econômico financeiro das distribuidoras, constata-se que tal objetivo não é alcançado, uma vez que situações econômico financeiras diversas, inerentes a cada distribuidora de energia elétrica, são tratadas de forma similar, deixando-se à Conta Centralizadora de Recursos das Bandeiras Tarifárias o papel de equalizar tais diferenças.

Conforme a Nota Técnica 133/2017-SRG-SEM-SGT/ANEEL, de 23/10/2017, prioriza-se o Sistema de Bandeiras como mecanismo de arrecadação, deixando em segundo plano sua utilização como sinalizador de preços ao consumidor,

¹⁰⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2009 p. 276.

¹⁰⁶ MOREIRA, Bruno. **Nova etapa de revisões tarifárias começa em abril**. Portal o Setor Elétrico. Disponível em: <<https://www.asetoreletrico.com.br/nova-etapa-de-revisoes-tarifarias-comeca-em-abril/>>. Acesso em: 06 jul. 2018.

demonstrando uma tendência de alteração na política das Bandeiras Tarifárias, transformando o órgão regulador em mero repassador de recursos. Vejamos:

As Bandeiras Tarifárias são um mecanismo de arrecadação de recursos que visa fazer frente a importantes obrigações financeiras de curto prazo que recaem sobre o fluxo de caixa das Distribuidoras, vinculados a custos variáveis (custos de geração por fonte termelétrica e da exposição aos preços de liquidação no mercado de curto prazo) decorrentes do resultado da operação do Sistema Interligado Nacional – SIN. (...) Outra importante dimensão das Bandeiras diz respeito ao seu potencial de repercussão sobre o segmento da demanda, enquanto mecanismo de sinalização econômica das condições de escassez por que passa o suprimento de energia do país. Essa dimensão cumpre relevante papel de informar o consumidor acerca da ordem de grandeza do custo incremental que irá recair sobre a tarifa de energia elétrica, facultando-lhe margem de reação em termos de mitigação desse impacto sobre seu padrão de consumo de eletricidade¹⁰⁷

Deste modo, por meio de norma infralegal, foi adicionado à tarifa mensal de energia um acréscimo mensalmente variável denominado de bandeiras tarifárias. Essa medida, acarreta impactos jurídicos, na seara do direito do consumidor e regulatório acarretando reflexos no equilíbrio econômico financeiro das concessionárias de energia elétrica e no desembolso financeiro efetuado pelo consumidor. Em razão da clareza e didática, traz-se excerto de voto proferido pela Desembargadora Denise de Oliveira Cezar:

[...] Segundo a agência reguladora, as **bandeiras** não representam uma conta a mais para o consumidor pagar, traduzindo “uma forma diferente de apresentar um custo que hoje já está na conta de energia, mas que geralmente passa despercebido. As **bandeiras tarifárias** não interferem nos itens passíveis de repasse tarifário. Antes das **bandeiras**, as variações que ocorriam nos custos de geração de energia, para mais ou para menos, eram repassados até um ano depois, no reajuste tarifário seguinte. A ANEEL entendeu que o consumidor deve ter a informação mais precisa e transparente sobre o custo real da energia elétrica. Por isso, as **bandeiras** sinalizam, mês a mês, o custo de geração da energia elétrica que será cobrada dos consumidores. Não existe, portanto, um novo custo, mas um sinal de preço que sinaliza para o consumidor o custo real da geração no momento em que ele está consumindo a energia, dando a oportunidade de adaptar seu consumo, se assim desejar. (... [...]) A cor da bandeira é definida mensalmente e aplicada a todos os

¹⁰⁷ AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Nota Técnica 133/2017-SRG-SEM-SGT/ANEEL, de 23 de outubro de 2017**. Nova Metodologia para as Bandeiras Tarifárias. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/aplicações/audiencia/arquivo/2010/120/documento/nota_tecnica_363_2010_sre-aneel.pdf>. Acesso em: 20 jun 2018.

consumidores, ainda que eles tenham reduzido seu consumo. Mas a redução do consumo pode diminuir o valor da conta ou, pelo menos, impedir que ela aumente. Além disso, quando os consumidores adaptam seu consumo ao sinal de preço eles estão contribuindo para reduzir os custos de geração de energia do sistema. O comportamento consciente do consumidor contribui para o melhor uso dos recursos energéticos.”

Esclarece a ANEEL, ainda, que, “quando o reajuste é feito, os custos da distribuidora são estimados considerando um cenário favorável de geração, ou seja, um cenário em que a bandeira é verde. Aí, se o cenário for realmente favorável, a bandeira será verde e o consumidor não precisa pagar nada a mais pela energia. Se os custos de geração forem maiores e for necessário acionar as **bandeiras** amarela ou vermelha, o consumidor paga as variações do custo de geração por meio das **bandeiras** aplicadas.”

Ou seja, com esse novo sistema, visa a ANEEL estabelecer uma forma mais transparente de apresentar ao consumidor o preço da energia elétrica, incluindo-se os custos variáveis de geração, calculados com base em uma previsão da arrecadação necessária para reembolsar as distribuidoras devido ao acionamento das termelétricas, o que permite, inclusive, a redução da tarifa diante de eventual reversão do cenário hidrológico.

[...]Na forma anterior, os custos da aquisição de energia poderiam ser repassados uma vez ao ano, sempre na data do reajuste de cada empresa distribuidora, surpreendendo os consumidores. Ou seja, o repasse gradual por meio do sistema das **bandeiras** não acarreta, na prática, novo custo aos usuários.

No regime de **bandeiras**, esse custo é repassado gradualmente, conforme a variação do uso da energia gerada pelas termelétricas, sinalizando aos consumidores quando há escassez na oferta de energia e, por consequência, aumento do preço na sua aquisição.¹⁰⁸

Outra questão que merece destaque é que o sistema de bandeiras tarifárias também infringe a legislação que regulamentou o Plano Real, eis que segundo a Lei Federal 9.069/95, os reajustes tarifários de serviços públicos e revisão dos preços públicos deverão ser realizados anualmente, e não em periodicidade inferior a ano, o que ocorre com as bandeiras tarifárias, que podem variar mensalmente. Estabelece a mencionada lei:

Art. 70. A partir de 1º de julho de 1994, o reajuste e a revisão dos preços públicos e das tarifas de serviços públicos far-se-ão:

¹⁰⁸ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Agravo de instrumento nº 70065114365**. Agravante: Hospital Comunitário de Sarandi. Agravado: RGE – Rio Grande Energia. Decisão monocrática. Des^a Denise Oliveira Cezar. j. em 19-06-2015. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/searchq=70065114365&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=* &aba=juris&entsp=a__politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&as_qj=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&as_q=+#main_res_juris>. Acesso em 06 jul. 2018.

- I – conforme atos, normas e critérios a serem fixados pelo Ministro da Fazenda; e
- II – anualmente.¹⁰⁹

Nesta mesma senda, dispõe o artigo 2º da Lei Federal nº 10.192/01 ao estatuir:

Art. 2º É admitida estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano.

§ 1º É nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano.¹¹⁰

Visando contornar esta evidente ilegalidade, editou-se a Medida Provisória nº 2227/2001 que cria uma exceção a esta regra quando estivermos diante de energia elétrica:

Art. 1º Não se aplicam as disposições dos §§ 1º e 3º do art. 2º da Lei nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001, o mecanismo de compensação das variações, ocorridas entre os reajustes tarifários anuais, de valores de itens da "Parcela A" previstos nos contratos de concessão de distribuição de energia elétrica, a ser regulado, por proposta da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, em ato conjunto dos Ministros de Estado de Minas e Energia e da Fazenda.¹¹¹

Sobre este assunto, manifestou-se a Agência Nacional de Energia Elétrica:

As tarifas representam a maior parte da conta de energia dos consumidores e dão cobertura para os custos envolvidos na geração, transmissão e distribuição da energia elétrica, além dos encargos setoriais. As bandeiras tarifárias, por sua vez, refletem os custos variáveis da geração de energia elétrica. Dependendo das usinas utilizadas para gerar a energia, esses custos podem ser maiores ou menores. Antes das bandeiras, essas variações de custos só eram repassadas no reajuste seguinte, um ano depois. Com as bandeiras, a conta de energia passa a ser mais transparente e o consumidor tem a informação no momento em que esses custos acontecem. Em resumo: as bandeiras refletem a variação do custo da geração de

¹⁰⁹ BRASIL **Lei Federal nº 9069, de 29 de junho de 1995**. Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o REAL, e dá outras providências. Brasília. Senado, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9069.htm>. Acesso em: 15 dez 2016.

