



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO

Cássio Giuliani Carvalho

**NATUREZA JURÍDICA DO ENCARGO DESTINADO AO CUSTEIO  
DA CONTA DE DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO**

Brasília – DF  
2023

Cássio Giuliani Carvalho

**NATUREZA JURÍDICA DO ENCARGO DESTINADO AO CUSTEIO  
DA CONTA DE DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito, da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do título de **Bacharel em Direito**.

Orientador: Prof. M.e Felipe Inácio Zanchet Magalhães

Brasília – DF  
2023

CC331n	<p>Carvalho, Cássio Giuliani Natureza jurídica do encargo destinado ao custeio da Conta de Desenvolvimento Energético / Cássio Giuliani Carvalho; orientador Felipe Inácio Zanchet Magalhães. -- Brasília, 2023. 69 p.</p> <p>Monografia (Graduação - Direito) -- Universidade de Brasília, 2023.</p> <p>1. Conta de Desenvolvimento Energético. 2. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico. 3. Encargo. 4. Serviço adequado. 5. Tarifa. I. Zanchet Magalhães, Felipe Inácio, orient. II. Título.</p>
--------	--

Cássio Giuliani Carvalho

**NATUREZA JURÍDICA DO ENCARGO DESTINADO AO CUSTEIO  
DA CONTA DE DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito, da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do título de **Bacharel em Direito**.

Aprovada em 17 de fevereiro de 2023:

---

Felipe Inácio Zanchet Magalhães, Mestre (UnB)

---

Antônio de Moura Borges, Doutor (UnB)

---

Luiz Alberto Gurgel de Faria, Doutor (UnB)

---

Israel Lacerda de Araújo, Doutor (Senado Federal)

Brasília – DF  
2023

À minha esposa, Carla Roberta;  
e ao nosso filho, Emanuel.

## AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço aos meus pais, Beatriz e Adair, por todos os sacrifícios feitos para que eu tivesse acesso à educação. Agradeço especialmente a minha esposa, Carla Roberta, que em muitos momentos teve que conviver com minha ausência, inclusive durante sua gravidez e nos primeiros meses de vida de nosso filho, enquanto eu me dedicava ao projeto pessoal de concluir a graduação em Direito, que se encerra com a conclusão deste trabalho.

Agradeço ao meu Orientador, Prof. Felipe Inácio Zanchet Magalhães, pelo suporte no desenvolvimento deste trabalho, bem como aos demais integrantes da Banca Examinadora, Prof. Antônio de Moura Borges, Prof. Luiz Alberto Gurgel de Faria e Israel Lacerda de Araújo, pelas relevantes críticas e contribuições para a melhoria desta monografia. Agradeço ainda à colega Christiany Faria pelas sugestões e pelo auxílio na revisão deste documento.

Registro também meus cumprimentos a todos os docentes e técnicos-administrativos da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília que envidaram esforços para promover um ensino de excelência, inclusive no curso da pandemia de Covid-19.

Por fim, agradeço aos colegas do curso de Direito pelos momentos de convivência e pelo auxílio mútuo ao longo de todo o curso.

## RESUMO

### NATUREZA JURÍDICA DO ENCARGO DESTINADO AO CUSTEIO DA CONTA DE DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO

AUTOR: Cássio Giuliani Carvalho  
ORIENTADOR: Felipe Inácio Zanchet Magalhães

Com o objetivo de evitar o descontrole das contas públicas, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o “Novo Regime Fiscal”, limitando o crescimento dos gastos da União por dez anos, tornando mais acirrada a disputa por recursos públicos. Trata-se de um contexto favorável para a proliferação de alternativas para o custeio de políticas públicas, tal a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), que custeia uma série de políticas públicas no Setor Elétrico a partir de encargo embutido nas tarifas dos consumidores finais de energia elétrica. Nesse contexto, é essencial investigar a natureza jurídica desse encargo, bem como identificar as limitações jurídicas aplicáveis nesse tipo de mecanismo de extração de renda da sociedade. Para tanto, desenvolveu-se pesquisa jurídica aplicada, mesclando elementos de pesquisa doutrinária e de pesquisa empírica qualitativa, a partir de revisão bibliográfica e também documental. Concluiu-se que encargos tal qual o destinado ao custeio da CDE pode ter natureza jurídica tarifária quando as finalidades custeadas estão relacionadas apenas com a prestação do serviço adequado. No entanto, quando outras finalidades são custeadas, a natureza é tributária, mais especificamente de contribuição de intervenção no domínio econômico. No caso da CDE, concluiu-se que o encargo caracteriza contribuição de intervenção no domínio econômico, apresentando injuridicidades por violação à legalidade estrita e às anterioridades anual e nonagesimal, além de incidência não isonômica dentro de um mesmo grupo econômico. Com os resultados obtidos neste trabalho, pretende-se contribuir para conter a proliferação de mecanismos ilegítimos de extração de renda da sociedade.

**Palavras-chave:** Encargo. Conta de Desenvolvimento Energético. Serviço adequado. Tarifa. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico.

## ABSTRACT

### LEGAL NATURE OF THE INTENDED CHARGE TO THE COSTING OF THE ENERGY DEVELOPMENT ACCOUNT

AUTHOR: Cássio Giuliani Carvalho  
ADVISOR: Felipe Inácio Zanchet Magalhães

In order to avoid the lack of control of public accounts, the Directing Boards of the Chamber of Deputies and the Federal Senate enacted the Constitutional Amendment 95, 2016, establishing the “New Fiscal Regime”, which includes an “expenditure ceiling” for ten years, making the dispute for public resources more fierce. This is a favorable context for alternative alternatives for funding public policies, such as the Energy Development Account (CDE), which funds a series of public policies in the Electricity Sector, based on a charge built into the tariffs of final consumers of electricity. In this context, it is essential to investigate the legal nature of this charge, as well as how to identify the legal guarantees in favor for society in this mechanism. To this end, applied legal research was developed, mixing elements of doctrinal research and qualitative empirical research, based on a bibliographical and documental review. It was concluded that charges such as the meaning of CDE funding may have a tariff legal nature when the purposes funded are related only to the provision of the maintaining adequate public utility service. However, when other purposes are funded, the nature is tax, more specifically a contribution to intervention in the economic domain. In the case of the CDE, it was concluded that the charge characterizes a contribution of intervention in the economic domain, presenting harm due to violation of strict legality and annual and nonagesimal advances, in addition to non-isonomic incidence within the same economic group. With the results obtained in this work, it is intended to contribute to contain the perspective of illegitimate taxation of society.

**Keywords:** Tariff. Energy Development Account. Adequate public utility service. Tariff. Contribution of intervention in the economic domain.



## LISTA DE SIGLAS

ACL	Ambiente de Comercialização Livre
ACR	Ambiente de Comercialização Regulada
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
CBEE	Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial
CCC	Conta de Consumo de Combustíveis
CCEE	Câmara de Comercialização de Energia Elétrica
CDE	Conta de Desenvolvimento Energético
Cide	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CMSE	Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CTN	Código Tributário Nacional
Energer	Programa Emergencial de Financiamento de Geração de Energia
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
MAE	Mercado Atacadista de Energia
MME	Ministério de Minas e Energia
ONS	Operador Nacional do Sistema Elétrico
PIB	Produto Interno Bruto
Pier	Programa de Incentivos a Energias Renováveis
Prodeene	Programa Prioritário de Desenvolvimento da Energia Eólica do Nordeste
Proinfa	Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica
SIN	Sistema Interligado Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
TUSD	Tarifa de Uso dos Sistemas de Distribuição
TUST	Tarifa de Uso dos Sistemas de Transmissão

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO .....	13
1.1 Antecedentes relevantes.....	13
1.2 Ambientes de comercialização e tarifas de usos dos sistemas elétricos.....	16
1.3 Arranjo institucional e o caráter paraestatal da CCEE e do ONS.....	18
2. CONTA DE DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO .....	22
2.1 Origem e evolução .....	22
2.2 Gestão da CDE.....	25
1.4 O rateio das quotas da CDE.....	28
3. NATUREZA JURÍDICA DO ENCARGO DESTINADO AO CUSTEIO DA CDE.....	30
3.1 Precedente relevante: Recurso Extraordinário nº 576.189-4/RS .....	30
3.2 Taxas e tarifas .....	35
3.3 Caráter tarifário dos encargos relacionados ao serviço adequado .....	36
3.4 Caráter tributário dos encargos não relacionados ao serviço adequado .....	41
4. ESPÉCIE TRIBUTÁRIA DO ENCARGO DESTINADO AO CUSTEIO DA CDE .....	45
4.1 Espécies tributárias e referibilidade.....	45
4.2 Questões gerais sobre contribuições .....	48
4.3 Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico.....	50
4.4 A natureza de contribuição interventiva do encargo para o custeio da CDE .....	54
4.5 O caráter parafiscal do encargo destinado ao custeio da CDE .....	57
CONCLUSÃO.....	59
APÊNDICE A — QUADRO SINÓTICO DAS ALTERAÇÕES DA LEI Nº 10.438/2002 ...	61
ANEXO A — QUADRO SINÓPTICO DE CONTRIBUIÇÕES INTERVENTIVAS .....	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	63

## INTRODUÇÃO

Na atualidade, o orçamento público não se trata de um mero documento contábil-administrativo, mas sim de importante instrumento à disposição dos Estados para orientar sua atuação sobre a economia, devendo representar a vontade popular<sup>1</sup>. Nesse sentido, a tradicional regra do equilíbrio orçamentário pode inclusive ser afastada em decorrência de situações conjunturais, quando políticas econômicas contracíclicas podem se mostrar necessárias para evitar retrocessos no desenvolvimento econômico<sup>2</sup>. Apesar disso, prevalece no Brasil “a cultura de desprezo ao orçamento, apesar de, ironicamente, existir uma parafernália de regras e normas, algumas delas de natureza penal, objetivando a fiel execução orçamentária”<sup>3</sup>.

Com o objetivo de evitar o descontrole das contas públicas, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o “Novo Regime Fiscal” no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, a vigorar por vinte anos<sup>4</sup>. Em suma, a Emenda fixou a despesa pública em termos reais, pelo prazo de dez anos, com reajuste anual pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)<sup>5</sup>, podendo a regra de reajuste ser modificada a partir do décimo ano da vigência do Novo Regime<sup>6</sup>.

Quando da proposição da referida Emenda ao Congresso Nacional, o Poder Executivo justificou a medida a partir do “quadro agudo de desequilíbrio fiscal”, cujas projeções já indicavam uma ascensão da dívida pública para o patamar de 80% do Produto Interno Bruto (PIB), indicando como raiz do problema a expansão da despesa pública primária, que cresceu 51% acima da inflação no período 2008–2015<sup>7</sup>. Com efeito, em fevereiro de 2021, a dívida pública atingiu 90% do PIB<sup>8</sup>, fortemente influenciada pelas medidas de enfrentamento à Covid-19. Após uma trajetória de redução, encerrou 2022 no patamar de 74% do PIB<sup>9</sup>. Por outro lado,

<sup>1</sup> HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 78.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>4</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [20--]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso: 15 abr. 2021. (art. 106 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT)

<sup>5</sup> *Ibid.*; art. 107, §1º, II, do ADCT.

<sup>6</sup> *Ibid.*; art. 108 do ADCT.

<sup>7</sup> BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 83/2016-MF-MPDG**, de 15 de junho de 2016. Brasília: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm). Acesso: 28 abr. 2021.

<sup>8</sup> BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Nota para a imprensa** – 30/04/2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais>. Acesso: 2 maio 2021.

<sup>9</sup> BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Nota para a imprensa** – 29/12/2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais>. Acesso: 22 jan. 2023.

em dezembro de 2022, foi promulgada a Emenda à Constituição nº 126, de 21 de dezembro de 2022, que retirou determinadas despesas do teto de gastos, autorizou despesas extraordinárias por parte do Poder Executivo, bem como previu a revogação do Novo Regime Fiscal a partir da promulgação de lei complementar que deverá instituir um “*regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico*”<sup>10</sup>.

Se a estratégia adotada pelo Estado brasileiro para a estabilização fiscal é a mais adequada, é discutível. Todavia, parece ser efetiva para a contenção da expansão da despesa pública. Nesse contexto, a questão que se coloca é se será efetiva para reduzir a extração de renda compulsória que o Estado impõe a sociedade. A fixação da despesa pública em termos reais tornou mais acirrada a disputa pelos recursos públicos. Dessa forma, cria-se um ambiente propício para que medidas alternativas sejam adotadas para fins de viabilizar políticas públicas.

De fato, tais vias alternativas já existem. Neste estudo, adota-se como objeto de análise a denominada “Conta de Desenvolvimento Energético” (CDE), que arrecada recursos dos consumidores de energia elétrica para custear a implementação de um variado conjunto de políticas públicas. Em 2022, os subsídios cobertos pela CDE totalizaram R\$ 31,6 bilhões, com impacto médio sobre as tarifas residenciais de energia elétrica de 12,74%<sup>11</sup>. Para 2023, a projeção é que os subsídios cobertos pela CDE atinjam R\$ 33,4 bilhões<sup>12</sup>. Desse montante, R\$ 29,7 bilhões serão extraídos da sociedade por meio de encargo incluído nas tarifas dos consumidores de energia elétrica, sem impactos para orçamento da União nem para as contas públicas. Ao mesmo tempo em que a União busca o controle do seu endividamento, repassa diretamente à sociedade o custo de suas políticas públicas.

Nesse contexto, o objetivo geral da pesquisa é o de estabelecer a natureza jurídica do encargo destinado ao custeio da CDE, investigando quais são as fontes jurídicas que legitimam essa extração de renda da sociedade e que permitem a formação de um orçamento paralelo para

---

<sup>10</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022**. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm). Acesso: 8 jan. 2023. (arts. 6º e 9º).

<sup>11</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Subsidiômetro**. Disponível em: <https://portalrelatorios.aneel.gov.br/luznatarifa/subsidiometro> Acesso em: 29 jan. 2023.

<sup>12</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Nota técnica nº 215/2022-SGT-SRG-SFF-SRD/ANEEL**. Proposta de orçamento anual da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE de 2023, a ser submetida a consulta pública. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/consultas-publicas>. Acesso em: 22 jan. 2023. (Consulta Pública nº 62/2022)

a consecução de finalidades públicas. Em termos específicos, os objetivos envolvem: (i) compreender o arranjo institucional do Setor Elétrico brasileiro e o modelo instituído para a comercialização de energia elétrica; (ii) descrever o regime jurídico vigente para a CDE, com destaque para a sua gestão e operacionalização; (iii) identificar a natureza jurídica do encargo destinado ao custeio da CDE, identificando os limites de transferência de custos à sociedade por meio desse mecanismo; e (iv) analisar criticamente o referido encargo sob a ótica da categoria jurídica a qual pertence.

Para tanto, este trabalho consiste em pesquisa jurídica aplicada, mesclando elementos de pesquisa doutrinária e de pesquisa empírica qualitativa, desenvolvendo-se a partir de revisão bibliográfica e também documental. É salutar ressaltar o caráter interdisciplinar da pesquisa, uma vez que se envolve ramos distintos do Direito, com destaque ao Constitucional, ao Administrativo e ao Tributário.

Este trabalho está estruturado em quatro capítulos, além das conclusões. O Capítulo 1 apresenta elementos fundamentais para a compreensão do atual modelo institucional do Setor Elétrico, bem como noções relacionadas ao modelo vigente de comercialização de energia elétrica. O Capítulo 2 narra a evolução da CDE desde sua origem, bem como detalha o modelo de gestão da CDE a partir da estrutura institucional do Setor Elétrico. O Capítulo 3 busca identificar a natureza jurídica do encargo destinado ao custeio da CDE a partir de *leading case* julgado no Supremo Tribunal Federal (STF). O Capítulo 4 aprofunda a investigação da natureza jurídica do referido encargo, analisando criticamente seu desenho e apontando eventuais injuridicidades. Por fim, apresentam-se as conclusões do trabalho.

## 1. SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

### 1.1 Antecedentes relevantes

A atual formatação do Setor Elétrico brasileiro tem sua origem na segunda metade da década de 1990, quando a gestão do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso impulsionou os movimentos para a redução do tamanho do Estado e da sua intervenção na economia. Pode-se considerar como o marco inicial desse movimento a edição da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que estabeleceu as normas gerais para a concessão e permissão da prestação de serviços públicos, a qual foi complementada pela Medida Provisória nº 1.017, de 8 de junho de 1995, posteriormente convertida na Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Posteriormente, ambos diplomas legais foram novamente alterados pela Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, fruto da conversão da Medida Provisória nº 1.531-18, de 29 de abril de 1998. Em suma, a instituição do regime de concessões foi objeto de muita polêmica no Congresso Nacional, sobretudo em razão dos interesses econômicos e sociais envolvidos<sup>13</sup>, o que explica as diversas alterações legislativas promovidas.

Especificamente no Setor Elétrico, a preparação para a participação do capital privado demandou uma série de medidas. No plano legislativo, foi editada a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). No plano administrativo, o Ministério de Minas e Energia (MME) promoveu a contratação de estudo abrangente para o desenho da reforma do Setor Elétrico, o qual foi conduzido pela empresa inglesa de consultoria *Coopers & Lybrand*. Adicionalmente, no âmbito da própria Pasta, instituiu-se o que veio a ficar conhecido como Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro (“RE-SEB”), que reuniu especialistas com a finalidade de desenvolver o novo modelo, contando com os subsídios da consultoria contratada.<sup>14</sup>

Após a conclusão dos trabalhos no âmbito do Ministério de Minas e Energia, optou-se por promover as alterações legislativas necessárias por meio da Medida Provisória nº 1.531-16, de 5 de março de 1998, a qual consistia na 16ª reedição da Medida Provisória nº 1.531, de 2 de

---

<sup>13</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 36. ed. Barueri [SP]: Atlas, 2022. p. 291.

<sup>14</sup> LEITE, Antonio Dias. **A energia do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2014. p. 300-301.

dezembro de 1996<sup>15</sup>. Após outras reedições e tramitação nas Casas Legislativas, as alterações legais foram consolidadas com a edição da Lei nº 9.648/1998.

A reforma promovida no Setor Elétrico teve como objetivo não apenas permitir a abertura desse segmento ao capital privado (nacional e internacional) e eliminar monopólios estatais, mas também implementar a competição na produção e na comercialização atacadista de energia elétrica. Assim, atividades até então realizadas pelas estatais ou pela associação de estatais do Setor Elétrico tiveram que ser assumidas por entidades especializadas e independentes dos agentes atuantes no mercado, sob regulação e fiscalização da Aneel. Nesse sentido, a reforma consolidada pela Lei nº 9.648/1998 autorizou a criação do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) e do Mercado Atacadista de Energia (MAE).

O ONS, pessoa jurídica de direito privado, foi instituído com a finalidade de exercer as atividades de coordenação e controle da operação da geração e transmissão de energia elétrica nos sistemas interligados<sup>16</sup>. O MAE, por sua vez, foi criado para ser o ambiente de operacionalização das operações de compra e venda de energia elétrica, a ser instituído mediante “acordo de mercado” a ser firmado entre as partes interessadas<sup>17</sup>.

O ONS existe até hoje, tendo recebido mais atribuições por meio de alterações legislativas<sup>18</sup>. O MAE, que iniciou suas operações em setembro de 2000, “*foi, na prática, um desastre*”<sup>19</sup>. Logo no início de suas operações, Furnas Centrais Elétricas S.A., subsidiária da Eletrobras, recusou-se a honrar obrigações de cerca de R\$ 600 milhões<sup>20</sup>. Além disso, nos meses seguintes, teve início a crise energética de 2001 (doravante conhecido como “apagão”), o que demandou fortes intervenções por parte do Poder Executivo<sup>21</sup>.

Dentre as ações extraordinárias adotadas pelo Poder Executivo para a mitigação dos impactos da crise energética, constou a edição da Medida Provisória nº 14, de 21 de dezembro de 2001. Dentre as medidas previstas, constava a previsão do repasse, aos consumidores finais, dos custos da contratação emergencial de geração e a instituição do Programa de Incentivo às

---

<sup>15</sup> LEITE, Antonio Dias. **A energia do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2014. p. 302.

<sup>16</sup> BRASIL. **Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998**. Altera dispositivos das Lei [...] e autoriza o Poder Concedente a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras – Eletrobras e de suas subsidiárias e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [199-]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9648cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9648cons.htm). Acesso: 19 dez. 2022. (art. 13 da redação original).

<sup>17</sup> *Ibid.* (art. 12 da redação original).

<sup>18</sup> *Ibid.* (art. 13 com a redação dada pela Lei nº 13.360, de 17 de novembro de 2016)

<sup>19</sup> LEITE, Antonio Dias. **A energia do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2014. p. 329.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 328.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 329.

Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa). Durante sua tramitação no Poder Legislativo, a referida Medida Provisória sofreu alterações significativas, tendo sido convertida na Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002.

Dentre as inserções promovidas pelo Parlamento, cabe destacar a criação da CDE, com o objetivo de promover o desenvolvimento energético dos Estados, a competitividade de fontes renováveis, bem como a universalização do serviço de energia elétrica em todo o território nacional<sup>22</sup>. Apesar dessas finalidades, em sua redação original, a Lei nº 10.438/2002 definiu um escopo restrito para a utilização de seus recursos, conforme detalhado adiante.

Em 2003, teve início o mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva. No âmbito do Setor Elétrico, o Ministério de Minas e Energia deu início a uma reforma em resposta à crise de 2001. A referida reforma foi efetivada pela edição da Medida Provisória nº 144, de 11 de dezembro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004. Anota-se que a Medida Provisória nº 144/2003 foi alvo de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (nº 3.090, nº 3.100 e nº 3.101), de modo que algumas alterações durante a tramitação nas Casas Legislativas tiveram como objetivo estabelecer referências para limitar a discricionariedade do Poder Executivo ao exercer as competências delegadas pelo Poder Legislativo<sup>23</sup>.

Dessa reforma, cabe destaque a autorização legislativa para a criação da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, sob regulação e fiscalização da Aneel<sup>24</sup>. Ao longo dos anos, a CCEE passou a receber novas atribuições do Poder Concedente. Em 2008, passou a figurar como contraparte central, representando os consumidores de energia elétrica, nos denominados “contratos de energia de

---

<sup>22</sup> BRASIL. **Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002** (Publicação original). Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica, a Conta de Desenvolvimento Energético, dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica [...]. Brasília: Câmara dos Deputados, [2002]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2002/lei-10438-26-abril-2002-456860-publicacaooriginal-1-pl.html>.

Acesso: 19 dez. 2022. (art. 13)

<sup>23</sup> TOLMASQUIM, Maurício Tiomno. **Novo modelo do setor elétrico brasileiro**. Rio de Janeiro: Synergia. EPE: Brasília, 2011. p. 25.

<sup>24</sup> BRASIL. **Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004**. Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica [...]. Brasília: Presidência da República, [2004]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20042006/2004/Lei/L10.848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20042006/2004/Lei/L10.848.htm). Acesso: 20 dez. 2022. (arts. 4º e 5º).



reserva”<sup>25</sup>. Em 2014<sup>26</sup>, 2020<sup>27</sup> e 2022<sup>28</sup> foi designada pelo Poder Executivo para criar e gerir contas destinadas à promoção de operações de crédito com a finalidade de sanear as distribuidoras de energia elétrica diante de contingências (em 2014 e 2022, as operações decorreram de crise hídrica; em 2020, pela redução do consumo em decorrência da pandemia de Covid-19). Em 2015<sup>29</sup>, foi incumbida de criar e manter a “Conta Centralizadora dos Recursos de Bandeiras Tarifárias”. Em 2016, assumiu as atribuições da gestão da CDE, uma vez que a gestão do então Presidente Michel Temer planejava desestatizar a Eletrobras (gestora originária da CDE), tendo enviado, posteriormente, ao Congresso Nacional, o Projeto de Lei 9.643/2018, que dispunha as condições para tal operação.

Em síntese, as reformas promovidas para a abertura do Setor Elétrico ao capital privado promoveram a criação de entidades *sui generis*, voltadas à execução de atividades imprescindíveis ao funcionamento de um mercado competitivo de energia elétrica.

## 1.2 Ambientes de comercialização e tarifas de usos dos sistemas elétricos

Os sistemas elétricos do Brasil podem ser divididos em duas categorias. A primeira categoria engloba todos aqueles que integram o que se denomina de Sistema Interligado Nacional (SIN): uma vasta malha de linhas de transmissão, que interconecta centros de consumo, bem como recursos de geração das mais diversas fontes, com destaque para usinas hidrelétricas construídas em dezesseis bacias hidrográficas. O SIN se subdivide em quatro subsistemas: Sudeste/Centro-Oeste, Sul, Nordeste e Norte<sup>30</sup>. A segunda categoria abarca 212

<sup>25</sup> BRASIL. **Decreto nº 6.353, de 16 de janeiro de 2008**. Regulamenta a contratação de energia de reserva [...]. Brasília: Presidência da República, [2008]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6353.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6353.htm). Acesso: 20 dez.2022.