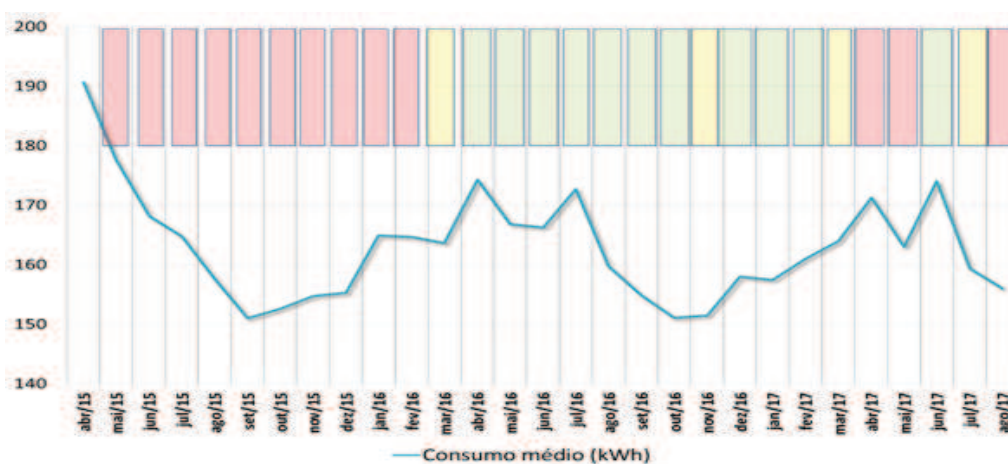
¹¹⁰ BRASIL. **Lei Federal nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001**. Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10192.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

¹¹¹ BRASIL. **Medida Provisória nº 2.227 de 4 de setembro de 2001**. Estabelece exceção ao alcance do art. 2º da Lei 10.192, de 14 de fevereiro de 2011. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2227.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

energia, quando ele acontece. Quando a bandeira está verde, as condições hidrológicas para geração de energia são favoráveis e não há qualquer acréscimo nas contas. Se as condições são um pouco menos favoráveis, a bandeira passa a ser amarela e há uma cobrança adicional, proporcional ao consumo, na razão de R\$ 2,50 por 100 kWh (ou suas frações). Já em condições ainda mais desfavoráveis, a bandeira fica vermelha e o adicional cobrado passa a ser proporcional ao consumo na razão de R\$ 4,50 por 100 kWh (ou suas frações). A esses valores são acrescentados os impostos vigentes.¹¹²

Relativamente ao comportamento do consumidor em face da variação das bandeiras tarifárias, menciona-se pesquisa efetuada pelo Instituto de Desenvolvimento Estratégico do Setor Elétrico, a qual resultou no gráfico 4:

Gráfico 4 - Consumo Médio e Relação entre Bandeiras Tarifárias



Fonte: Instituto de Desenvolvimento Estratégico do Setor Energético ¹¹³

Da análise do gráfico supra, deflui-se que:

- De maio a setembro de 2015, o consumo desacelera por conta da bandeira vermelha;
- A partir de setembro, apesar da manutenção da bandeira vermelha, o consumo passa a aumentar, atingindo um pico em janeiro de 2016, coincidentemente o mês que é auge do verão em boa parte do país;
- De abril de 2016 até outubro 2016 o consumo “desacelera” sob bandeira verde, o que é o inverso do esperado, pois não havendo o acréscimo tarifário, a

¹¹² AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Bandeiras Tarifárias**. Disponível em:< <http://www.aneel.gov.br/bandeiras-tarifarias>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

¹¹³ INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ESTRATÉGICO DO SETOR ENERGÉTICO. **A ineficiência da bandeira tarifária como sinal econômico**. Disponível em:< <http://www.ilumina.org.br/a-ineficiencia-da-bandeira-tarifaria-como-sinal-economico-estudo/>> Acesso em: 30 out. 2018.

postura esperada seria de que o consumo aumentasse. Neste período há dois picos, um no mês de abril e outro no mês de julho, este último muito provavelmente está associado às férias escolares;

- d) De novembro de 2016 até abril de 2017 o consumo “acelera” sob bandeira amarela e verde.
- e) Entre abril e maio de 2017, na vigência da bandeira vermelha, observa-se um decréscimo de consumo. Com o retorno da bandeira verde em junho de 2017, o consumo volta a apresentar aumento. Observa-se que a partir deste período a conduta do consumidor passou a ficar atrelada à variação das bandeiras tarifárias, muito provavelmente em razão de campanha promovida pela ANEEL visando a divulgação do sistema de bandeiras ocorrida a partir do ano de 2016.
- f) A partir de junho de 2017, o consumo desacelera sob bandeira verde e amarela.¹¹⁴

Por meio deste estudo, fica evidenciado que o comportamento do consumidor não se norteia exclusivamente pela variação das bandeiras tarifárias, uma vez que estações do ano e férias escolares exercem influência sob o comportamento do consumidor.

Esperava-se que com o acionamento das bandeiras tarifárias houvesse uma redução de consumo quando os custos com geração aumentassem, dado que o consumidor seria alertado desse aumento de custos pela cobrança de um acréscimo em sua conta de luz. No entanto, não foi isso que se verificou. Segundo Mariana Wess:

[...] espera-se que o sistema de bandeiras tarifárias colabore para reduzir a demanda de energia elétrica em períodos em que o sistema está estressado e é preciso acionar um maior número de termelétricas. Contudo, isso nem sempre é trivial, porque a demanda de energia elétrica apresenta um perfil inelástico. O que isso quer dizer: caso haja um aumento de 10% no preço da energia elétrica, a demanda cairá necessariamente a uma taxa bem abaixo de 10%.¹¹⁵

¹¹⁴ INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ESTRATÉGICO DO SETOR ENERGÉTICO. **A ineficiência da bandeira tarifária como sinal econômico.** Disponível em:< <http://www.ilumina.org.br/a-ineficiencia-da-bandeira-tarifaria-como-sinal-economico-estudo/>> Acesso em: 30 out. 2018. Adaptado pela autora.

¹¹⁵ WEISS, MARIANA. **O aumento do custo de energia acaba realimentando a inflação.** FGV Energia. Disponível em:<<https://fgvenergia.fgv.br/noticias/o-aumento-do-custo-da-energia-acaba-realimentando-inflacao-diz-economista-da-fgv>> Acesso em 14 dez. 2018.

O consumidor não tinha ciência das bandeiras tarifárias ou de seu funcionamento, o que num primeiro momento, não resultou em qualquer alteração no seu comportamento, conforme se verificou a partir do estudo colocado. Daí que houve campanha por parte da ANEEL, nos anos de 2016 e 2017 a fim de divulgar os objetivos do sistema de bandeiras tarifárias, o que resultou em alterações na conduta do consumidor, que passou a nortear seu consumo segundo a bandeira tarifária vigente.

Assim, vislumbra-se que a atuação da ANEEL foi perspicaz no sentido de minimizar os efeitos da lesão ao direito de informação e transparência supramencionados, o que no entanto, não afasta as infringências ao sistema consumerista e regulatório apontados.

5.2 Repercussões do Sistema de Bandeiras Tarifárias na Tributação e no Processo Inflacionário

O faturamento de energia elétrica é reconhecidamente um grande contribuinte de receitas aos governos federal, estadual e municipal. A nível federal, são inclusas na fatura de energia elétrica as contribuições do Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL), o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), além das contribuições direcionadas diretamente para o setor elétrico como a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (PROINFA). Para os governos estaduais, destacam-se do faturamento de energia recursos que vêm indiretamente via transferências federais de PIS/COFINS e Imposto de Renda, e diretamente através do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), imposto de competência estadual, com diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Complementar Federal nº 87 de 13 de setembro de 1996¹¹⁶, conhecida como Lei Kandir. Os municípios recebem recursos provenientes das distribuidoras apenas indiretamente através dos repasses federais e estaduais tais como o Fundo de Participação dos

¹¹⁶ BRASIL. **Lei Complementar Federal nº 87 de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/LEIS/LCP/Lcp87.htm> > Acesso em 12 dez. 2018.

Municípios (FPM) e a quota-parte municipal do ICMS correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) do recolhimento do imposto. Além disso, há a Contribuição sobre a Iluminação Pública (CIP) que tem por escopo custear o serviço de iluminação pública prestado pelos municípios e Distrito Federal. Assim, constata-se que a fatura de energia elétrica constitui fonte para a arrecadação de tributos, e por estarmos diante de um serviço público essencial, o qual, em regra, é pago pelo consumidor, pois se este quer ter acesso ao serviço de distribuição, os valores relativos a tais tributos incidentes são insonegáveis. A análise no presente trabalho se circunscreverá aos tributos de PIS/COFINS e ICMS em face das bandeiras tarifárias, uma vez que estes possuem uma grande representatividade em termos percentuais.

O PIS e a COFINS possuem relevante papel perante a sociedade, pois foram criados com a destinação de subsidiar financeiramente o Estado, para que este cumpra os seus objetivos, no que tange a seguridade social. Ambos possuem previsão constitucional. O PIS está previsto no artigo 239 da Constituição Federal, como se observa:

Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo.¹¹⁷

Já a COFINS está prevista no Art. 195, inciso I, alínea b, que estatui:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:
I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional no 20, de 1998) [...]b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional no 20, de 1998)¹¹⁸

¹¹⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:< <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/155571402/constituicao-federal-constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-1988>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

¹¹⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:< <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/155571402/constituicao-federal-constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-1988>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

Tanto o PIS e COFINS são contribuições incidentes sobre a receita ou faturamento das empresas, estando relacionado ao recebimento de receitas por parte do contribuinte. Daí a sua incidência sobre a fatura de energia, pois a fatura representa “receita” a ser auferida pela distribuidora. Assim, o percentual da alíquota do PIS e COFINS é repassado dentro do valor da tarifa, majorando-se o preço do serviço pelo correspondente percentual do tributo.

No que tange ao ICMS, constata-se que sua incidência encontra-se atrelada à circulação de mercadoria. Como a energia elétrica foi tratada como uma “mercadoria”, no regramento constitucional, ocorre a incidência do ICMS, que é imposto de competência dos Estados. Ressalta-se, no entanto, que apesar de receber competência diretamente da CF/88, a liberdade dos entes federativos para legislar sobre o gravame em epigrafe é limitada aos contornos traçados na norma constitucional, assim como na legislação infraconstitucional - Lei Complementar 87/96¹¹⁹ – que traz importantes definições sobre o tributo.

O ICMS é um tributo indireto, pois admite repercussão econômica, onde o contribuinte de direito (no caso sob análise, a distribuidora) – apesar de recolher o ICMS para os cofres públicos – não arca com o peso do gravame, pois é o contribuinte de facto quem realmente suporta o ônus do tributo (o consumidor). Dessa forma, o contribuinte final arca com os tributos sobre o consumo, que se encontra embutido no preço final, sem existir muita transparência na distinção entre o preço próprio da mercadoria ou serviço e o valor pago pela tributação incidente.