<sup>26</sup> BRASIL. **Decreto nº 8.221, de 1º de abril de 2014**. Dispõe sobre a criação da Conta no Ambiente de Contratação Regulada e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2014]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/Decreto/D8221.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8221.htm) Acesso: 20 dez. 2022.

<sup>27</sup> BRASIL. **Decreto nº 10.350, de 18 de maio de 2020**. Dispõe sobre a criação da conta destinada ao setor elétrico para o enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 [...]. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10350.htm). Acesso: 20 dez. 2022.

<sup>28</sup> BRASIL **Decreto nº 10.939, de 13 de janeiro de 2022**. Regulamenta as medidas destinadas ao enfrentamento dos impactos financeiros no setor elétrico decorrentes da situação de escassez hídrica. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/D10939.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.939%2C%20DE%2013,que%20lhe%20confere%20o%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10939.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.939%2C%20DE%2013,que%20lhe%20confere%20o%20art.) Acesso: 20 dez. 2022.

<sup>29</sup> BRASIL. **Decreto nº 8.401, de 4 de fevereiro de 2015**. Dispõe sobre a criação da Conta Centralizadora de Recursos de Bandeiras Tarifárias [...]. Brasília: Presidência da República, [2015]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8401.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8401.htm). Acesso em: 20 dez. 2022.

<sup>30</sup> OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO. **Sobre o SIN: o que é o SIN**. Disponível em: <https://www.ons.org.br/paginas/sobre-o-sin/o-que-e-o-sin>. Acesso: 22 dez. 2022.

(duzentas e doze) localidades não atendidas pelo SIN, denominadas de Sistemas Isolados, localizadas na região Norte do Brasil, incluindo-se todo o Estado de Roraima, além do arquipélago de Fernando de Noronha<sup>31</sup>. O SIN supre 99,4% do consumo nacional de energia elétrica; os Sistemas Isolados, apenas 0,6%<sup>32</sup>.

No SIN, a comercialização de energia ocorre em dois ambientes<sup>33</sup>. O primeiro é o “Ambiente de Comercialização Livre” (ACL), no qual os consumidores, geradores e comercializadores têm liberdade para exercer operações de compra e venda de energia elétrica, bem como definir os preços associados. O segundo é o “Ambiente de Comercialização Regulada” (ACR), no qual os consumidores são cativos da respectiva concessionária ou permissionária de distribuição, sendo o suprimento de energia remunerado por tarifas reguladas.

Independentemente do ambiente de comercialização, tanto consumidores livres quanto cativos devem ter suas instalações conectadas às instalações de uma concessionária ou permissionária de distribuição ou a uma concessionária de transmissão. De modo geral, os consumidores são supridos por concessionárias ou permissionárias de distribuições, restando às concessionárias de transmissão suprirem apenas grandes consumidores ou que, por alguma peculiaridade, necessitem de um suprimento de energia elétrica de maior confiabilidade<sup>34</sup>.

Ocorre que, tanto consumidores livres quanto os cativos devem pagar, conforme o caso, a Tarifa de Uso dos Sistemas de Transmissão (TUST) ou a Tarifa de Uso dos Sistemas de Distribuição (TUSD), que são definidas pela Aneel<sup>35</sup>. A TUST e a TUSD têm como objetivo cobrir os custos referentes à disponibilidade das redes elétricas. No jargão do Setor Elétrico, é o que se denomina de “pagamento pelo fio”. Além disso, os consumidores livres devem adquirir

---

<sup>31</sup> OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO. **Sobre o SIN: sistemas isolados**. Disponível em: <https://www.ons.org.br/paginas/sobre-o-sin/sistemas-isolados>. Acesso: 22 dez. 2022.

<sup>32</sup> EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Anuário estatístico de energia elétrica 2021**: ano base 2020. Rio de Janeiro: EPE, 2021, p. 91.

<sup>33</sup> BRASIL. **Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004**. Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica [...]. Brasília: Presidência da República, [2004]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.848.htm). Acesso: 22 dez. 2022. (art. 1º, §§ 1º e s.)

<sup>34</sup> BRASIL. **Decreto nº 5.597, de 28 de novembro de 2005**. Regulamento o acesso de consumidores livres às redes de transmissão de energia elétrica e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2005]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/D5597.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5597.htm). Acesso: 31 jan. 2023.

<sup>35</sup> BRASIL. **Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996**. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime de concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [20--]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9427cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9427cons.htm). Acesso em: 26 jan. 2023. (art. 3º, XVIII)

energia no mercado livre, enquanto os consumidores cativos adquirem energia mediante tarifas reguladas.

Para os fins deste trabalho, a TUST e a TUSD são relevantes porque constituem o vetor de arrecadação da CDE. Todos os agentes que comercializem energia elétrica com consumidores finais (concessionárias e permissionárias de distribuição; concessionárias de transmissão) devem arrecadar, para fins de custeio da CDE, as denominadas “quotas da CDE”. No entanto, os valores referentes às quotas da CDE são repassados integralmente aos consumidores finais por meio da TUST ou da TUSD.<sup>36</sup> De outro modo, ao calcular a TUST e a TUSD, a Aneel incorpora os pagamentos feitos à CDE como custos a serem cobertos pelas tarifas pagas pelos consumidores finais.

### 1.3 Arranjo institucional e o caráter paraestatal da CCEE e do ONS

Para a compreensão do mecanismo de custeio de políticas públicas pela CDE, é essencial compreender, ao menos em linhas gerais, a estrutura institucional do Setor Elétrico. Após as reformas promovidas na segunda metade da década de 1990, bem como no início deste século, o Setor Elétrico brasileiro apresenta a estrutura institucional que consta na Figura 1.

Antes de adentrar as funções de cada uma dos órgãos e entidades, deve-se ressaltar que o esquema apresentado não expressa o Poder Legislativo, que editou e que pode alterar as leis necessárias para a implementação de tal estrutura, nem o Poder Executivo, a quem compete o exercício do poder regulamentar, de que trata o art. 84, IV, da Constituição Federal<sup>37</sup>. Anota-se que o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e o MME são órgãos do Poder Executivo, instituídos por lei ordinária, mas com atribuições normativas muito mais restritas do que o Chefe do Poder Executivo.

<sup>36</sup> BRASIL. **Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002** (Publicação original). Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica, a Conta de Desenvolvimento Energético, dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica [...]. Brasília: Câmara dos Deputados, [2002]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2002/lei-10438-26-abril-2002-456860-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso: 19 dez. 2022. (art. 13, §1º, I)

<sup>37</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [20--]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso: 24 dez. 2022.

Figura 1 - Estrutura institucional do Setor Elétrico<sup>38</sup>.

O CNPE é órgão vinculado à Presidência da República, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas e outras medidas relacionada ao setor energético nacional, tais como: promoção do aproveitamento racional dos recursos energéticos nacionais, garantir o suprimento de insumos energéticos em todo o território nacional, estabelecimento de programas para o uso de determinadas fontes energéticas, estabelecer diretrizes para a importação e exportação de petróleo, seus derivados, bem como biocombustíveis e gás natural etc.<sup>39</sup>

O MME foi criado em 1960, com a finalidade de “estudo e despacho de todos os assuntos relativos à produção mineral e energia”<sup>40</sup>. O órgão tem mantido suas atividades desde então, exceto por um período no início da década de 1990. Em março de 1990, no início da gestão do Presidente Fernando Collor de Melo, a Pasta foi extinta e suas atribuições incorporadas ao Ministério da Infraestrutura em março de 1990<sup>41</sup>. Em novembro de 1992<sup>42</sup>, já na gestão do Presidente Itamar Franco, a Pasta foi recriada. No Brasil, a cada mandato presidencial, é de praxe uma reforma na estrutura dos ministérios. Atualmente, as competências do Ministério de Minas e Energia estão estabelecidas na Medida Provisória nº 1.154, de 1º de

<sup>38</sup> CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. **Governança:** estrutura do SEB. Disponível em: <https://www.ccee.org.br/web/guest/governanca>. Acesso: 23 dez. 2022.

<sup>39</sup> BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional [...] institui o Conselho Nacional de Política Energética [...]. Brasília: Presidência da República, [20--]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19478.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm). Acesso: 24 dez. 2022. (art. 2º)

<sup>40</sup> BRASIL. **Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960.** Cria os Ministérios da Indústria e do Comércio e das Minas e Energia, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [20--]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/13782.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13782.htm). Acesso: 24 dez. 2022. (art. 5º)

<sup>41</sup> BRASIL. **Medida Provisória nº 150, de 15 de março de 1990.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [20--]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/1990-1995/150.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1990-1995/150.htm). Acesso: 24 dez. 2022. (art. 23, VII)

<sup>42</sup> BRASIL. **Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [20--]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18490.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18490.htm). Acesso: 24 dez. 2022. (art. 14, XV)

janeiro de 2023, englobando, entre outras, a elaboração de políticas e diretrizes para os setores de energia e mineração.<sup>43</sup>

O Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE) é órgão do Poder Executivo, que tem como principal função acompanhar e avaliar, em caráter permanente, a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético em todo o território nacional. O CMSE é presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, tendo como titulares representantes da Aneel, da EPE, do ONS e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).<sup>44</sup>

A Aneel foi instituída em dezembro de 1996. É autarquia em regime especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, tendo como finalidades regular e fiscalizar a produção, a transmissão, a distribuição e a comercialização de energia elétrica, em consonância com as diretrizes emitidas pelo governo federal, bem como a implementação de políticas públicas relacionadas a exploração de energia elétrica e ao aproveitamento dos potenciais hidráulicos.<sup>45</sup>

A Empresa de Pesquisa Energética (EPE) é empresa pública, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com competências voltadas a subsidiar o planejamento do setor energético nacional. A autorização para a criação da EPE ocorreu por meio da Medida Provisória nº 145, de 11 de dezembro de 2003, com o objetivo de assumir funções dos processos de planejamento setorial, que até a década de 1990 eram desempenhadas por empresas estatais<sup>46</sup>.

O ONS é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, integrada pelos titulares de concessão, de permissão e de autorização, bem como por consumidores livres de energia elétrica. Foi instituído para exercer, sob regulação e fiscalização da Aneel, as atividades de coordenação e controle da operação da geração e da transmissão de energia elétrica nos sistemas interligados, dentre outras atividades<sup>47</sup>. Apesar de se tratar de pessoa jurídica de direito

<sup>43</sup> BRASIL. **Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1154.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1154.htm). Acesso: 10 fev. 2023. (art. 37)

<sup>44</sup> BRASIL. **Decreto nº 5.175, de 9 de agosto de 2004**. Constitui o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico – CMSE [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5175.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5175.htm). Acesso: 17 jan. 2023.

<sup>45</sup> BRASIL. **Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996**. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9427cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9427cons.htm). Acesso em: 17 jan. 2023.

<sup>46</sup> BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 93/MME/MP**, de 10 de dezembro de 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Exm/2003/EMI-93-MME-MPO-03.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2003/EMI-93-MME-MPO-03.htm). Acesso em: 17 jan. 2023.

<sup>47</sup> BRASIL. **Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998**. Altera dispositivos das Lei [...] e autoriza o Poder Concedente a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras – Eletrobras e de suas subsidiárias e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1998]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9648cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9648cons.htm). Acesso: 19 dez. 2022. (art. 13 da redação original).

privado, é incontestável o interesse público presente nas atividades desenvolvidas pelo ONS. Afinal, é por meio das atividades conduzidas pela entidade que o sistema elétrico brasileiro permanece operando com confiabilidade, regularidade e segurança.

A Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, integrada pelos titulares de concessão, permissão e autorização, pelos consumidores livres de energia elétrica, bem como por outros agentes vinculados aos serviços e às instalações de energia elétrica. Sob regulação e fiscalização da Aneel, tem como finalidade precípua viabilizar a comercialização de energia elétrica<sup>48</sup>. No entanto, ao longo dos anos, outras atividades foram sendo delegadas pelo Poder Público à CCEE, de modo que a entidade, embora de direito privado, é figura chave na execução de uma série de políticas públicas do Setor Elétrico, dentre elas a gestão da CDE.

Com efeito, no que se refere ao ONS e a CCEE, inegáveis são os traços de entidades paraestatais. Para Di Pietro, entidades paraestatais são pessoas jurídicas de direito privado, instituídas por particulares, com ou sem autorização legislativa, para o desempenho de atividades privadas de interesse público, mediante fomento e controle pelo Estado<sup>49</sup>. Tanto o ONS quanto a CCEE atendem substancialmente aos referidos caracteres: são pessoas jurídicas de direito privado, integradas por pessoas jurídicas de direito privado; com criação autorizada por lei para o desempenho, com exclusividade, de atividades de interesse da coletividade, conforme regulação e sob fiscalização da Aneel. Não há como contestar que as entidades figuram como *longa manus* do Estado em prol do interesse público.