O acréscimo decorrente das bandeiras tarifárias acarreta efeitos de ordem tributária, uma vez que a bandeira tarifária também irá compor a base de cálculo dos tributos supramencionados. Exemplificativamente, em 2018, o preço do kWh na Distribuidora A é de R\$ 0,547600 (quinhentos e quarenta e sete mil e seiscentos milésimos por cento), sem impostos, para o consumidor residencial convencional, ou seja, para cada 100kwh (cem quilowatt-hora) consumido por cliente desta concessionária, o custo será de R\$ 54,76 (cinquenta e quatro reais e setenta e seis

¹¹⁹ BRASIL. **Lei Complementar Federal nº 87 de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/LEIS/LCP/Lcp87.htm>> Acesso em 12 dez. 2018.

centavos). A este montante, insere-se o adicional da bandeira tarifária. Assim, em caso de incidência de bandeira vermelha no patamar 2 (dois), teremos o acréscimo de R\$ 5,00 (cinco reais), o que resultaria numa tarifa de R\$ 59,76 (cinquenta e nove reais e setenta e seis centavos), sem impostos. Acrescendo a alíquota de ICMS de 30% (trinta por cento), aplicável para o cliente desta categoria em caso de consumo superior a 50 Kwh (cinquenta quilowatt-hora), o valor da bandeira tarifária atinge o montante de R\$ 6,50 (seis reais e cinquenta centavos). Ainda, aplicável na situação posta a alíquota de PIS/COFINS, que sofre variações mensais, mas que para o mês de novembro de 2018, para a distribuidora mencionada, importou na alíquota de 4,1972% (quatro inteiros e um mil e novecentos e setenta e dois milésimo por cento). Fonte: Disponível em: <http://www.ceee.com.br/pportal/ceee/Component/BTFormService_PisCofins.aspx>, acesso em 19 dez. 2018, o que representará R\$ 0,209 (duzentos e nove centavos) de acréscimo. Assim, o valor da bandeira tarifária acrescida de tributos ficará em R\$ 6,709 (seis reais e setecentos e nove centavos) para cada 100 kwh (cem quilowatts) nesta concessionária, ou seja, considerado o valor originário da bandeira, há um acréscimo de aproximadamente 34,18% (trinta e quatro inteiros e dezoito por cento) em razão da incidência dos tributos. E considerando o valor do consumo de energia sem tributos, o acréscimo final da bandeira tarifária representa cerca de 9,13% (nove inteiros e trezes por cento) da conta final de energia.

Vejamos uma situação concreta relacionada a um consumidor residencial. A apuração do impacto financeiro frente aos consumidores é pertinente a fim de estimar as repercussões financeiras da incidência das bandeiras tarifárias em face do consumidor. Em média, o consumo de um cliente residencial é de 160 KWh (cento e sessenta quilowatts) por mês.¹²⁰ A título de exemplificativo, foi selecionado um período de consumo de um cliente residencial, na distribuidora A, obtendo-se a seguinte situação:

Período de faturamento considerado: março/2015 a agosto/2015 (incidência da bandeira vermelha)

Valor do Kwh neste período: R\$ 0,7089112

¹²⁰ EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). **Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2017**. Disponível em: <http://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicação-160/topico-168/Anuario2017vf.pdf>> Acesso em 27 nov. 2018.

Tabela 1 - Relação entre o Valor Total a Pagar e o Valor Correspondente à Bandeira Tarifária

Mês	Consumo (Kwh)	Valor a pagar	Valor correspondente à bandeira tarifária vermelha com impostos
Mar/2015	597	431,06	41,84
Abr/2015	517	380,89	39,76
Mai/2015	565	427,09	43,88
Jun/2015	789	586,83	60,53
Jul/2015	536	414,53	41,09
Ago/2015	512	405,68	39,20

Fonte: Elaborada pela autora, com base nas faturas de energia disponibilizadas pela Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica.

Tributos incidentes sobre a bandeira tarifária:

ICMS – alíquota de 25% (vinte e cinco por cento). Assinala-se que a alíquota de ICMS sofre variações conforme a unidade federativa.

PIS/COFINS – alíquota de 6,8909% (seis inteiros e oito mil e novecentos e nove milésimos por cento) no período analisado conforme informação extraída do site: <http://www.ceeel.com.br/pportal/ceeel/Component/BTFormService_PisCofins.aspx>. Acesso em: 19 dez. 2018.

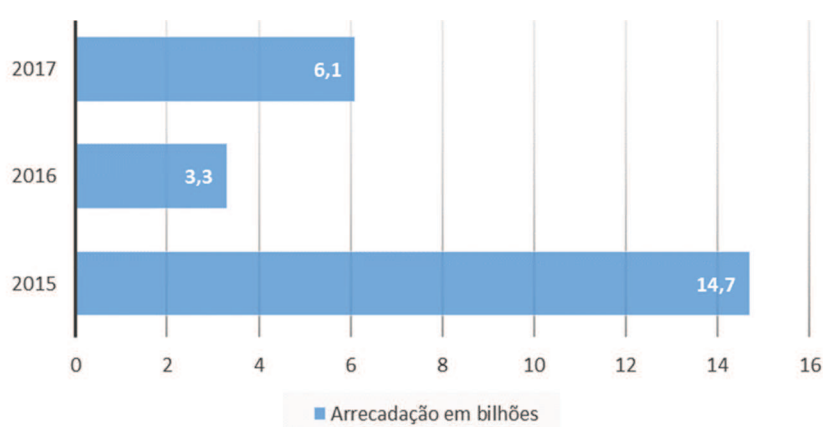
Tabela 2 - Percentual Correspondente à Bandeira Tarifária nas Faturas de Energia Analisadas

Mês	Percentual
Mar/2015	9,70%
Abr/2015	10,43%
Mai/15	10,27%
Jun/15	10,31%
Jul/15	9,91%
Ago/15	9,66%

Fonte: Elaborada pela autora, com base nos dados constantes da tabela anterior.

Do exposto, constata-se que, o valor correspondente à incidência das bandeiras tarifárias situa-se entre 9,66% (nove inteiros e sessenta e seis por cento) a 10,43% (dez inteiros e quarenta e três por cento) do valor total da fatura, sendo que dos valores arrecadados na rubrica bandeiras, aproximadamente 34,18% (trinta e quatro inteiros e dezoito por cento) corresponde somente a tributos. Apesar de, à primeira vista, não representar percentuais significativos, os montantes arrecadados por esta rubrica representa bilhões de reais ao ano aportados às concessionárias de energia, conforme se vislumbra no Gráfico 5:

Gráfico 5 - Valores Arrecadados com Bandeiras Tarifárias



Fonte: Prime Energy¹²¹

Relativamente ao Imposto sobre circulação de mercadorias, há entendimento sumulado do Superior Tribunal de Justiça, Súmula 391¹²², no qual ficou fixada a ilegalidade do ICMS incidente sobre a demanda contratada de energia elétrica, sendo que a base de cálculo do ICMS deve ser o valor de energia efetivamente consumida. Como vimos, o acréscimo decorrente da incidência das bandeiras tarifárias decorrem de um aumento de encargos ocorridos na fase de geração de energia, não dizendo respeito ao efetivo consumo de energia elétrica do consumidor. No julgamento do Recurso Especial nº 222.810/MG entendeu-se que:

¹²¹ BANDEIRA tarifária gera 6,14 bilhões em 2017. **Prime Energy**. 27 fev. 2017. Disponível em: <<https://www.primeenergy.com.br/noticias/bandeira-tarifaria-gera-bilhoes-em-2017/>> Acesso em: 07 dez. 2018.

¹²² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 391**. O ICMS incide sobre o valor da tarifa de energia elétrica correspondente à demanda de potência efetivamente utilizada. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas2013_36_capSumula391.pdf> Acesso em: 16 dez. 2018.

o ICMS deve incidir sobre o valor da energia elétrica efetivamente consumida, isto é, a que for entregue ao consumidor, a que tenha saído da linha de transmissão e entrado no estabelecimento da empresa.¹²³

Destarte, constata-se que o adicional da Bandeira Tarifária não se relaciona com o consumo de energia e sim com o custo acrescido na geração em razão do acionamento das usinas termelétricas, não guardando, portanto, nenhuma relação com o consumo de energia, que é, de fato, a mercadoria circulada. Deste modo, à primeira vista, não deveria incidir ICMS sobre o valor estabelecido sob a rubrica de bandeiras tarifárias.

Neste sentido:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. DISCUSSÃO QUANTO À INTEGRAÇÃO OU NÃO DO ACRÉSCIMO IMPOSTO PELO SISTEMA DE BANDEIRAS TARIFÁRIAS NA BASE DE CÁLCULO DO ICMS. RECONHECIDO O DIREITO DE AFASTAR O ACRÉSCIMO DA BASE DE CÁLCULO DO ICMS, POIS NÃO SE CONFUNDE COM O VALOR DA OPERAÇÃO (TARIFA DE ENERGIA ELÉTRICA) . RECURSO IMPROVIDO.

1. De acordo com a Súmula 391 do STJ: ?O ICMS incide sobre o valor da tarifa de energia elétrica correspondente à demanda de potência efetivamente utilizada.

2. Nos termos da mencionada Súmula, temos que o STJ entende que o ICMS incide somente sobre o valor da Tarifa de Energia (TE). Desse modo, assim como é indevida a inclusão da TUST/TUSD na base de cálculo do ICMS-Energia Elétrica, o mesmo acontece com o adicional de Bandeira Tarifária.

3. O sistema de bandeiras tarifárias impõe um acréscimo que não tem relação com o quantum de energia elétrica consumido e, por essa razão, não se confunde com a tarifa de energia elétrica e, por conseguinte, não pode constar na base de cálculo do ICMS. Ou seja, o encargo adicional da Bandeira Tarifária não guarda nenhuma relação com o consumo de energia, mas sim com o custo das usinas, não se confundindo com a Tarifa de Energia (TE) ? esta última sim, que reflete o consumo da mercadoria.

4. Recurso conhecido e improvido.¹²⁴

¹²³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 222.810**. Recorrente: Semarco Mineração S.A. Recorrido: Fazenda Pública do Estado de Minas Gerais. Rel. Min. José Delgado. j. em 14-03-2000. Disponível em: < https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/listarAcordaos?classe=&num_processo=&num_registro=199900618904&dt_publicacao=15/05/2000>. Acesso em: 19 dez. 2018.