---

<sup>48</sup> BRASIL. **Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004**. Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica [...]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/110.848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.848.htm). Acesso em: 17 jan. 2023. (art. 4º)

<sup>49</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 666.

## 2. CONTA DE DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO

### 2.1 Origem e evolução

A CDE foi gestada no âmbito do Parlamento brasileiro, quando da tramitação da Medida Provisória nº 14/2001, que estabeleceu ações para mitigação dos efeitos da crise energética de 2001. No que se refere ao mérito das alterações promovidas pelo Parlamento para fins de criação da CDE, o brevíssimo parecer do relator da matéria na Câmara dos Deputados (Dep. José Carlos Aleluia) afirma apenas se tratar de incorporação de propostas já em discussão no Congresso Nacional:

#### *Do Mérito*

*Quanto ao mérito do conteúdo da Medida Provisória nº 14/2001, vale salientar que os dispositivos tratados buscam equacionar questões relevantes do Setor Elétrico Brasileiro, encaminhando soluções que aprimoram o modelo setorial, na forma como vem sendo implementado no País. **É bem verdade que algumas outras questões, também relevantes e que têm sido discutidas no Poder Legislativo, não foram contempladas na MP, mas, por não poderem permanecer a margem, estão agora sendo incorporadas.***

*Além do mais o texto da Medida Provisória nº 14/2001, exige vários ajustes de mérito, de técnica legislativa e, principalmente, ajustes para incorporação de comandos e diretrizes legais, já que o Poder Executivo remeteu, no texto da MP, quase todas as questões para serem objeto de detalhamento por seus órgãos administrativos.*

*Pelo exposto, somos pela aprovação da Medida Provisória nº 14, de 21 de dezembro de 2001, na forma do Projeto de Lei de Conversão em anexo.<sup>50</sup>*

[g.n.]

Com efeito, ao pesquisar a expressão “fontes alternativas” e “fontes renováveis” no portal de pesquisa de propostas legislativas da Câmara dos Deputados, encontraram-se três Projetos de Lei apresentados em 2001 que propunham a criação de programas de incentivos a fontes alternativas e renováveis de energia: Projetos de Lei nº 5.210/2001 (Programa de Incentivos a Energias Renováveis – Pier), nº 4.872/2001 (Programa Emergencial de Financiamento de Geração de Energia – Energer), e nº 4.673/2001 (Programa Prioritário de Desenvolvimento da Energia Eólica do Nordeste – Prodeene). Nesse sentido, é razoável inferir

<sup>50</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer escrito encaminhado à Mesa: Medida Provisória nº 14, de 21/12/2001 (Mensagem nº 1.418/2001). Relator Deputado José Carlos Aleluia. In: \_\_\_\_\_. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, ano LVII, n. 36, 11 abr. 2002, p. 15478-15479.

que a proposição da CDE constituiu medida voltada a acomodar essas iniciativas parlamentares em prol das fontes alternativas e renováveis.

Na redação original da Lei nº 10.438/2002, apesar do *caput* do art. 13 declarar como finalidades o desenvolvimento energético dos Estados, a competitividade da energia produzida a partir das fontes eólica, pequenas centrais hidrelétricas, biomassa, gás natural e carvão mineral nacional, bem como a promoção da universalização, em todo território nacional, do serviço de energia elétrica, poucas foram as finalidades para as quais o legislador efetivamente destinou recursos. De fato, foram previstos recursos apenas para<sup>51</sup>: (i) a cobertura do custo do combustível das termelétricas a carvão mineral nacional; (ii) a cobertura de custos de construção de instalações de transporte de gás natural; (iii) a promoção da competitividade das fontes alternativas e renováveis, e do gás natural; e (iv) a promoção da competitividade de novas termelétricas a carvão mineral nacional que utilizem tecnologia limpa. Para tanto, foram definidas as seguintes fontes de recursos<sup>52</sup>: (i) pagamentos realizados a título de uso de bem público por concessionários de hidrelétricas; (ii) multas aplicadas pela Aneel; e (iii) quotas anuais a serem pagas por todos os agentes que comercializem energia com consumidores finais.

Além disso, a CDE foi criada para ter uma duração de 25 (vinte e cinco) anos, com mecanismo de limitação do crescimento das quotas a serem pagas por todos os agentes<sup>53</sup>. Tal mecanismo estabelecia que o crescimento percentual das quotas deveria ser limitado ao crescimento percentual do mercado de energia do respectivo agente. Em termos práticos, esse mecanismo emulava uma “alíquota específica” (*ad rem*) máxima, que incidia sobre cada unidade consumida de energia elétrica. Assim, o legislador estabeleceu implicitamente um limite para o peso da CDE sobre o custo da energia elétrica.

Anota-se ainda que nesse reajuste das quotas não se admitia nem mesmo a correção monetária dos valores, o que garantia uma redução da CDE em termos reais, ao longo do tempo. Todavia, por meio da Lei nº 10.762/2003, que deu nova redação ao art. 13º, §3º, da Lei nº 10.438/2002, o legislador autorizou, em adição à correção pelo mesmo percentual de

---

<sup>51</sup> BRASIL. **Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002** (Publicação original). 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 [...]. Brasília: Câmara dos Deputados, [2002]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2002/lei-10438-26-abril-2002-456860-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso: 19 dez. 2022. (art. 13, incisos I, II e IV).

<sup>52</sup> *Ibid.* (art. 13, §1º).

<sup>53</sup> *Ibid.* (art. 13, §§ 2º, 3º e 6º).



crescimento do mercado consumidor, a correção monetária das quotas por índice de inflação a ser definido pelo Poder Executivo<sup>54</sup>. Assim, a intenção inicial de reduzir o peso das quotas da CDE foi abandonada, sendo substituída por um limite em termos reais. Por fim, o art. 23 da Lei nº 12.783/2013 alterou novamente a redação do referido dispositivo, eliminando os mecanismos limitadores<sup>55</sup>. A partir de então, as quotas da CDE passaram a ser o resultado das finalidades a serem cobertas e dos custos associados, sem um limite financeiro especificado.

A Lei nº 12.783/2013 promoveu também a inclusão, no rol de despesas da CDE, das despesas decorrentes da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC). Conforme sua regulamentação original<sup>56</sup>, a CCC tinha como objetivo promover um rateio, entre as concessionárias de energia elétrica, dos ônus e das vantagens da geração termelétrica nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, uma vez que, o mesmo diploma normativo estabelecia uma coordenação central dos recursos eletroenergéticos das referidas regiões<sup>57</sup>. Atualmente, por força da Lei nº 12.111/2009<sup>58</sup>, a CCC tem como objetivo reembolsar às concessionárias de distribuição que atuam nos sistemas isolados a diferença entre o custo total do atendimento aos sistemas isolados e o custo médio do suprimento eletroenergético dos consumidores cativos do SIN.

Em que pese a pequena proporção do mercado atendidos pelos Sistemas Isolados (0,6% do mercado nacional), os subsídios a essas localidades são expressivos. Afinal, essas regiões demandam soluções de geração mais caras que as utilizadas no SIN, em especial, geração a óleo diesel<sup>59</sup>. Para 2023, projeta-se que a CDE deverá, por meio da CCC, subsidiar o

<sup>54</sup> BRASIL. **Lei nº 10.762, de 11 de novembro de 2003**. Dispõe sobre a criação do programa emergencial e excepcional de apoio às concessionárias de serviços públicos de distribuição [...]. Brasília: Presidência da República, [2003]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.762.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.762.htm). Acesso: 21 dez. 2022. (art. 9º, que deu nova redação ao art. 13 da Lei nº 10.438, de 2002).

<sup>55</sup> BRASIL. **Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013**. Dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição [...]. Brasília: Presidência da República, [2013]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos2011-2014/2013/Lei/L12783.htm#art23](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2011-2014/2013/Lei/L12783.htm#art23). Acesso em: 21 dez. 2022. (art. 23, que deu nova redação ao §3º do art. 13 da CDE).

<sup>56</sup> BRASIL. **Decreto nº 73.105, de 7 de novembro de 1973**. Regulamenta os artigos 12 e 13 da Lei nº 5.899, de 5 de julho de 1973, que dispõem sobre a coordenação operacional dos sistemas elétricos interligados das Regiões Sudeste e Sul. Brasília: Presidência da República, [20--]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/d73102.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d73102.htm). Acesso em: 22 dez. 2022. (art. 28 e s.).

<sup>57</sup> Ibid. (arts. 1º e 2º).

<sup>58</sup> BRASIL. **Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre os serviços de energia elétrica nos sistemas isolados [...]. Brasília: Presidência da República, [2009]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/12111.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/12111.htm). Acesso em: 22 dez. 2022.

<sup>59</sup> EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Planejamento do atendimento aos sistemas isolados: horizonte 2023-2027: ciclo 2022**. Rio de Janeiro: EPE, 2022. p. 9. (EPE-DEE-NT-102/2022-r0)

consumo de energia elétrica de 3,1 milhões<sup>60</sup> de habitantes a um custo de R\$ 11,6 bilhões<sup>61</sup>. Isso corresponde a um subsídio *per capita* de R\$ 3.751,18 ao ano.

Analisando as alterações legislativas desde a sua criação, foram identificadas onze leis ordinárias que alteraram o rol de despesas a serem cobertas pela CDE. Em sua edição original, a Lei nº 10.438/2002 previa apenas quatro finalidades a serem custeadas com recursos da CDE. Desde então, após diversas alterações promovidas pelo Parlamento, a legislação prevê dezoito finalidades. De modo a sistematizar as alterações de crescimento nas despesas cobertas pela CDE, elaborou-se o Apêndice A, que consolida as mudanças legislativas relacionadas a inclusão e a exclusão de finalidades passíveis de custeio pela CDE. Destaca-se que, nessa contagem, não foram incluídas as alterações por medidas provisórias, mas tão somente as constantes de leis ordinárias promulgadas, decorrentes ou não de medidas provisórias.

Do conjunto de alterações de despesas da CDE, uma foi episódica. Trata-se de isenções e descontos concedidos aos consumidores de energia elétrica do Amapá<sup>62</sup> como forma de compensação pelas interrupções do suprimento de energia elétrica naquele Estado, em decorrência de sinistro ocorrido em 3 de novembro de 2020<sup>63</sup>.

## 2.2 Gestão da CDE

Como já visto, a Lei nº 10.438/2002, dentre outros normativos, estipulam despesas a serem custeadas pela CDE. Todavia, não há a definição legal de alíquota máxima a incidir sobre o consumo de energia elétrica do SIN. Assim, o peso da CDE a ser arcado pelos consumidores finais de energia elétrica é variável — e sem um limite financeiro estabelecido.

Por força de lei, a elaboração do orçamento da CDE deve ser realizada em base anual. Compete à CCEE consolidar a proposta de orçamento a partir de informações dos montantes

<sup>60</sup> EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Planejamento do atendimento aos sistemas isolados: horizonte 2023-2027: ciclo 2022**. Rio de Janeiro: EPE, 2022. p. 10. (EPE-DEE-NT-102/2022-r0)

<sup>61</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Nota técnica nº 215/2022-SGT-SRG-SFF-SRD/ANEEL**. Proposta de orçamento anual da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE de 2023, a ser submetida à consulta pública. Brasília: Aneel, 2022. p.12.

<sup>62</sup> BRASIL. **Lei nº 14.146, de 26 de abril de 2021**. Isenta os consumidores do Estado do Amapá abrangidos pelo estado de calamidade pública do pagamento de fatura de energia elétrica [...]. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14146.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14146.htm). Acesso em: 23 dez. 2022.