¹²⁴ ESTADO DO PARÁ. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº 0003492-46.2017.8.14.0000**. Agravante: Estado do Pará. Agravado: A!Bodytech participações S.A. Relator Des^a Nadja Nara Cobra Meda. j. em 03-05-2018. Disponível em: <<https://tj-pa.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/574020193/agravo-de-instrumento-ai-34924320178140000-belem/inteiro-teor-574020207?ref=juris-tabs>> Acesso em: 04 dez. 2018.

Apesar das colocações supra, impugnando a incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias sobre o acréscimo na tarifa decorrente das bandeiras tarifárias porque a mesma não se relaciona com a energia consumida e sim com encargos em decorrência do custo de geração, ressalta-se entendimento dissidente no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. ICMS. BASE DE CÁLCULO. ENERGIA ELÉTRICA. TAXA DE USO DO SISTEMA DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA (TUST) E A TAXA DE USO DO SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA (TUSD). CONSUMIDORES CATIVOS. COMPOSIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO TRIBUTO. SELETIVIDADE. **BANDEIRAS TARIFÁRIAS**. INCIDÊNCIA.

[...]

Este Tribunal vem entendendo que é válida a regulamentação acerca das **bandeiras tarifárias**, instituída pela ANEEL no exercício de suas competências regulatórias, atribuídas pelas Leis 9.427/96 e 8.987/95. Estabelecendo-se que a base de cálculo do ICMS na energia elétrica é o preço praticado na operação final, não se apresenta indevida a inclusão dos valores provenientes do Sistema de **Bandeiras Tarifárias**, que não representam novo encargo, mas apenas uma nova forma de cobrança da tarifa. APELO DESPROVIDO.¹²⁵

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUTÁRIO. **ICMS. BANDEIRAS TARIFÁRIAS**. INCIDÊNCIA. O Sistema de **Bandeiras Tarifárias** traduz o custo real do processo de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica, de acordo com fatores variáveis mês a mês. De acordo os artigos 34, § 9º, do ADCT e 9º, §1º, II, da LC n. 87/97, incide o **ICMS** sobre o valor total da operação, do que decorre que a base de cálculo do tributo é composta não só pelo valor da potência de energia isoladamente considerada, mas também pelos custos indispensáveis à sua circulação. APELO DESPROVIDO.¹²⁶

¹²⁵ ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível Nº 70075751479**. Apelante: Fabricio Tomé Água e Luz Ltda. Apelado: Estado do Rio Grande do Sul e Delegado da Fazenda Estadual. Relatora: Des^a Marilene Bonzanini. j. em 23-11-2017. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=70075751479&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a__politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&as_qj=&as_q=&requiredfields=&sitemementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=>>. Acesso em 10 jul. 2018.

¹²⁶ ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 70075185306**, Apelante: FHS Administração, Participações e Serviços Ltda. Apelado: Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Des^a Lúcia de Fátima Cerveira. J. em 25-10-2017. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=70075185306&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a__politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&as_qj=&as_q=&requiredfields=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

Ainda, pertinente assinalar a conclusão apontada por auditoria operacional efetuada pelo Tribunal de Contas da União nº 011233/2014-6¹²⁷, na qual restou constatado que a estrutura tarifária sofre excessivo peso do ICMS, cuja arrecadação é superior à própria Parcela B, que representa o montante desembolsado pelas concessionárias a fim de custear o serviço de distribuição (envolve custos de pessoal, equipamentos, custos administrativos e de material, além de outras atividades vinculadas diretamente à operação e à manutenção dos serviços de distribuição). Paga-se mais pelo imposto estadual do que pela própria prestação do serviço de fornecimento de energia por parte das distribuidoras, o que é alarmante, uma vez que boa parte do que o consumidor paga na sua conta de energia corresponde a tributação e não a energia elétrica efetivamente consumida.

Ressalta-se que tramita o Projeto de Lei nº 1249/2015¹²⁸ por meio do qual se propõe a isenção de tributos federais incidentes sobre a parcela da fatura de energia elétrica cobrada à título de bandeira tarifária, o qual ainda se encontra em tramitação. Nesta mesma linha, há o Projeto de Lei Complementar (PLP) 62/2015¹²⁹, que pretende impedir a incidência do ICMS sobre os adicionais cobrados dos consumidores na fatura de energia elétrica por conta das bandeiras tarifárias amarela e vermelha.

Muito embora não diga respeito expressamente à questão das bandeiras tarifárias, importante mencionar decisão oriunda do Superior Tribunal de Justiça no julgamento de recurso interposto pelo Estado do Rio Grande do Sul, na qual se firmou entendimento no sentido de que não é possível se fazer a divisão de etapas do fornecimento de energia para fins de incidência do ICMS, de modo que a base de cálculo em relação à energia elétrica deve incluir os custos de geração, transmissão e distribuição. Isso acarretou a incidência do ICMS sobre a Tarifa de Uso do Sistema

¹²⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2565 de 01 out. 2014**. Relator: Ministro José Jorge. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=10594129>> Acesso em 15 dez. 2018.

¹²⁸ BRASIL. Câmara de Deputados. **Projeto de Lei nº 1249/2015**. Dispõe sobre a isenção de tributos federais incidentes sobre a parcela da fatura de energia elétrica cobrada à título de bandeira tarifária. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1215345>>. Acesso em: 04 dez. 2018.

¹²⁹ BRASIL. Câmara de Deputados. **Projeto de Lei Complementar 62/2015**. Altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1215346>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

de Distribuição (TUSD) e certamente vai corroborar para a manutenção da inclusão da bandeira tarifária na base de cálculo do ICMS, caso esta questão viesse à discussão naquele tribunal. À título ilustrativo, segue a ementa desta decisão:

TRIBUTÁRIO. ICMS. FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. BASE DE CÁLCULO. TARIFA DE USO DO SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO (TUSD). INCLUSÃO. 1. O ICMS incide sobre todo o processo de fornecimento de energia elétrica, tendo em vista a indissociabilidade das suas fases de geração, transmissão e distribuição, sendo que o custo inerente a cada uma dessas etapas - entre elas a referente à Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) - compõe o preço final da operação e, conseqüentemente, a base de cálculo do imposto, nos termos do art. 13, I, da Lei Complementar n. 87/1996.

2. A peculiar realidade física do fornecimento de energia elétrica revela que a geração, a transmissão e a distribuição formam o conjunto dos elementos essenciais que compõem o aspecto material do fato gerador, integrando o preço total da operação mercantil, não podendo qualquer um deles ser decotado da sua base de cálculo, sendo certo que a etapa de transmissão/distribuição não cuida de atividade meio, mas sim de atividade inerente ao próprio fornecimento de energia elétrica, sendo dele indissociável.

3. A abertura do mercado de energia elétrica, disciplinada pela Lei n. 9.074/1995 (que veio a segmentar o setor), não infirma a regra matriz de incidência do tributo, nem tampouco repercute na sua base de cálculo, pois o referido diploma legal, de cunho eminentemente administrativo e concorrencial, apenas permite a atuação de mais de um agente econômico numa determinada fase do processo de circulação da energia elétrica (geração). A partir dessa norma, o que se tem, na realidade, é uma mera divisão de tarefas - de geração, transmissão e distribuição - entre os agentes econômicos responsáveis por cada uma dessas etapas, para a concretização do negócio jurídico tributável pelo ICMS, qual seja, o fornecimento de energia elétrica ao consumidor final.

4. Por outro lado, o mercado livre de energia elétrica está disponibilizado apenas para os grandes consumidores, o que evidencia que a exclusão do custo referente à transmissão/distribuição da base de cálculo do ICMS representa uma vantagem econômica desarrazoada em relação às empresas menores (consumidores cativos), que arcam com o tributo sobre o "preço cheio" constante de sua conta de energia, subvertendo-se, assim, os postulados da livre concorrência e da capacidade contributiva.

5. Recurso especial desprovido.¹³⁰

¹³⁰ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 1.163.020-RS**. Relator: Min. Gurgel de Faria. Recorrente: Randon S/A implementos e participações. Recorrido: Estado do Rio Grande do Sul. j. em 21-03-2017. Disponível em: < https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1538503&num_registro=200902055254&data=20170327&formato=PDF > Acesso em: 04 dez. 2018.

Já no que diz respeito ao PIS/COFINS, a sua cobrança nas faturas de energia elétrica encontra-se pacificada, inclusive em sede de Superior Tribunal de Justiça. Neste sentido, menciona-se:

ADMINISTRATIVO. SERVIÇO PÚBLICO CONCEDIDO. ENERGIA ELÉTRICA. TARIFA. REPASSE DAS CONTRIBUIÇÕES DO PIS E DA COFINS. LEGITIMIDADE.

1. É legítimo o repasse às tarifas de energia elétrica do valor correspondente ao pagamento da Contribuição de Integração Social - PIS e da Contribuição para financiamento da Seguridade Social - COFINS devido pela concessionária.

2. Recurso Especial improvido. Acórdão sujeito ao regime do art.543-C do CPC e da Resolução STJ 08/08.¹³¹

Deste modo, vislumbra-se que é uma tendência da Agência Reguladora bem como dos tribunais pátrios reconhecerem como legítima a imposição de tributos cobrados conjuntamente na fatura de energia elétrica, sendo que um dos fundamentos para tal medida é viabilizar o equilíbrio econômico financeiro do sistema de distribuição.

A incidência das bandeiras tarifárias reflete também sobre a inflação. A inflação é um problema crônico da economia brasileira, e frequentemente ocasiona repercussões em todos os setores econômicos. Com o advento do plano Real, a inflação até então mensurada minimizou, mas ainda não se obteve uma solução para este problema nacional. Segundo o Glossário Simplificado de Termos Financeiros, elaborado pelo Banco Central do Brasil, define-se inflação como “o aumento contínuo e generalizado do preço dos bens e serviços”.¹³²

A inflação pode ser caracterizada como um aumento generalizado dos preços motivado pelo aumento da quantidade ou dos preços de insumos utilizados na fabricação de bens, e tal aumento dos custos é repassado para os consumidores, causando a inflação. Ainda, considerando a importância da energia elétrica para o desenvolvimento econômico do país, é inconteste o fato de que o aumento na tarifa

¹³¹ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 1.185.070-RS**. Rel. Min. Teori Albino Zavascki. Recorrente: Eder Girard. Recorrido: Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica. j. em 22-09-2010. Disponível em: < https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201000436316&dt_publicacao=27/09/2010> Acesso em: 04 dez. 2018.

¹³² BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Glossário simplificado de termos financeiros**. Banco Central do Brasil. Brasília: BCB,2013. 46 p. Disponível em:<https://www.bcb.gov.br/pre/pef/port/glossario_cidadania_financeira.pdf> Acesso em: 04 dez. 2018.

de energia elétrica acarreta mudanças nos custos, tanto na indústria como no comércio, os quais são inevitavelmente repassados aos consumidores.¹³³

Outra questão que exerce grande influência sobre a inflação são as taxas de câmbio, isto porque a variação do valor da moeda estrangeira poderá influenciar na aquisição de insumos para a produção quando estes forem cotados na moeda estrangeira. É o que ocorre em relação à energia elétrica que sofre influências em razão das variações do dólar, uma vez que a energia adquirida de Itaipu é cotada na moeda norte americana. E havendo aumento no valor do Kwh na aquisição, este dispendio será repassado por ocasião do reajuste tarifário para as concessionárias das regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul, que adquirem compulsoriamente energia proveniente de Itaipu.¹³⁴

Um dos índices que monitoram a inflação é o IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), o qual é composto por preços livres e preços administrados. Os primeiros são os preços que flutuam livremente e não sofrem regulamentação por parte do governo. Já os últimos representam uma parcela de preços que não apresentam uma relação direta com as leis de oferta e demanda e o índice de reajuste destes preços é apontado pelo governo. Estes preços podem ser regulados em nível federal, pelas agências reguladoras, como os preços de serviços telefônicos, eletricidade e planos de saúde ou estipulados no âmbito municipal e estadual, como a maioria das tarifas de transporte público, como ônibus municipais e serviços ferroviários¹³⁵. A energia elétrica é um dos insumos mais importantes da matriz energética nacional, estando presente não apenas nas residências, mas também é um insumo primordial para os demais setores da economia, como no comércio e na indústria. No entanto, para fins de IPCA, a tarifa de energia contabilizada é a de distribuição, considerado o consumidor final de energia e insere-se nos custos de despesas relativas à habitação. Além da energia elétrica, compõem a base de cálculo

¹³³ SICSÚ, João; OREIRO, José. Luis. **Agenda Brasil: Políticas Econômicas para o crescimento com estabilidade de preços**. São Paulo: Manole, 2003.

¹³⁴ SAINTIVE, M. B.; CHACUR, R. S. **A regulação tarifária e o comportamento dos preços administrados**. Brasília: SEAE/MF, documento de trabalho n.º 33, maio de 2006. Disponível em:< <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/a-regulacao-tarifaria-e-o-comportamento-dos-precos-administrados.htm>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

¹³⁵ FIGUEIREDO, F. M. R.; FERREIRA, T. P. **Os Preços Administrados e a Inflação no Brasil**. Banco Central do Brasil Working Paper Series, Brasília, n. 59, dezembro 2002. Disponível em:< <https://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wps59.pdf>>. Acesso em: 07 dez. 2018.

do IPCA cerca de 370 itens, tendo este índice sofrido o impacto do aumento da carga tributária, inclusive incidente sobre a energia elétrica.¹³⁶

Segundo a Nota Técnica nº 147 de agosto de 2015, emitida pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos econômicos (DIEESE), houve uma “explosão” dos preços da energia, com variação de mais de 36% (trinta e seis por cento) acumulada somente no primeiro trimestre de 2015. Isto ocorreu em parte porque naquele ano o governo federal autorizou o repasse integral dos custos para a tarifa do consumidor final, por meio de uma revisão tarifária extraordinária, a fim de corrigir o desequilíbrio econômico de algumas distribuidoras em razão do aumento dos custos e por meio da implantação do sistema de bandeiras tarifárias.¹³⁷ O que vinha ocorrendo é que até então o governo federal custeava os valores adicionais decorrentes do acionamento das usinas termelétricas, e, em 2015 optou-se pelo repasse integral destes custos ao consumidor, o que refletiu na inflação do período. Conforme Relatório de Inflação emitido pelo Banco Central do Brasil, o aumento do preço de energia no ano de 2015 atingiu o patamar de 51,6%, (cinquenta e um inteiros e seis por cento) o que inevitavelmente repercutiu na inflação do período que foi de 10,67% (dez inteiros e sessenta e sete por cento).¹³⁸

Conforme divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o aumento extraordinário de energia elétrica e a adoção das bandeiras tarifárias, a inflação acumulada do preço da energia elétrica residencial no primeiro trimestre de 2015 foi de 36,34% (trinta e seis inteiros e trinta e quatro por cento), contra 17,06% (dezessete inteiros e seis por cento) no acumulado de 2014. Desse percentual, o maior impacto do ano, 1,50% (um inteiro e cinquenta por cento) ficou com a energia elétrica que, juntamente com os combustíveis, 1,04% (um inteiro e quatro décimos por cento) dominaram cerca de um quarto do índice do ano, 24% (vinte e quatro por cento). As contas de energia elétrica aumentaram em média 51% (cinquenta e um por

¹³⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)**. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-ampl.html?=&t=notas-tecnicas>. Acesso em: 15 dez. 2018.

¹³⁷ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Comportamento das tarifas de energia elétrica no Brasil**. Nota técnica nº 147 (ago. 2015). Disponível em: < <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec147eletricidade.html>> Acesso em: 10 nov. 2018.

¹³⁸ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de inflação**. Dezembro de 2015. Disponível em: < <https://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2015/12/ri201512P.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

cento), cabendo a São Paulo (70,97%- setenta inteiros e novecentas e sete por cento) e a Curitiba (69,22% - sessenta e dois inteiros e vinte e dois por cento) as maiores variações.¹³⁹

No entanto, no primeiro trimestre do ano seguinte, este comportamento do preço da energia já foi revertido, verificando-se uma deflação de quase 4% (quatro por cento) no item de energia elétrica.¹⁴⁰

No ano de 2016, a deflação verificada deve-se à redução da tarifa de energia em razão da redução das alíquotas do PIS e COFINS incidentes sobre a energia elétrica, o retorno da bandeira tarifária verde durante a maior parte do ano em razão da melhora da situação hidrológica e do aumento da oferta de energia devido ao funcionamento de outros projetos de geração.¹⁴¹

No ano de 2017, a ANEEL determinou a devolução aos consumidores, diretamente na conta de luz, de valores que foram cobrados indevidamente no ano de 2016, isto porque o custo da energia proveniente da termelétrica de Angra 3 foi incluído nas tarifas do ano anterior, mas a energia não chegou a ser usada porque a usina não entrou em operação. Tal medida serviu para minimizar os valores das contas de energia elétrica, afastando o efeito inflacionário.

Além disso, há dois outros fatores determinantes que minoraram o efeito inflacionário gerado pelo aumento de energia elétrica: a recessão que se verificou em vários setores da economia e a atuação do Banco Central. Em razão da recessão, o consumo e o investimento caíram drasticamente, atingindo também o consumo de energia elétrica, que diminuiu. O Banco Central adotou uma política monetária fundada em duas premissas: redução da base monetária (que consiste na diminuição da moeda em circulação) e manipulação do câmbio. Segundo André Luis Campedelli, durante o governo Dilma, o papel dos preços administrados foi alterado, passando os mesmos a serem utilizados como ferramenta de controle inflacionário, ao invés de uma fonte de elevação de preços, como ocorrido em 2015. Daí a adoção de políticas

¹³⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores IBGE**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/236/inpc_ipca_2015_dez.pdf> Acesso em 21 nov. 2018.

¹⁴⁰ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Carta de conjuntura nº 20 (Inflação)**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/ipca/page/2>> Acesso em: 24 nov. 2018.

¹⁴¹ AGÊNCIA BRASIL. **Aumento da oferta de energia pode estabilizar tarifas em 2016**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-01/aumento-da-oferta-de-energia-pode-estabilizar-tarifas-em-2016>> Acesso em 24 nov. 2018.

públicas que resultaram em até redução da tarifa de energia elétrica em relação a algumas concessionárias.¹⁴²

Em 2017, a variação da tarifa de energia foi grande dependendo da região do país. Em alguns lugares se verificou um decréscimo na tarifa, como em Campo Grande (-1,92,% - menos um inteiro e noventa e dois por cento) e em outras capitais como em Goiânia, houve um aumento no patamar de 15,70% (quinze inteiros e setenta por cento). Em algumas áreas de concessão houve desconto na tarifa de até 19,50% (dezenove inteiros e cinquenta por cento) a fim de compensar os consumidores pela cobrança indevida do Encargo de Energia de Reserva, que corresponde ao implemento de custos de geração da termelétrica de Angra 3, que acabaram não se concretizando no ano de 2016.

No ano de 2018, tal como em 2016, verificou-se redução na tarifa de energia elétrica em razão da minoração das alíquotas de PIS/COFINS.

Deste modo, observa-se que a instituição das bandeiras tarifárias exerceu influência sobre a inflação especialmente no ano de início de sua efetiva cobrança, que se deu em 2015. Nos anos posteriores, principalmente em razão da diminuição do risco hidrológico, da política tributária, com a redução das alíquotas de PIS e COFINS, bem como as devoluções efetuadas ao consumidor em razão da cobrança indevida do Encargos de Energia de Reserva constata-se uma menor contribuição da energia elétrica no processo inflacionário.

6 CONCLUSÃO

Esta dissertação assumiu como principal objetivo explanar aspectos atinentes ao funcionamento e consequências do sistema de bandeiras tarifárias.