<sup>63</sup> BRASIL. **EMI nº 00047/2020 MME ME** [Exposição de Motivos Interministerial]. Brasília: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-1010-20.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-1010-20.pdf). Acesso em 23 dez. 2022.

financeiros estimados para o custeio das finalidades a serem cobertas pela CDE. As estimativas de despesas são elaboradas pelo Ministério de Minas e Energia, pela Aneel, ou pelo ONS, a depender da finalidade.<sup>64</sup>

Ao Ministério de Minas e Energia compete ainda informar eventual transferência de recursos do Orçamento Geral da União à CDE.<sup>65</sup> Além desses eventuais repasses da União, constituem fontes de recursos da CDE: os pagamentos pelo uso de bem público, promovido pelos concessionários de usinas hidrelétricas; os pagamentos de multas aplicadas pela Aneel; saldos de exercícios anteriores; entre outros.<sup>66</sup>

A partir das estimativas de receitas e despesas, compete à Aneel a aprovação do orçamento e a fixação das quotas da CDE até 10 de janeiro de cada ano, após realização de consulta pública. As quotas devem ser fixadas de tal modo que o montante a ser arrecado corresponda à diferença entre as necessidades de recursos para a cobertura de todos os custos esperados e as demais fontes de recursos.<sup>67</sup>

Necessário registrar ainda que nem todo consumo de energia da rede está suscetível ao pagamento da CDE por força de disposições legais e regulamentares. Os autoprodutores e outros agentes que lhe são equiparados devem recolher a CDE com base no seu consumo da rede que não tenha sido compensado por geração própria (autoprodução)<sup>68,69</sup>. Os consumidores cativos das distribuidoras que detenham geração distribuída e tenham aderido ao Sistema de Compensação de Energia Elétrica também arcam com a CDE na proporção do consumo não compensado com geração própria<sup>70</sup>.

---

<sup>64</sup> BRASIL. **Decreto nº 9.022, de 31 de março de 2017**. Dispõe sobre a Conta de Desenvolvimento Energético, a Reserva Global de Reversão e o Operador Nacional do Sistema Elétrico e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9022.htm). Acesso: 18 jan. 2023. (art. 9º)

<sup>65</sup> *Ibid.* (art. 9º)

<sup>66</sup> *Ibid.* (art. 2º)

<sup>67</sup> *Ibid.* (art. 10)

<sup>68</sup> BRASIL. **Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004**. Regulamenta a comercialização de energia elétrica, o processo de outorga de concessões e de autorizações de geração de energia elétrica, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5163.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5163.HTM). Acesso: 18 jan. 2023. (art. 74)

<sup>69</sup> BRASIL. **Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007**. Cria o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura [...]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11488.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11488.htm). Acesso: 29 jan. 2023. (art. 26)

<sup>70</sup> BRASIL. **Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022**. Institui o marco legal da microgeração e minigeração distribuída, o Sistema de Compensação de Energia Elétrica [...]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/14300.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/14300.htm). Acesso: 29 jan. 2023 (art. 1º, XIV)

Prosseguindo, destaca-se que o montante a ser arrecado por meio das quotas da CDE não apresenta limitação. Isso porque a legislação estabelece apenas finalidades a serem atingidas, devendo a Aneel determinar a arrecadação de um montante financeiro suficiente para a cobertura de todos os custos. Assim, toda vez que o legislador institui mais uma finalidade a ser custeada por meio da CDE — mesmo sem indicar nenhuma fonte de recursos —, há uma retroalimentação no processo de elaboração do orçamento e de fixação das quotas da CDE que impõe um maior gravame sobre os consumidores de energia elétrica. A partir desse mecanismo, o legislador pode instituir benefícios a determinados grupos sem ter o ônus de ter que indicar uma fonte específica de receitas nem disputar recursos do orçamento público, o qual constantemente sofre contingenciamentos.

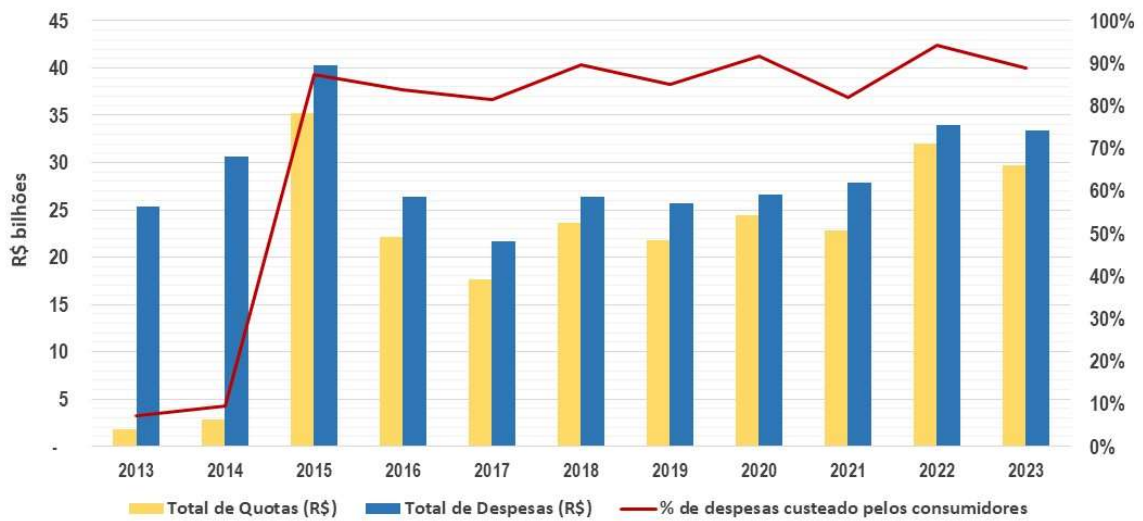
Em trabalho relevante sobre o tema, Mario Shapiro qualifica o mecanismo instituído como “tributação tarifária”, que dá para a Aneel poder de ação discricionária de arrecadação e de desembolso de recursos públicos, sem respaldo democrático<sup>71</sup>. No entanto, destaca-se que o papel da Aneel é o de tão somente implementar as políticas públicas aprovadas pelo Poder Legislativo. Não compete à Agência fazer juízo de valor acerca das finalidades a serem beneficiadas, nem discutir a juridicidade do mecanismo.

A Figura 2 mostra a evolução do orçamento da CDE desde 2013, a partir dos orçamentos anuais aprovados pela Aneel para os anos indicados. Os valores indicados estão reajustados, pelo IPCA, até dezembro de 2022, permitindo uma comparação em termos reais. As barras azuis indicam o total de despesas a serem cobertas pela CDE. As barras amarelas indicam o total das quotas da CDE a serem custeadas pelos consumidores finais a partir das tarifas de uso dos sistemas de transmissão e de distribuição. A linha vermelha indica o percentual das despesas totais a serem custeadas pelos consumidores finais por meio das quotas. Anota-se que, em 2013 e 2014, foram realizados aportes expressivos por parte da União, reduzindo o montante das quotas. Desde 2015, em média, os consumidores finais têm arcado com 87% das despesas da CDE.

---

<sup>71</sup> SCHAPIRO, Mario G. Desajustes regulatórios no financiamento do setor elétrico: uma análise da conta de desenvolvimento energético. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, vol. 272, p. 145-173, maio/ago. 2016.

Figura 2 - Evolução da CDE: total de despesas e percentual custeado pelos consumidores finais de energia elétrica a preços de dezembro de 2022. Elaboração própria a partir de informações da Aneel<sup>72</sup>.



Com efeito, a facilidade de obtenção de recursos da sociedade sem as limitações que se impõem ao orçamento público pode explicar o aumento expressivo de finalidades a serem custeadas pela CDE desde sua instituição, em 2002. Isso não apenas pela facilidade de criação de uma finalidade adicional, mas também pela imediata implementação, haja vista o estruturado mecanismo de gestão da CDE, o que mitiga riscos de déficit de implementação. Se por um lado o mecanismo de gestão da CDE é eficiente para a implementação de políticas públicas, é igualmente eficiente para extrair renda da sociedade.

#### 1.4 O rateio das quotas da CDE

A legislação em vigor estabelece uma distribuição das quotas da CDE não apenas em função do consumo final de energia elétrica<sup>73</sup>. Há também diferenciação em decorrência do nível de tensão de suprimento e da localização geográfica da unidade consumidora. A legislação também estabelece que, até 2030, as diferenciações regionais devem se encerrar, permanecendo a distribuição assimétrica entre os níveis de tensão. Destaca-se também que os consumidores beneficiados pela Tarifa Social de Energia Elétrica ficam excluídos do rateio do ônus da CDE.

<sup>72</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Orçamento da Conta de Desenvolvimento Energético**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizDBINjg1N2ItYjIhOC00YmVhLTlk-MWQtNzkzZWYyYzRlNDgyIiwidCI6IjQwZDZmOWI4LWVjYTctNDZhMi05MmQ0LWVhNGU5YzAxNzBiMSIsImMiOiR9>. Acesso: 4 jan. 2023.

<sup>73</sup> BRASIL. **Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002**. Dispõe sobre a expansão de oferta de energia elétrica emergencial [...]. Brasília: Presidência da República, [20--]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110438.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110438.htm). Acesso: 10 jan. 2023. (art.13, § 3º-B a § 3º-G).

A Tabela 1 sintetiza a referida distribuição. Um exemplo ajuda a esclarecer o significado dos parâmetros. Para 2023, as quotas dos consumidores das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste corresponde a 2,13 vezes as quotas dos consumidores das regiões Norte e Nordeste. Para o mesmo ano, e para cada uma dessas regiões, a quota dos consumidores de alta tensão corresponde a 0,57 vezes as quotas dos consumidores de baixa tensão; as dos consumidores de média tensão corresponde a 0,82 vezes as quotas dos de baixa tensão.

Tabela 1 - Fatores de rateio para a CDE em função da região geográfica e da tensão de fornecimento<sup>74</sup>.

Ano	(Sul/Sudeste/Centro-Oeste)/ (Norte/Nordeste)	Alta Tensão/ Baixa Tensão	Média Tensão/ Baixa Tensão	Baixa Tensão
2016	4,53	1,00	1,00	1,00
2017	4,07	0,92	0,97	1,00
2018	3,65	0,85	0,94	1,00
2019	3,28	0,79	0,92	1,00
2020	2,94	0,73	0,89	1,00
2021	2,64	0,67	0,87	1,00
2022	2,37	0,62	0,84	1,00
2023	2,13	0,57	0,82	1,00
2024	1,91	0,53	0,80	1,00
2025	1,72	0,49	0,77	1,00
2026	1,54	0,45	0,75	1,00
2027	1,38	0,42	0,73	1,00
2028	1,24	0,39	0,71	1,00
2029	1,11	0,36	0,69	1,00
2030	1,00	0,33	0,67	1,00

Os consumidores residenciais são de baixa tensão, com poucas exceções. Os consumidores de média e alta tensão são predominantemente comerciais e industriais. Portanto, a distribuição assimétrica do ônus da CDE não implica apenas redistribuição de renda entre as regiões do País, mas também uma redistribuição de renda das famílias para outros segmentos econômicos. Com efeito, os impactos distintos por região geográfica vão ao encontro da diretriz constitucional de redução de desigualdades regionais, fundamento que não se aplica à distinção por nível de tensão.

<sup>74</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Nota Técnica nº 215/2022-SGT-SRG-SFF-SRD/ANEEL**. Brasília: Aneel, 2022. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/consultas-publicas> (Consulta 063/2022). Acesso: 15 jan. 2023. p. 34.

### 3. NATUREZA JURÍDICA DO ENCARGO DESTINADO AO CUSTEIO DA CDE

#### 3.1 Precedente relevante: Recurso Extraordinário nº 576.189-4/RS

Em resposta à crise energética de 2001, o Governo Federal autorizou a criação da Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial (CBEE) com a finalidade de promover, no curto prazo, o aumento da capacidade de geração de energia elétrica, com vistas a reestabelecer o equilíbrio entre a oferta e demanda, bem como autorizou o repasse, aos consumidores finais, do resultado de operações de compra de energia elétrica por parte de concessionárias, permissionárias e autorizadas de geração e de distribuição realizadas até o final de 2002<sup>75</sup>.

Quando da regulamentação da matéria, a cobertura das referidas despesas foi assegurada por meio de três encargos distintos, a serem cobrados dos consumidores finais de energia elétrica: (i) encargo de capacidade emergencial; (ii) encargo de aquisição de energia elétrica emergencial; e (iii) encargo de energia livre adquirida no MAE<sup>76</sup>. Cada encargo apresentava uma finalidade distinta:

*Os dois primeiros encontram fundamento no art. 1º da Lei nº 10.438/02 e são disciplinados nos arts. 2º, 3º, 4º, e 5º da Resolução 249/02 da ANEEL; o último tem arrimo no art. 2º da citada Lei e é regrado nos arts. 11 e 12 da Resolução em tela.*

*O Encargo de Capacidade Emergencial resulta do rateio dos custos, inclusive de natureza operacional, tributária e administrativa, incorridos com a contratação de capacidade de geração ou de potência pela Câmara Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial – CBEE.*

*Já o Encargo de Aquisição de Energia Elétrica Emergencial decorre do rateio dos custos, inclusive de natureza operacional, tributária e administrativa, resultantes da aquisição de energia elétrica pela Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial – CBEE.*

*Por fim, o Encargo de Energia Livre Adquirida no MAE deriva do rateio das despesas originada da compra de energia no âmbito do Mercado Atacadista de Energia Elétrica pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas de geração e de distribuição até dezembro de 2002, diante da redução da geração de energia elétrica nas usinas participantes do Mecanismo de*

<sup>75</sup> BRASIL. **Medida Provisória nº 2.209, de 29 de agosto de 2001**. Autoriza a União a criar a Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial – CBEE. Brasília: Presidência da República [20--]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2001/2209.htm#:~:text=2209&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%202.209,que%20lhe%20confere%20o%20art](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2209.htm#:~:text=2209&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%202.209,que%20lhe%20confere%20o%20art). Acesso: 26 dez. 2022. (arts. 1º e 2º).