Para tanto, esta análise apoiou-se em dados estatísticos oriundos de órgãos oficiais e análise de doutrina e jurisprudência acerca do tema. Com a pesquisa realizada, buscou-se responder o seguinte questionamento: *Quais as implicações do sistema de bandeiras tarifárias em face do consumidor e concessionárias de energia bem como qual o impacto financeiro deste sistema em face do consumidor e sobre o processo inflacionário no período de 2015 a 2018?*

¹⁴² CAMPEDELLI, A.L.; LACERDA, A.C. **Uma crítica pós-keynesiana ao Regime de Metas de Inflação (RMI) no Brasil**. Revista Pesquisa & Debate, São Paulo, v. 25, nº 2,p. 01-22, Jul/Dez 2014.

Assim, buscou-se esclarecer as razões do estabelecimento deste sobrepreço e constatou-se que o mesmo guarda relação com o risco hidrológico. Então, fez-se um cotejo entre a bandeira tarifária adotada e as chuvas ocorridas em um determinado período, constatando-se que o estabelecimento de uma bandeira tarifária única acarreta prejuízos ao consumidor, uma vez que aquele que reside em regiões onde há excesso de chuvas arca com o custo do acréscimo tarifário decorrente da bandeira tarifária adotada em razão da seca verificada em outra região do país, onerando sem justa causa o consumidor que reside nas regiões mais chuvosas, infringindo o princípio do equilíbrio que norteia a relação consumeirista. Muito embora estejamos diante de um Sistema Interligado Nacional, conclui-se, que merece revisão a resolução normativa neste ponto a fim de se adequar o acionamento das bandeiras tarifárias às condições de precipitação de cada região do país.

Outra implicação que se constatou foi que a instituição do sistema de bandeiras tarifária importou em infringência aos princípios da transparência e informação. O princípio da transparência é lesado na medida em que os critérios definidores das bandeiras tarifárias, além de constituírem dados técnicos, incompreensíveis para a grande maioria dos consumidores, são veiculados no sítio da agência reguladora na internet, o qual a grande maioria dos clientes desconhece a forma de acesso. Assim, sugere-se que tais informações também sejam divulgadas nos “sites” das distribuidoras de energia.

No que diz respeito à existência ou não de justa causa para o aumento de tarifa, questionou-se se este implemento nos custos com geração e que ocasiona o acréscimo das bandeiras tarifárias não deveriam ser suportados pela própria concessionária pois estaria inserido nos riscos do negócio, e portanto, na álea ordinária do contrato de concessão.

Assim, poderia se entender pela ilegalidade do sistema de bandeiras tarifárias neste ponto, uma vez que se está transferindo ao consumidor encargo que deveria ser suportado pelas concessionárias.

Ao se analisar as consequências tributárias das bandeiras tarifárias verificou-se, por meio de exemplos, qual a repercussão da tributação incidente sobre as bandeiras, concluindo-se que, acrescentando o valor do ICMS e do PIS/COFINS à bandeira tarifária, o aumento do valor da bandeira pode chegar até 34,18% (trinta e quatro inteiros e dezoito por cento).

Considerando as faturas de energia acrescidas de todos encargos, constatou-se que o percentual relativo ao valor das bandeiras representa pelo menos 9,6% (nove inteiros e seis décimos por cento) da fatura total, incluindo todos os encargos. Portanto, muito embora não represente um percentual significativo, conclui-se que o acréscimo de arrecadação decorrente da existência das bandeiras perfaz um montante financeiro expressivo, o que nos leva a concluir que o escopo originário da instituição das bandeiras tarifárias está sendo distorcido prevalecendo a sua finalidade arrecadatória, pois a bandeira tarifária passou a ser utilizada como base de cálculo do ICMS, PIS e COFINS.

Ainda, o estudo deteve-se em aferir a influência das bandeiras tarifárias sobre o processo inflacionário, concluindo que no ano de 2015, período em que prevaleceu a bandeira tarifária vermelha, o impacto da energia elétrica no processo inflacionário representou cerca de $\frac{1}{4}$ (um quarto) do índice anual. Nos anos seguintes, em razão de políticas públicas adotadas que incluíram a redução de alíquotas tributárias, devolução de valores relativos aos Encargos de Energia de Reserva e melhora verificada no cenário hidrológico, a energia elétrica deixou de ser uma vilã no processo inflacionário brasileiro.

Por fim, espera-se que por meio desse estudo tenha sido possível esboçar aspectos atinentes ao sistema de bandeiras tarifárias, apontando reflexos que são desfavoráveis aos consumidores, indicando possíveis alterações nos regramentos referentes à matéria, e sugerindo à comunidade acadêmica que atente para um tema ainda tão pouco debatido.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Aumento da oferta de energia pode estabilizar tarifas em 2016**. Disponível em:<<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-01/aumento-da-oferta-de-energia-pode-estabilizar-tarifas-em-2016>> Acesso em: 24 nov. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **ANEEL define faixas de acionamento e dos adicionais das bandeiras tarifárias**. Disponível em:<http://www.aneel.gov.br/sala-de-imprensa-exibicao/-/asset_publisher/XGPXSqdMFHrE/content/aneel-define-faixas-de-acionamento-e-dos-adicionais-das-bandeiras-tarifarias/656877>. Acesso em: 11 jul. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Atlas de Energia Elétrica do Brasil**. volume 1. Disponível em:<http://www2.aneel.gov.br/arquivos/pdf/atlas_par_1_cap1.pdf>. Acesso em 14 de jun. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Bandeiras tarifárias**. Disponível em:<<http://www.aneel.gov.br/bandeiras-tarifarias>>. Acesso em: 19 jun.2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Calendário previsto de divulgação das bandeiras tarifárias 2018**. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/baixa-tensao-itens/-/asset_publisher/e2INtBH4EC4e/content/o-que-sao-bandeirastarifarias/654800?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.aneel.gov.br%2Fbaixa-tensaoitens%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_e2INtBH4EC4e%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D3>. Acesso em: 24 nov. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Como é composta a tarifa**. Disponível em:<http://www.aneel.gov.br/conteudoeducativo//asset_publisher/vE6ahPFxsWHT/content/composicao-da-tarifa/654800?inheritRedirect=false>. Acesso em: 19 jul. 2018.

AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Consumidor cativo**. Disponível em <http://www.aneel.gov.br/busca?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=%2Fweb%2Fguest%2Fbusca&_101_assetEntryId=15046283&_101_type=content&_101_groupId=656835&_101_urlTitle=consumidor-cativo&inheritRedirect=true>. Acesso em: 14 jun. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Decreto nº 8.401 de 04 de fevereiro de 2015**. Dispõe sobre a criação da Conta Centralizadora dos Recursos de Bandeiras Tarifárias e altera o Decreto nº 4.550, de 27 de dezembro de 2002, e o Decreto nº 5.177, de 12 de agosto de 2004. Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2015/decreto-8401-4-fevereiro-2015-780113-publicacaooriginal-146053-pe.html>>. Acesso em: 27 de out. 2018.

AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Entendendo a tarifa.** Brasília, DF, 5 jul. 2017. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/home?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=%2F&_101_assetEntryId=14484004&_101_type=content&_101_groupId=654800&_101_urlTitle=texto-explicativo&inheritRedirect=true>. Acesso em: 10 jul. 2017.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Espaço do empreendedor. Conceituação.** Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=495&idPerfil=5>> Acesso em: 02 dez. 2018.

AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Nota Técnica nº 133 - SRG-SEM-SGT/ANEEL, de 23 de outubro de 2017.** Nova Metodologia para as Bandeiras Tarifárias. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2010/120/documento/nota_tecnica_363_2010_sre-aneel.pdf>. Acesso em: 20 jun 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Nota Técnica nº 338-SGT-SRM/ANEEL de 30 de outubro de 2017.** Mitigação do impacto financeiro do Risco Hidrológico no segmento de distribuição. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2017/064/documento/nt_srm_sgt_338_2017.pdf> Acesso em: 27 de out. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Nota Técnica nº 134 de 05 de agosto de 2015.** Análise das contribuições recebidas no âmbito da Audiência Pública nº 32/2015. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2015/032/resultado/nt_134_2015-gsf-analise_dos_pleitos_dos_geradores.pdf>. Acesso em 26 nov. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **O que é Fator X?** Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/metodologia-distribuicao/-/asset_publisher/e2INtBH4EC4e/content/fator-x/654800?inheritRedirect=false>. Acesso em: 25 nov. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Resolução Homologatória nº 1.859/15, de 27 de fevereiro de 2015.** Estabelece as faixas de acionamento e os adicionais das bandeiras tarifárias, de que trata o submódulo 6.8 do PRORET, com vigência a partir de 2 de março de 2015. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Resolucao_Homologatoria.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Resolução Normativa nº 414, de 09 de setembro de 2010.** Estabelece as Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica de forma atualizada e consolidada. Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2010414.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Resolução Normativa nº 547, de 16 de abril de 2013.** Estabelece os procedimentos comerciais para a aplicação do Sistema de bandeiras tarifárias. Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2013547.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Resolução Normativa nº 593, de 17 de dezembro de 2013**. Altera os submódulos 7.1 e 7.3 dos Procedimentos de Regulação Tarifária –PRORET e a data de início de aplicação das Bandeiras Tarifárias. Disponível em:< <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2013593.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Resolução Normativa nº 826, de 13 de agosto de 2018**. Aprova a versão 1.6do Submódulo 6.8 dos Procedimentos de Regulação Tarifária -PRORET, que trata dasBandeiras Tarifárias. Disponível em:< http://www2.aneel.gov.br/cedoc/aren2018811_Proret_Submod_6_8_V1_5.pdf>. Acesso em: 05 jun 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Regulação dos serviços de geração**. Disponível em:< <http://www.aneel.gov.br/geracao3>> Acesso em: 18 de nov. 2018.

ALMEIDA, José Álvaro Jardim. **P&D no setor elétrico brasileiro: um estudo de caso na companhia hidro elétrica do São Francisco**. 2008. Dissertação (Mestre em Economia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008. Disponível em:< <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4441>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

ALVEAL, Carmen. **Estado e regulação econômica: o papel das agências reguladoras no Brasil e na experiência internacional**. Boletim da Escola Superior do Ministério Público da União, v. 1, n.1, p. 1-19, 2003.

AMORIM, Geni Natália Souza. **Agência Nacional de Energia Elétrica e a crise energética de 2014**. Marília: UNIMAR, 2016. 146 f. Disponível em:< <http://www.unimar.br/pos/trabalhos/arquivos/AA7B35B214C0018B25D58B8049C8598C.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2007.

ARAÚJO, João Lizardo Rodrigues Hermes (Org.). **Diálogos de energia: reflexões sobre a última década, 1994-2004**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2005.

ARRUDA CÂMARA, Jacintho. **Tarifa nas concessões**. São Paulo: Malheiros, 2009.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORAS DE ENERGIA ELÉTRICA (ABRADEE). **Bandeiras Tarifárias**. Disponível em:<<http://www.abradee.com.br/setor-de-distribuicao/tarifas-de-energia/tarifas-de-energia>>. Acesso em 23 out. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORAS DE ENERGIA ELÉTRICA (ABRADEE). **Estudo comparativo de Tarifas 2017** (ref. 2016). Disponível em:< <http://www.abradee.com.br/escolha-abradee-para-voce/material-de-divulgacao/3702-estudo-comparativo-de-tarifas-2017-ref-2016-abradee>> Acesso em: 03 out. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA (ABRADEE). **Material de Divulgação. Bandeiras Tarifárias**. Disponível em:<<http://>>

www.abradee.com.br/escolha-abradee-para-voce/material-de-divulgacao/2841-bandeiras-tarifarias-abradee>. Acesso em: 23 out. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS COMERCIALIZADORES DE ENERGIA ELÉTRICA (ABRACEEL). **Diferença entre consumidores livres e cativos.** Disponível em:< http://www.abraceel.com.br/zpublisher/secoes/mercado_livre.asp?m_id=19150> Acesso em: 04 jul. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS COMERCIALIZADORES DE ENERGIA ELÉTRICA (ABRACEEL). **Quem pode ser consumidor livre.** Disponível em:< http://www.abraceel.com.br/zpublisher/secoes/consumidor_livre.asp>. Acesso em: 04 jul. 2018.

AWAD, Fahd. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.** Revista Jurídica do Direito. Disponível em:< <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/File/2182/1413>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Glossário simplificado de termos financeiros.** Banco Central do Brasil. Brasília: BCB,2013. 46 p. Disponível em:<https://www.bcb.gov.br/pre/pef/port/glossario_cidadania_financeira.pdf> Acesso em: 04 dez. 2018.

BANDEIRA da Conta de luz segue verde no Ceará em fevereiro, sem taxa extra. Fortaleza. 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2017/01/bandeira-da-conta-de-luz-segue-verde-no-ceara-em-fevereiro-sem-taxa-extra.html>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Melhoramentos, 2009.

BANDEIRA tarifária gera 6,14 bilhões em 2017. **Prime Energy.** 27 fev. 2017. Disponível em:<<https://www.primeenergy.com.br/noticias/bandeira-tarifaria-gera-bilhoes-em-2017/>> Acesso em: 07 dez. 2018.

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica:** teoria e prática da monografia para cursos de Direito. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRANDÃO. Roberto, CASTRO. Nivalde J. de, OZÓRIO. Luiz, **O desempenho financeiro das distribuidoras de energia elétrica e o processo de revisão tarifária periódica.** Texto para discussão do Setor elétrico nº 34. Rio de Janeiro, Maio/2011 Disponível em: < <http://www.nuca.ie.ufrj.br/gesel/tdse/TDSE34.pdf> > .Acesso em: 13 dez. 2018.

BRASIL. Câmara de Deputados. **Projeto de Lei Complementar 62/2015.** Altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Disponível em:< <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1215346>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

BRASIL. Câmara de Deputados. **Projeto de Lei nº 1249/2015**. Dispõe sobre a isenção de tributos federais incidentes sobre a parcela da fatura de energia elétrica cobrado à título de bandeira tarifária. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1215345>>. Acesso em: 04 dez. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:< <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/155571402/constituicao-federal-constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-1988>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.401, de 04 de fevereiro de 2015**. Dispõe sobre a criação da Conta Centralizadora dos Recursos de Bandeiras Tarifárias e altera o Decreto nº 4.550, de 27 de dezembro de 2002, e o Decreto nº 5.177, de 12 de agosto de 2004. Disponível em:< <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2015/decreto-8401-4-fevereiro-2015-780113-publicacao-original-146053-pe.html>> .Acesso em: 23 nov. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar Federal nº 87 de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/LEIS/LCP/Lcp87.htm>>. Acesso em 12 dez. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.078 de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília: Senado, 1990. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8078.htm>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.631 de 04 de março de 1993**. Dispõe sobre a fixação dos níveis das tarifas para o serviço público de energia elétrica, extingue o regime de remuneração garantida e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8631.htm>. Acesso em: 11 dez. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm>. Acesso em: 11 dez. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 9069, de 29 de junho de 1995**. Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o REAL, e dá outras providências. Brasília. Senado, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9069.htm>. Acesso em: 15 dez 2016.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.074, de 07 de julho de 1995**. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9074cons.htm>. Acesso em: 11 dez. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.648, de 27 de maio de 1998.** Altera dispositivos das Leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9648cons.htm>. Acesso em: 11 dez. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001.** Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10192.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.438, de 26 de abril de 2012.** Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, dá nova redação às Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.648, de 27 de maio de 1998, nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 5.655, de 20 de maio de 1971, nº 5.899, de 5 de julho de 1973, nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10438.htm>. Acesso em: 27 nov. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.848, de 15 de março de 2004.** Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, altera as Leis nºs 5.655, de 20 de maio de 1971, 8.631, de 4 de março de 1993, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.848.htm>. Acesso em: 04 de jul. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.203, de 08 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a repactuação do risco hidrológico de geração de energia elétrica; institui a bonificação pela outorga; e altera as Leis nºs 12.783, de 11 de janeiro de 2013, que dispõe sobre as concessões de energia elétrica, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica, 9.478, de 6 de agosto de 1997, que institui o Conselho Nacional de Política Energética, 9.991, de 24 de julho de 2000, que dispõe sobre realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica, 10.438,

de 26 de abril de 2002, 10.848, de 15 de março de 2004, que dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, e 11.488, de 15 de junho de 2007, que equipara a autoprodutor o consumidor que atenda a requisitos que especifica. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13203.htm>. Acesso em: 18 nov. 2018.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.147, de 15 de maio de 2001**. Cria e instala a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica, do Conselho de Governo, estabelece diretrizes para programas de enfrentamento da crise de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2147.htm> Acesso em: 26 out. 2018.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.148-1, de 22 de maio de 2001**. Cria e instala a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica, do Conselho de Governo, estabelece diretrizes para programas de enfrentamento da crise de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2001/medidaprovisoria-2148-1-22-maio-2001-331991-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 26 out. 2018.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.227 de 4 de setembro de 2001**. Estabelece exceção ao alcance do art. 2º da Lei 10.192, de 14 de fevereiro de 2011. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2227.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 222.810**. Recorrente: Semarco Mineração S.A. Recorrido: Fazenda Pública do Estado de Minas Gerais. Rel. Min. José Delgado. j. em 14-03-2000. Disponível em:< https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/listarAcordaos?classe=&num_processo=&num_registro=199900618904&dt_publicacao=15/05/2000>. Acesso em: 19 dez. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 975.097/SP**. Recorrente: Concessionária Ecovias dos Imigrantes S/A. Recorrido: Companhia de Saneamento Básico de São Paulo – SABESP. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília, DF, 09 de dezembro de 2009. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200701844904&dt_publicacao=14/05/2010>. Acesso em: 28 nov. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 391**. O ICMS incide sobre o valor da tarifa de energia elétrica correspondente à demanda de potência efetivamente utilizada. Disponível em:< https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas2013_36_capSumula391.pdf >Acesso em: 16 dez. 2018.

CACHAPUZ, Paulo Brandi de Barros. **Panorama do setor de energia elétrica no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade do Brasil, 2006. p. 38.

CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. **Infográfico. Conta Bandeiras. Bandeiras Tarifárias**. Disponível em:<https://www.ccee.org.br/portal/faces/pages_publico/o-que-fazemos/contas/conta_bandeira?_adf.ctrl-state=rdxprw14p_5&_afLoop=124240854551882#!> Acesso em: 19 jul. 2018.

CÂMARA, Jacintho Silveira Dias de Arruda. **O regime tarifário nas concessões de serviços públicos**. 2004. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo.

CAMPEDELLI, A.L.; LACERDA, A.C. **Uma crítica pós-keynesiana ao Regime de Metas de Inflação (RMI) no Brasil**. Revista Pesquisa & Debate, São Paulo, v. 25, nº 2, p. 01-22, Jul/Dez 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª edição. São Paulo:Atlas,2014

CARVALHO, Francisco Ortêncio de. **Direito do Consumidor e Crise da Autonomia da Vontade**. Ed. Nuria Fabris, Porto Alegre, 2014.pg. 156.

CAVALCANTE, Hellen Priscilla Marinho. O acesso à energia elétrica no Brasil sob a ótica do desenvolvimento como liberdade. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 58, jul./dez. 2013. Disponível em:< <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/6146>>. Acesso em: 17 maio 2018.

CAVALIERI FILHO, Sergio. O direito do consumidor no limiar do século XXI. **Revista de Direito do Consumidor**. vol. 35/2000. p. 97-108. Jul-Set. 2000.

COMPANHIA DE ENERGIA ELÉTRICA DE MINAS GERAIS (CEMIG). **CEMIG e o sistema interligado nacional**. Disponível em:<https://www.cemig.com.br/pt-br/A_Cemig_e_o_Futuro/sustentabilidade/Recursos_Hidricos/Paginas/Regularizacao_Setor_Energetico.aspx> Acesso em: 26 out. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2009 p. 276.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). **Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2017**. Disponível em:<<http://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-160/topico-168/Anuario2017vf.pdf>> Acesso em 27 nov. 2018.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). **Perguntas frequentes**. Disponível em: <<http://www.epe.gov.br/pt>> Acesso em: 14 jun. 2018.