<sup>76</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - Aneel. **Resolução nº 249, de 6 de maio de 2002**. Estabelece critérios e procedimentos para a definição de encargos tarifários [...]. Brasília: Aneel, [2002]. Disponível em: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/res2002249.pdf>. Acesso: 27 dez. 2022.

*Realocação de Energia – MRE, consideradas nos denominados contratos iniciais e equivalente.*<sup>77</sup>

Por meio do Recurso Extraordinário nº 576.189-4/RS, com repercussão geral reconhecida (Tema 46), a constitucionalidade dos referidos encargos foi objeto de julgamento no Supremo Tribunal Federal (STF). A tese construída a partir do referido *leading case* foi a de que “*é constitucional a cobrança dos encargos instituídos pela Lei nº 10.438/2002, os quais não possuem natureza tributária, mas de tarifa ou preço público*”<sup>78</sup>.

Um leitor desavisado poderia concluir que a referida tese enunciada pelo STF resolveria a questão em discussão neste trabalho. Contudo, a análise da referida decisão demonstra que a tese fixada se refere apenas aos citados Encargos de Capacidade Emergencial, de Aquisição de Energia Elétrica Emergencial e de Energia Livre Adquirida no MAE. Os encargos tarifários destinados ao custeio da CDE não foram objetivo de discussão. No entanto, o referido precedente é relevante para o desenvolvimento deste trabalho, haja vista tratar-se de controvérsia relacionada à adicional tarifário determinado por lei. Nesse sentido, esta seção dedica-se à análise dos fundamentos que basearam a decisão do STF naquela situação, confrontando-o com o regime jurídico da CDE (*distinguishing*), de modo a concluir pela viabilidade ou não da aplicação daquele precedente.

No Recurso Extraordinário nº 576.189-4/RS, a tese da Recorrente era a de que o Encargo de Capacidade Emergencial teria a natureza de tributo, sendo inconstitucional por violação aos princípios da legalidade, anterioridade, da reserva legal, da tipicidade cerrada etc. O tema de repercussão geral incorporou também os Encargos de Aquisição de Energia Elétrica

---

<sup>77</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Recurso Extraordinário 576.189-4/RS**. Tributário. Energia Elétrica. Encargos criados pela Lei 10.438/02. Natureza jurídica correspondente a preço público ou tarifa. Inaplicabilidade do regime tributário. Ausência de compulsoriedade na fruição dos serviços. Receita originária e privada destinada a remunerar concessionárias, permissionárias e autorizadas integrantes do Sistema Interligado Nacional. RE Improvido. I - Os encargos de capacidade emergencial e de aquisição de energia elétrica emergencial, instituídos pela Lei 10.438/02, não possuem natureza tributária. II - Encargos destituídos de compulsoriedade, razão pela qual correspondem a tarifas ou preços públicos. III - Verbas que constituem receita originária e privada, destinada a remunerar concessionárias, permissionárias e autorizadas pelos custos do serviço, incluindo sua manutenção, melhora e expansão, e medidas para prevenir momentos de escassez. IV - O art. 175, III, da CF autoriza a subordinação dos referidos encargos à política tarifária governamental. V - Inocorrência de afronta aos princípios da legalidade, da não-afetação, da moralidade, da isonomia, da proporcionalidade e da razoabilidade. VI - Recurso extraordinário conhecido, ao qual se nega provimento. Recorrente: Avipal S/A Avicultura e Agropecuária. Recorrido: AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia S/A, Agência Nacional de Energia Elétrica e União. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 22 abr. 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/> Acesso: 27 dez. 2022.

<sup>78</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema: 0046**. Título: cobrança do encargo de capacidade emergencial criado pela Lei nº 10.438/2002. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=46>. Acesso: 31 dez. 2022.



Emergencial e de Energia Livre Adquirida no MAE por serem objeto de controvérsia em outro processo, o Recurso Extraordinário nº 541.511-2/RS.

Em voto, o Relator da matéria entendeu que os referidos encargos não poderiam ser considerados tributos. Isso porque, de todos os requisitos que caracterizam o tributo, constantes do art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN), os referidos encargos careceriam da “compulsoriedade”, uma vez que seria possível conduta diversa para a obtenção da mesma finalidade sem a incidência de tributo:

*É dizer, se for possível, a partir apenas da vontade própria, por meios legítimos, e independentemente de qualquer exceção normativa – tais como a não-incidência, a imunidade ou a isenção –, realizar o núcleo de uma conduta, em tese, sujeita a determinado encargo, mas de forma diversa daquela que dá ensejo ao nascimento da obrigação de pagar, inexistente a compulsoriedade inerente aos tributos.*

*Em outras palavras, se a alguém é dado optar por certo comportamento dentre vários outros igualmente possíveis, e estando um ou mais deles liberados do pagamento de determinada obrigação pecuniária, a submissão ao ônus passa a ter caráter voluntário, o que não se coaduna com o conceito tributário.*

*Se, por outro lado, todos os meios legítimos de realização desse mesmo comportamento levarem ao pagamento compulsório da obrigação, o ônus, por não depender da vontade do responsável, apresentará inequívoca natureza tributária.<sup>79</sup>*

De outro modo, entendeu o Relator que, uma vez que a legislação garante a possibilidade de autoprodução de energia elétrica por parte dos consumidores<sup>80,81,82</sup> (suprimento de energia elétrica por meio de geradores próprios), há alternativa legítima para que se realize o consumo de energia elétrica sem a incidência dos supramencionados encargos. Logo, ficaria afastada a compulsoriedade e, por consequência, a natureza tributária.

Com a devida vênia, entende-se que o raciocínio elaborado pelo Relator foi equivocado. Afinal, sua análise pressupõe a hipótese de incidência (fato gerador) como uma finalidade a ser atingida, enquanto “qualquer fato pode ser qualificado pelo legislador como

<sup>79</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Recurso Extraordinário 576.189-4/RS**. [...] Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 22 abr. 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso: 27 dez. 2022

<sup>80</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28 dez. 2022. (art. 176, §4º).

<sup>81</sup> BRASIL. **Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995**. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19074cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074cons.htm). Acesso em: 28 dez. 2022. (arts. 8º, 15, 16 e 18).

<sup>82</sup> BRASIL. **Decreto nº 2.003, de 10 de setembro de 1996**. Regulamenta a produção de energia elétrica por produtor independente e autoprodutor e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2003.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2003.htm). Acesso em: 28 dez. 2022

*apto a gerar a obrigação tributária: fatos naturais ou jurídicos, voluntários e involuntários*”<sup>83</sup>. Assim, “consumir energia elétrica” é uma hipótese de incidência distinta de “consumir energia elétrica proveniente das redes de distribuição ou transmissão”. Esta está contida naquela. O oposto não ocorre. E cabe ao legislador definir qual estará sujeita à tributação.

Partindo do raciocínio desenvolvido pelo Relator, a possibilidade de alugar um carro ou se valer do transporte público retiraria o caráter tributário do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores; a possibilidade de alugar um imóvel retiraria o caráter tributário do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. Há escolha entre ser ou não proprietário de um carro; entre ser ou não proprietário de um imóvel urbano. Sendo proprietário, há incidência tributária. Há escolha entre ser ou não consumidor de energia de alguma concessionária ou permissionária de distribuição ou concessionária de transmissão. Sendo, haverá incidência compulsória dos encargos instituídos, mesmo que essa incidência não constasse da relação contratual originária.

Em suma, praticado um fato (gerador) que se enquadre na hipótese de incidência, surge a obrigação tributária. É disso que se trata a compulsoriedade. Portanto, não há óbice para que se defina como hipótese de incidência o consumo de energia da rede operada por concessionários ou permissionários, em vez de se definir como hipótese de incidência o mero consumo de energia elétrica.

Contudo, não se pode olvidar do caráter sinalagmático que ligava os referidos encargos à oferta emergencial de energia elétrica então disponibilizada. Em outros termos, os encargos constituíam contraprestação pecuniária pela prestação de um serviço, o que poderia caracterizar taxa (tributo) ou tarifa (preço público). No entanto, conforme a visão do Relator, por se tratar de um serviço que decorria de relação contratual e, portanto, não compulsória, não poderia se tratar de taxa, mas apenas de tarifa.

Novamente, com a devida vênia, tal argumento merece um olhar mais acurado. Isso porque a distinção entre taxa e tarifa a partir do binômio compulsoriedade-facultatividade, que fundamentou a edição da Súmula nº 545 pelo STF, “*perdeu quase todo o prestígio doutrinário*”<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup>ATALIBA, Geraldo. **Apontamentos de ciência das finanças, direito financeiro e tributário**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1969. p. 160.

<sup>84</sup>JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 454.

A Súmula nº 545 do STF dispõe que “preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu”<sup>85</sup>. Assim, o elemento distintivo entre taxa e tarifas (preços públicos) seria a compulsoriedade. No entanto, a referida Súmula apenas retrata uma obviedade, como bem observa Luciano Amaro:

*Isso é óbvio: se a taxa é tributo, ela tem mesmo de ser ‘compulsória’ (no sentido de obrigação imposta pela lei), aspecto que é da natureza de qualquer tributo. [...]*

*O problema, como adiantamos, não está aí, mas sim na determinação das hipóteses em que a atuação do Estado deva ser suscetível de taxação, em confronto com aqueles em que essa atuação seja passível de remuneração por preços.*<sup>86</sup>

A possibilidade de escolha, pelo Poder Público, da aplicação de taxas e tarifas foi discutida, pelo STF, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 89.876/RJ, referente à taxa de lixo na cidade do Rio de Janeiro. A ementa do julgado, de relatoria do Ministro Moreira Alves, assim dispõe:

*Tarifa Básica de Limpeza Urbana.*

*Em face das restrições constitucionais a que se sujeita a instituição de taxa não pode o Poder Público estabelecer, a seu arbítrio, que à prestação de serviço público específico e divisível corresponde contrapartida sob a forma, indiferentemente, de taxa ou de preço público.*

*Sendo compulsória a utilização do serviço público de remoção de lixo - o que resulta, inclusivo, de sua disciplina como serviço essencial à saúde pública -, a tarifa de lixo instituída pelo Decreto nº 295, de 12 de novembro de 1975, do poder Executivo do Município do Rio de Janeiro, é, em verdade, taxa.*

*Inconstitucionalidade do referido decreto, uma vez que taxa está sujeita ao princípio constitucional da reserva legal.*

*Recurso extraordinário conhecido e provido.*<sup>87</sup>

<sup>85</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 545**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>. Acesso: 17 fev. 2023.

<sup>86</sup> AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 24 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 27.

<sup>87</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Recurso Extraordinário 89.876/RJ**. Tarifa Básica de Limpeza Urbana. Em face das restrições constitucionais a que se sujeita a instituição de taxa não pode o Poder Público estabelecer, a seu arbítrio, que à prestação de serviço público específico e divisível corresponde contrapartida sob a forma, indiferentemente, de taxa ou de preço público. Sendo compulsória a utilização do serviço público de remoção de lixo - o que resulta, inclusivo, de sua disciplina como serviço essencial à saúde pública -, a tarifa de lixo instituída pelo Decreto nº 295, de 12 de novembro de 1975, do poder Executivo do Município do Rio de Janeiro, é, em verdade, taxa. Inconstitucionalidade do referido decreto, uma vez que taxa está sujeita ao princípio constitucional da reserva legal. Recurso extraordinário conhecido e provido. Recorrente: Oswaldo Damázio Ribeiro e Outros; Companhia Cinematográfica Franco Brasileiro. Recorrida: Comlurb – Companhia Municipal de Limpeza Urbana. Relator: Min. Moreira Alves, 26 abr. 1979. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 27 dez. 2022.