ESTADO DO PARÁ. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº 0003492-46.2017.8.14.0000**. Agravante: Estado do Pará. Agravado: AIbodytech participações S.A. Relator Desª Nadja Nara Cobra Meda. j. em 03-05-2018. Disponível em:<<https://tj-pa.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/574020193/agravo-de-instrumento-ai-34924320178140000-belem/inteiro-teor-574020207?ref=juris-tabs>> Acesso em: 04 dez. 2018.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 70075185306**, Apelante: FHS Administração, Participações e Serviços Ltda. Apelado: Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Desª Lúcia de Fátima Cerveira. J. em 25-10-2017. Disponível em:< https://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=70075185306&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&ab>

a=juris&entsp=a__politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&as_qj=&as_q=&requiredfields=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=>. Acesso em: 10 jul. 2018.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 70075751479**. Apelante: Fabricio Tomé Água e Luz Ltda. Apelado: Estado do Rio Grande do Sul e Delegado da Fazenda Estadual. Relatora: Des^a Marilene Bonzanini. j. em 23-11-2017. Disponível em:< https://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=70075751479&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a__politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&as_qj=&as_q=&requiredfields=&sitemementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=>. Acesso em 10 jul. 2018.

FERREIRA, Cibelle Maria do Amorim. **O equilíbrio econômico-financeiro das distribuidoras de energia elétrica brasileira nas demonstrações contábeis**. Ribeirão Preto – SP. Dissertação de Mestrado (Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto). Universidade de São Paulo, 2009.

FIGUEIREDO, F. M. R.; FERREIRA, T. P. **Os Preços Administrados e a Inflação no Brasil**. Banco Central do Brasil Working Paper Series, Brasília, n. 59, dezembro 2002. Disponível em:< <https://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wps59.pdf>>. Acesso em: 07 dez. 2018.

GIAMBIAGI, Fábio;PIRES, José Cláudio Linhares;SALES, André Franco. As perspectivas do setor elétrico após o racionamento. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro. v.9, n.18, p. 177. Dez. 2002. Disponível em:<http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/9474/2/RB%2018%20As%20Perspectivas%20do%20Setor%20El%C3%A9trico%20ap%C3%B3s%20o%20Racionamento_P_BD.pdf> Acesso em: 04 jul. 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, Antônio Claret S. et. al. O setor elétrico. In: KALACHE FILHO, J.; SÃO PAULO, E. M. (Org.) **BNDES 50 anos: histórias setoriais**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. p.13.

GOMES, João Paulo Pombeiro; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. O campo da energia elétrica no Brasil de 1880 a 2002. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso: 10 jan. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores IBGE**. Disponível:<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/236/inpc_ipca_2015_dez.pdf> Acesso em 21 nov. 2018.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ESTRATÉGICO DO SETOR ENERGÉTICO. **A ineficiência da bandeira tarifária como sinal econômico**. Disponível em:<

<http://www.ilumina.org.br/a-ineficiencia-da-bandeira-tarifaria-como-sinal-economico-estudo/>> Acesso em: 30 out. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Carta de conjuntura nº 20 (Inflação)**. Disponível em:< <http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/ipca/page/2>> Acesso em: 24 nov. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE METEOROLOGIA (INMET). **Precipitação observada no trimestre de agosto de 2018 da outubro de 2018**. Disponível em:<<http://www.inmet.gov.br/portal/index.php?r=clima/quantis2>> Acesso em: 24 nov. 2018.

JORNAL SOMOS. **Quinto mês consecutivo com energia mais cara: bandeira vermelha continua**. Disponível em:< <http://jornalsomos.com.br/brasil/detalhe/quinto-mes-consecutivo-com-energia-mais-cara-bandeira-vermelha-continua>> Acesso em: 02 dez. 2018.

KERLINGER, Fred N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual**. São Paulo: EPU, 1980.

LANDI, Mônica. **Energia elétrica e políticas públicas: a experiência do setor elétrico no período de 1934 a 2005**. São Paulo, 2006. f. 53. Tese (Doutorado em Energia) - Programa Interunidades de Pós- Graduação em Energia, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/86/86131/tde-10112011-102906/pt-br.php>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

MARQUES, Claudia Lima. BENJAMIN, Antonio Herman V. MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 3. Ed. São Paulo: Ed. RT, 2010.

MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 5ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2005.

MAYO, Roberto. **Mercados de eletricidade**. Synergia. 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Estudos e pareceres de Direito Público**. Revista dos Tribunais. São Paulo, 1981, v.3.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Portaria nº 203, de 15 de maio de 2014**. Aprova as diretrizes da sistemática a ser aplicada na realização dos leilões de energia. Disponível em:< <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt2014203mme.pdf>> Acesso em: 18 nov. 2018.

MIRAGEM, Bruno. **Direito protege o consumidor e livre concorrência de aumentos abusivos**. Consultor Jurídico. São Paulo. Disponível em:< <https://www.conjur.com.br/2016-jan-06/garantias-consumo-direito-protege-consumidor-livre-concorrancia-aumentos-abusivos>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

MOREIRA, Bruno. **Nova etapa de revisões tarifárias começa em abril**. Portal o Setor Elétrico. Disponível em: <<https://www.osetoelettrico.com.br/nova-etapa-de-revisoes-tarifarias-comeca-em-abril/>>. Acesso em: 06 jul. 2018.

OPERADOR NACIONAL DO SETOR ELÉTRICO. **O que é o SIN?** Disponível em: <<http://ons.org.br/paginas/sobre-o-sin/o-que-e-o-sin>> Acesso em: 17 de jun. 2018.

PEDROSA, Paulo Jerônimo Bandeira de Mello. **Desafios da regulação do setor elétrico, modicidade tarifária e atração de investimentos.** Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Desafios%20da%20Regula%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2018.

POSNER, Richard A. **“Natural monopoly and its regulation”.** Washington, DC. Cato Institute, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Agravo de instrumento nº 70065114365.** Agravante: Hospital Comunitário de Sarandi. Agravado: RGE – Rio Grande Energia. Decisão monocrática. Des^a Denise Oliveira Cezar. j. em 19-06-2015. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/searchq=70065114365&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a__politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&as_qj=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&as_q=+#main_res_juris>. Acesso em 06 jul. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Agravo de Instrumento nº 71007462559.** Agravante: Daniele Souza Carvalho. Agravado: Município de São Borja. Rel. Dr. Mauro Caum Gonçalves. J. em 23-05-2018. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJ>. Acesso em: 10 jul. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 70077993400.** Apelante: Ivonete Oliveira das Neves. Apelado: Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica. Rel. Des. Tasso Caubi Soares Delabary. j. em 15-06-2018. Disponível em: <http://www1.tjrs.jus.br/busca/search?q=70077993400&proxystylesheet=tjrsindex&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a__politicasite&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&as_qj=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&as_q=+#main_res_juris>. Acesso em: 10 jul. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 70078141934.** Apelante: Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica. Apelado: Thiago Almeida Sosa. Rel. Des. Sérgio Luiz Grassi Beck. j. em 26-10-2018. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=70078141934&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a__politicasite&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF8&ie=UTF8&ud=1&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&as_qj=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&as_q=+#main_res_juris>. Acesso em: 13 dez. 2018.

SAINTIVE, M. B.; CHACUR, R. S. **A regulação tarifária e o comportamento dos preços administrados.** Brasília: SEAE/MF, documento de trabalho n.º 33, maio de 2006. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/a-regulacao-tarifaria-e-o-comportamento-dos-precos-administrados.htm>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

SARTORI, Giovanni. **Homo videns: televisão e pós-pensamento**. Bauru: Edusc, 2001.

SICSÚ, João; OREIRO, José. Luis. **Agenda Brasil: Políticas Econômicas para o crescimento com estabilidade de preços**. São Paulo: Manole, 2003.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, Jorge Alberto Quadros de Carvalho. **Código de Defesa do Consumidor Anotado e legislação complementar**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

SOCIEDADE DOS POETAS MORTOS. Título original: Dead Poets Society. Direção: Peter Weir. Estados Unidos: Touchstone Pictures, Silver Screen Partners IV. 1989. 1 DVD (129 min.)son., color.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 586316 – MG 2003/0161208-5**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Associação Brasileira das Industrias de Alimentação – ABIA. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=683195&tipo=0&nreg=200301612085&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20090319&formato=PDF&salvar=false>>. Acesso em: 09 dez. 2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 1.185.070-RS**. Rel. Min. Teori Albino Zavascki. Recorrente: Eder Girard. Recorrido: Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica. j. em 22-09-2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201000436316&dt_publicacao=27/09/2010> Acesso em: 04 dez. 2018.

TEIXEIRA, Ana Maria. **Caderno Pedagógico: temas controversos na geração de energia elétrica no Brasil**. 2016. 140 fls. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream//2047/2/CT_PPGFCET_M_Teixeira%2C%20Ana%20Maria_2016_1.pdf> Acesso em: 28 set. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2565 de 01 out. 2014**. Relator: Ministro José Jorge. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=10594129>> Acesso em 15 dez. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Parecer nº 025.919/2017-2**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E61E3109601624DC6CA0564A2&inline=1>> Acesso em 18 jun. 2018.

WALD, Arnaldo; MORAES, Luiza Rangel de; WALD, Alexandre de M. **O direito de parceria e a lei de concessões** (análise das Leis nºs 8.987/95 e 9.074/95 e legislação subsequente). 2ª edição ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

WALVIS, Alida. **Avaliação das Reformas Recentes no Setor Elétrico Brasileiro e sua Relação com o Desenvolvimento do Mercado Livre de Energia**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://ceri.fgv.br/sites/ceri.fgv.br/>>

files/arquivos/avaliacao _das_reformas _recentes_no_setor_eletrico_brasileiro.pdf>. Acesso em: 7 de ago. 2018.

WEISS, MARIANA. **O aumento do custo de energia acaba realimentando a inflação.** FGV Energia. Disponível em:<<https://fgvenergia.fgv.br/noticias/o-aumento-do-custo-da-energia-acaba-realimentando-inflacao-diz-economista-da-fgv>>Acesso em 14 dez. 2018.