Nesse sentido, entendeu o STF que taxa teria como característica a cobertura de um serviço público específico, divisível e de utilização compulsória em decorrência do interesse da coletividade. Entretanto, Luciano Amaro refuta o referido entendimento ao observar que, para a proteção dos interesses da coletividade, o Estado dispõe modernamente de duas alternativas:

- a) *obrigando o indivíduo a executar a tarefa no interesse da coletividade* (por exemplo, tratamento de poluentes, manutenção de equipamentos e cuidados de segurança no trato com materiais perigosos etc.), e cominando sanções administrativas ou mesmo penais para quem infrinja a lei; ou
- b) *executando ele próprio, Estado, os serviços necessários* e, na medida em que estes sejam divisíveis, cobrando taxas dos indivíduos a quem tais serviços se destinem (por exemplo, coleta e tratamento de esgoto).<sup>88</sup>

[grifos no original]

Portanto, o Estado pode se valer de instrumentos não tributários para impor condutas aos particulares em prol dos interesses da coletividade, o que reforça que a compulsoriedade não constitui o traço característico das taxas

### 3.2 Taxas e tarifas

A partir da definição de taxa proposta por renomados autores, constata-se que o elemento comum presente é a disponibilização, pelo Estado, de alguma utilidade em favor dos indivíduos ou em decorrência de suas atividades. Nesse sentido, Aliomar Baleeiro define taxa como “*a contraprestação de serviço público, ou de benefício feito, posto à disposição, ou custeado pelo Estado em favor de quem a paga, ou se este, por sua atividade, provocou a necessidade de criar-se aquele serviço público*”<sup>89</sup>. Gerado Ataliba ensina que taxa é “*tributo vinculado cuja hipótese de incidência consiste numa atuação estatal direta e imediatamente referida ao obrigado*”<sup>90</sup>. Roque Carrazza destaca que as taxas encerram a ideia de troca de utilidade, de comutatividade, podendo serem definidas como “*tributos que têm por hipótese de incidência uma atuação estatal diretamente referida ao contribuinte*”<sup>91</sup>, quer seja um serviço público ou um ato de polícia.

<sup>88</sup> AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 24. ed. São Paulo, Saraiva Educação, 2021. p. 28

<sup>89</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 17. ed. rev. e atual. por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 298

<sup>90</sup> ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6 ed. 19. tiragem. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2021. p. 156.

<sup>91</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 33 ed. rev. ampl. e atual. até a Emenda Constitucional n. 109/2021. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 466.

Em suma, a taxa decorre de uma atuação estatal referida a um dado sujeito passivo. No caso das quotas da CDE, tem-se que não necessariamente haverá uma utilidade em favor daquele que assume o seu custeio. De fato, pelo próprio regime jurídico dado a CDE, seus recursos são destinados a finalidades diversas, não necessariamente em benefício dos que arcam com seu custo. Por essa razão, o encargo para custeio da CDE não pode ser caracterizado como taxa.

Em posição mais extrema, Geraldo Ataliba defende que a distinção entre taxa e preço não está relacionada com compulsoriedade ou facultatividade, mas sim com o tipo de atividade exercida, de modo que serviços públicos apenas poderiam ser remunerados por taxa<sup>92</sup>. Posição nesse mesmo sentido também é defendida por Roque Carrazza<sup>93</sup>.

No entanto, a realidade é bastante distinta, de modo que muitos serviços públicos são remunerados por tarifas. É há bastantes razões para isso. Em primeiro lugar, o art. 175 da Constituição Federal, que trata da prestação de serviços públicos diretamente pelo Estado ou por meio de concessões e permissões, estabelece que a lei deverá dispor sobre a “política tarifária”, o que pressupõe tarifas. Em segundo, a flexibilidade do regime tarifário é fundamental para viabilizar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de uma concessão<sup>94</sup>, uma vez que permite a fixação de tarifas por meio de ato administrativo, sem depender de aprovação legislativa.

Assim, eliminada a possibilidade de se tratar de taxa, cabe verificar se há elementos que legitimem o caráter tarifário das quotas da CDE.

### **3.3 Caráter tarifário dos encargos relacionados ao serviço adequado**

Como visto, a Constituição Federal, no que se refere aos serviços públicos, determina que caberá a lei dispor sobre a “política tarifária”. Contudo, em termos práticos, o que significa estabelecer uma política tarifária? É admissível que uma política tarifária determine a

---

<sup>92</sup> ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6 ed. 19. tiragem. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2021. p. 170.

<sup>93</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 33 ed. rev. ampl. e atual. até a Emenda Constitucional n. 109/2021. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 476-477.

<sup>94</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 455.

instituição de adicionais tarifários? E se sim, sob quais condicionantes? Nesta seção pretende-se responder esses questionamentos.

Em seu voto, o Relator do caso em análise relembra que, conforme os precedentes do próprio Tribunal, “*as despesas destinadas a assegurar a continuidade, melhoria e expansão de um serviço público integram o preço público destinado a remunerá-lo*”<sup>95</sup>. Adicionalmente, ainda em conformidade com precedentes do Tribunal, sintetiza as hipóteses de aplicação de adicionais tarifários em conformidade com a Constituição Federal de 1988:

*[...] superou-se a antiga concepção de tarifa ou preço público, segundo a qual se exigia que o valor pago a esse título tivesse como destinatário único e direto o prestador do serviço. Admite-se, hoje, que a tarifa tenha, no todo ou em parte, como destinatário, terceiro que aplique o valor que recebe não apenas no custeio ou manutenção do serviço, mas também em sua melhora e expansão, em atenção a razões de política tarifária.*<sup>96</sup>

Conforme o excerto transcrito, no conceito de tarifa ou preço público instituído pela Constituição Federal de 1988, os valores arrecadados podem ser destinados ao prestador do serviço ou ainda para terceiros. No entanto, o valor deve ser necessariamente aplicado no custeio, na manutenção, na melhora ou na expansão do serviço. Não há restrição em quem receberá os recursos, mas há uma restrição para as finalidades de sua aplicação.

Prosseguindo, esse argumento lançado pelo Relator tem como base o voto do Ministro Moreira Alves em julgamento de causa análoga, referente à “sobretarifa” pelo não cumprimento de metas de redução de consumo de energia elétrica, quando da crise energética de 2001. Na visão defendida pelo então Ministro e acolhida pela Corte, a Constituição de 1988, ao estabelecer que, em relação aos serviços públicos, a lei disporá sobre a “política tarifária”, tornou mais elástica a destinação das tarifas:

*Considero que o preço público antes não era preço político, mas só preço público no sentido da contraprestação do serviço ou da mercadoria. Por isso mesmo é que a Constituição [de 1967/1969] era específica. Daí a razão pela qual eu ter dito, no voto que V.Exa. citou que não era possível haver uma sobretarifa que não se destinasse ao concessionário, mas a terceiro. Agora, pela Constituição [de 1988], esse preço público pode ser, além de preço público stricto sensu, preço público político, ou seja, servir para a política*

<sup>95</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Recurso Extraordinário 576.189-4/RS**. [...]. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 22 abr. 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/> Acesso: 27 dez. 2022

<sup>96</sup> *Ibid.*

*tarifária, afim de que seja possível às concessionárias cumprir a ‘obrigação de manter serviço adequado’.*

*Hoje, eu não sustentaria que uma sobretarifa ou uma tarifa especial, caso se queira chamar, possa, como antes... Antes eu não podia sustentar que ela pudesse ter uma destinação diferente, ao invés de também ser um simples acréscimo de preço público, e portanto se destinar ao concessionário. Por isso mesmo é que, naquele voto, salientei que não era possível uma sobretarifa que fosse destinada a outro que não o concessionário. Mas hoje não. Hoje, com a política tarifária, isso não acontece mais. Hoje o preço público tem também o caráter político. Daí se ter de admitir, a meu ver, que haja possibilidade de utilização extralimites de um preço público, exclusivamente considerado como tal, para atender finalidades outras que, no entanto, têm uma limitação, que sejam para permitir que a concessionária possa cumprir com a obrigação de manter o serviço adequado. Se não for para isso, obviamente, não é possível uma política tarifária para outra finalidade.<sup>97</sup>*

Nesse sentido, deve-se destacar que o já citado art. 175 da Constituição Federal determina que a lei deverá dispor não apenas acerca da “política tarifária”, mas também da obrigação de se manter o “serviço adequado”, sem definir nenhuma dessas categorias. De qualquer modo, a posição defendida pelo Ministro Moreira Alves parece correlacionar esses elementos, pressupondo um caráter sinalagmático entre ambos. Assim, por determinação constitucional, a lei deverá dispor os elementos que caracterizam um serviço adequado e, simultaneamente, uma política tarifária suficiente a essa adequação. No caso da crise de 2001, determinaram-se contratações adicionais para garantir a prestação do serviço adequado, sendo legítimo que o custo associado fosse pago, por meio de tarifas, pelos que desse serviço obtiveram algum proveito.

---

<sup>97</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 9/DF (medida cautelar)**. Ação declaratória de constitucionalidade. 2. Artigos 14, 15, 16, 17 e 18, da Medida Provisória n.º 2.152-2, de 1º de junho de 2001, que cria e instala a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica, do Conselho de Governo, estabelecendo diretrizes para programas de enfrentamentos da crise de energia elétrica, dando outras providências. 3. Afirmação de controvérsia judicial relevante sobre a constitucionalidade dos dispositivos, objeto da ação. 4. Pedido de concessão de medida liminar com eficácia erga omnes e efeito vinculante até o julgamento definitivo da ação para: "(a) sustar a prolação de qualquer decisão, cautelar, liminar ou de mérito e a concessão de tutelas antecipadas, que impeça ou afaste a eficácia dos arts. 14, 15, 16, 17 e 18 da Medida Provisória n.º 2.152-2, de 1º de junho de 2001; (b) suspender, com eficácia ex tunc, os efeitos de quaisquer decisões, cautelares, liminares ou de mérito e a concessão de tutelas antecipadas, que tenham afastado a aplicação dos preceitos da citada Medida Provisória". 5. Pressupostos de conhecimento comprovados, afastada a invocação de ofensa ao art. 62 da Constituição. 6. Deferida cautelar para suspender, com eficácia ex tunc, e com efeito vinculante, até final julgamento da ação, a prolação de qualquer decisão que tenha por pressuposto a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade dos artigos 14 a 18 da Medida Provisória n.º 2.152-2, de 1º de junho de 2001. 7. Os votos minoritários, inclusive o do relator, indeferiram a cautelar, não dando pela plausibilidade do pedido constante da inicial. Requerente: Presidente da República. Relator: Min. Néri da Silveira, 28 jun. 2001. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/> Acesso em: 10 jan. 2023.

Por serviço adequado pode-se compreender um serviço que esteja em “*perfeita conformidade com algo; adaptado, ajustado*”<sup>98</sup>. Trata-se, portanto, do serviço que atende a especificações pré-determinadas. Nesse sentido, o legislador ordinário estabelece que serviço adequado “*é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade [universalidade], cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas*”<sup>99</sup>. Nota-se que o legislador ordinário também não definiu exaustivamente o que constitui o serviço adequado, mas tão somente definiu elementos que devem ser considerados em sua definição.

Desses elementos, cabe destaque à modicidade, conceito que não se restringe à minimização das tarifas, mas sim ao seu dimensionamento sob a ótica de garantia dos direitos fundamentais. As tarifas devem ser estabelecidas de modo a assegurar o acesso de todos os usuários aos serviços essenciais, justificando, inclusive, a imposição de subsídios<sup>100</sup>. Nota-se, portanto, que a aferição da modicidade extrapola o serviço público em si, devendo considerar também elementos da realidade dos usuários dos serviços. De outro modo, é uma forma de adequação entre tarifas e capacidade de pagamento dos usuários, o que permite alguma cobrança adicional de usuários com maior capacidade de pagamento para garantir o serviço também aos que dispõem de menor capacidade de pagamento.

Em termos práticos, a definição de modicidade é uma lacuna a ser preenchida pelo legislador. Contudo, essa liberdade não é irrestrita, devendo-se serem observadas as demais balizas constitucionais. Nesse sentido, se por um lado pode-se considerar legítima a definição de tarifas que garantam o acesso à energia elétrica às pessoas em situação de vulnerabilidade, não parece razoável, por exemplo, promover a redistribuição do ônus tarifário, com peso maior para as famílias, para impulsionar uma determinada indústria.

Para compreender “política tarifária”, é essencial retomar a Emenda à Constituição nº 1, de 17 de outubro de 1969, que editou nova redação à Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Conforme a referida Emenda, as tarifas de concessões de serviços públicos deveriam ser tal que permitissem a justa remuneração do capital, o melhoramento e a expansão dos

<sup>98</sup> ADEQUADO. In: **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva Ltda., 2009. 1. ed.

<sup>99</sup> BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão [...]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm). Acesso em: 7 jan. 2023. (art. 6º, §1º)

<sup>100</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 435.



serviços, além de garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato<sup>101</sup>. A Constituição de 1988 inovou nesse aspecto, permitindo que a lei adote critério diverso para garantir o equilíbrio econômico-financeiro, permitindo inclusive a fixação de tarifas mais acessíveis aos usuários, desde que haja alguma forma de compensação<sup>102</sup>. Ademais, autoriza, para fins de definição de tarifas, a “*consideração política de fatores não apenas econômicos, como sociais*”<sup>103</sup>.

Em suma, a Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo regime para os serviços públicos, permitindo a fixação de tarifas em patamares superiores aos necessários à manutenção do serviço, desde que esses montantes adicionais se destinem à prestação do serviço adequado, o que autoriza, inclusive, uma repartição desigual do ônus tarifário entre os consumidores, de modo a garantir a prestação do serviço adequado a todos os usuários. Portanto, a validade de uma política tarifária deve ser aferida a partir da finalidade dos recursos arrecadados em patamar superior ao necessário para a prestação do serviço.

Em outros termos, a política tarifária deve ser compreendida como um instrumento de garantia dos direitos fundamentais, não se prestando a substituir o orçamento público ou a extrafiscalidade, instrumentos à disposição do Estado. Afinal, do ponto de vista sistemático, não faz sentido compreender a política tarifária como um instrumento alternativo ao sistema tributário. São sistemas complementares, com limitações próprias. Nesse sentido, os limites para o desenho de uma política tarifária devem ser estabelecidos a partir dos limites que se dá ao princípio da isonomia<sup>104</sup>.

Nesse sentido, o mecanismo de redistribuição de custos promovido pela CDE parece apresentar, ao menos parcialmente, respaldo constitucional, enquadrando-se na categoria de política tarifária. Afinal, parte das despesas cobertas pela CDE podem ser consideradas como destinadas à prestação do serviço adequado, tais quais os recursos voltados à universalização do acesso à energia elétrica e os destinados à cobertura da tarifa social de energia elétrica, instituída pela Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2020.

---

<sup>101</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 8 jan. 2023. (art. 167, II).

<sup>102</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 339.

<sup>103</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 474

<sup>104</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 458.

No entanto, há despesas que não apresentam como finalidade a prestação do serviço adequado, tais como o custeio de subvenções à geração termelétrica a carvão mineral, de indenizações por reversões de concessões, de descontos tarifários a segmentos específicos de consumidores (exceto os de baixa renda), do excesso de contratação de energia na região Norte, de incentivos à geração distribuída e fontes renováveis etc. Admite-se que é possível discutir a vinculação ou não ao serviço adequado de cada uma das finalidades. Todavia, em intensidade muito menor do que a promoção da universalização do acesso ao serviço ou à subvenção para famílias de baixa renda.

Política tarifária não significa “arbitrariedade tarifária”. Assim, é necessário investigar qual a natureza dessas cobranças adicionais não relacionadas ao serviço adequado. Se por um lado as quotas da CDE, quando destinadas à prestação do serviço adequado ostentam a natureza jurídica de tarifa, qual natureza jurídica ostentam quando voltadas a finalidades diversas?

Por fim, anota-se que é discutível se há ou não respaldo constitucional para a instituição de uma política tarifária que promova redistribuição de recursos entre concessões distintas. Para os fins deste trabalho, de modo a reduzir a complexidade da análise a ser desenvolvida, adota-se que há sim respaldo constitucional para tal redistribuição de recursos entre concessões distintas, desde que os recursos sejam estritamente voltados à prestação do serviço adequado em outras concessões. Com efeito, pelo menos no caso do SIN, devido a sua natureza interligada e de coordenação central da operação, a prestação do serviço adequado depende do conjunto das concessões (de geração, de transmissão e de distribuição), o que torna inviável indicar quais concessões garantem o serviço adequado para cada indivíduo.

### **3.4 Caráter tributário dos encargos não relacionados ao serviço adequado**

A Constituição Federal de 1988 instaurou um novo regime para os serviços públicos, o qual admite o estabelecimento de “sobretarifas” (encargos), desde que os recursos arrecadados sejam utilizados exclusivamente para garantir a prestação do serviço adequado. Trata-se da “política tarifária”, instrumento que autoriza a cobrança de uma tarifa mais elevada dos consumidores em geral para a concretização de direitos fundamentais, constitucionalmente previstos.

No caso do encargo para custeio da CDE, há finalidades não relacionadas à prestação do serviço adequado. Nesse sentido, o encargo não pode ser integralmente legitimado por meio da categoria “política tarifária”. Portanto, do encargo para custeio da CDE arcado pelos consumidores finais de energia elétrica, uma parcela pode ser considerada um adicional tarifário decorrente de legítima política tarifária, doravante designado apenas como “parcela destinada ao serviço adequado”; a parte complementar, uma extração de renda dos usuários cuja natureza deve ser investigada, doravante designado apenas como “parcela não destinada ao serviço adequado”

De início, é necessário retomar algumas características do encargo tarifário que canaliza recursos para a CDE, independentemente das finalidades. Em primeiro lugar, é instituído por lei. Em segundo, é cobrado em pecúnia, por meio das tarifas de serviços públicos, como se delas fizesse parte, constituindo uma extração de renda com a qual o usuário deve consentir ou deixar de usufruir do serviço. Em terceiro, tem como base de cálculo o consumo não compensado (por geração própria) de energia elétrica do sistema elétrico de concessionários e permissionários e, como alíquota específica, um valor estabelecido anualmente pela Aneel, variável a depender da localização geográfica e do nível de tensão no qual a unidade consumidora é atendida. Em quarto, não há uma relação sinalagmática entre esse adicional complementar e o serviço recebido pelo usuário. Em quinto, é recolhido a uma conta central (por meio das quotas da CDE), gerenciada por uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, e repassada a diversos agentes privados, conforme determinado na legislação.

Em relação à parcela destinada à prestação do serviço adequado, já se demonstrou que pode ser definida como um adicional tarifário, constitucionalmente legítimo, por se tratar de implementação de política tarifária. Por outro lado, resta esclarecer a natureza jurídica da parcela destinada a outras finalidades.

Para investigar a natureza da parcela não destinada à prestação do serviço adequado, parte-se de método proposto por Geraldo Ataliba:

*10.1 Toda vez que se depare o jurista com uma situação em que alguém esteja colocado na contingência de ter o comportamento específico de dar dinheiro ao estado (ou a entidade dele delegada por lei), deverá inicialmente verificar se se trata de:*

- a) multa;*
- b) obrigação convencional;*
- c) indenização por dano;*

d) *tributo*.

10.2 *Nestes quatro casos pode alguém ser devedor de dinheiro ao estado (ou, excepcionalmente, a outra pessoa – em geral pública – designada pela lei e por esta colocada na situação de sujeito ativo da prestação).*<sup>105</sup>

A parcela não destinada ao serviço adequado não constitui sanção por ato ilícito. Logo, não se trata de multa. Também não constitui indenização, uma vez que não há nenhum dano a ser reparado.

Também não resulta de obrigação convencional. Isso porque não decorre da vontade das partes, mas sim de imposição legal específica. Como já dito, há a escolha entre ser ou não usuário do serviço, mas uma vez sendo, o pagamento é compulsório. Assim como há escolha entre ser ou não proprietário de um imóvel, mas sendo, o pagamento do imposto cabível é obrigatório. Não por acaso o Estado editou lei, e não outro ato normativo de inferior hierarquia, para instituir e promover a cobrança de encargo tarifário para o custeio da CDE por meio das tarifas de uso dos sistemas de distribuição e de transmissão.

Assim, a última alternativa é verificar se se trata de tributo.

Em termos jurídicos, define-se tributo como:

*obrigação jurídica pecuniária, ex lege, que se não constitui em sanção de ato ilícito, cujo sujeito ativo é uma pessoa pública (ou delegado por lei desta), e cujo sujeito passivo é alguém nessa situação posto pela vontade da lei, obedecidos os desígnios constitucionais (explícitos ou implícitos).*<sup>106</sup>

Ora, o encargo para o custeio da CDE é prestação compulsória, instituída por lei (*ex lege*), a todos que consomem energia elétrica proveniente das concessionárias e permissionárias de distribuição e transmissão, a ser recolhida em moeda corrente à CCEE, a qual recebe os recursos por delegação estabelecida em lei. No entanto, conforme já visto, a parcela deste encargo destinada ao serviço adequado pode ser considerada de natureza tarifária, haja vista tratar-se de implementação de política tarifária, constitucionalmente autorizada. Assim, no que se refere à parcela não destinada ao serviço adequado — e que não se enquadra como tarifa — resta investigar se ostenta a natureza de tributo.

<sup>105</sup> ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6. ed. 19. tir. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2021. p. 36.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 34.

Neste ponto, cabe esclarecer as razões para a não utilização do conceito de tributo previsto no art. 3º do Código Tributário Nacional, tendo se optado por um conceito doutrinário. Ocorre que não compete à lei alargar, reduzir ou modificar o conceito de tributo. Isso porque a Constituição Federal, nos dispositivos relacionados ao tema, apresenta uma série de elementos a partir dos quais pode se extrair o conceito de tributo<sup>107</sup>. Portanto, em prol do rigor científico, deve-se extrair o conceito a partir da norma jurídica de maior hierarquia.

---

<sup>107</sup> ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6. ed. 19. tir. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2021. p. 32-33.

## 4. ESPÉCIE TRIBUTÁRIA DO ENCARGO DESTINADO AO CUSTEIO DA CDE

### 4.1 Espécies tributárias e referibilidade

Atestada a natureza de tributo, cabe investigar qual espécie tributária. Novamente, deve-se ter como base os conceitos doutrinários relacionados às espécies tributárias construídos a partir do Direito Constitucional positivo. Aqui, não apenas para dar mais rigor ao estudo, mas também porque as espécies definidas pelo Código Tributário Nacional são insuficientes.

A classificação das espécies tributárias é tema controverso na doutrina. Há proposições de classificações em duas, três, quatro e até cinco espécies distintas<sup>108</sup>. Há quem proponha ainda seis espécies<sup>109</sup>. Deve-se registrar que a classificação em cinco espécies é a que prepondera na doutrina, diferenciando-se da de seis espécies por considerar as contribuições sociais e especiais como uma única espécie.

O objetivo desta seção é de buscar a espécie tributária compatível com a parcela do encargo para o custeio da CDE não destinada ao serviço adequado. A razão para tanto é lhe aplicar o regime tributário adequado. Seguindo a lição de Geraldo Ataliba, não basta reconhecer o tributo, deve “*o exegeta determinar qual a espécie da qual se encontra, a fim de lhe aplicar o regime jurídico correto e adequado, em face das normas constitucionais e à luz dos princípios que a Constituição prestigia ou adota*”<sup>110</sup>.

Em termos práticos, é necessário verificar se a referida parcela atende aos pressupostos de cada uma das espécies. Verificado um ponto de divergência, a espécie pode ser descartada, sem a necessidade de uma análise exaustiva. A comparação deve prosseguir até que se verifique uma convergência plena, ou ao menos substancial, dos caracteres que definem uma dada espécie.

Para a realização dessa análise comparativa, é necessário eleger uma das classificações disponíveis na doutrina, de modo a estabelecer uma base única de comparação. Afinal, cada proposta de classificação tem seus próprios caracteres delimitadores das espécies, os quais podem ser coincidentes ou não em diferentes classificações. Para tanto, elegeu-se, a supramencionada classificação de seis espécies tributárias, proposta por Luís Eduardo

---

<sup>108</sup> AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 36.

<sup>109</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 11 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 177.

<sup>110</sup> ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6. ed. 19. tir. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2021. p. 123.

Schoueri, que divide os tributos em: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios, contribuições sociais e contribuições especiais.

Registrados esses apontamentos, passa-se a comparar a parcela complementar com cada uma das espécies da classificação selecionada.

Os impostos são obrigações tributárias não vinculadas a atuação do Estado, decorrendo apenas do seu poder de império. Nascerem de um fato qualquer qualificado pela lei, o qual deve expressar a capacidade contributiva do sujeito passivo.<sup>111</sup> Além disso, não estão afetados a nenhum aparelhamento estatal ou paraestatal, nem a entidades privadas que persigam finalidades de interesse público<sup>112</sup>. Com efeito, estão destinados a cobertura das necessidades financeiras do próprio Estado<sup>113</sup>, embora também possam constituir intervenções no domínio econômico a partir da extrafiscalidade<sup>114</sup>. Assim, por ter finalidades específicas, a parcela não destinada ao serviço adequado não constitui imposto.

As taxas têm a justificação de sua cobrança no sinalagma<sup>115</sup>, ou seja, na dependência recíproca de obrigações<sup>116</sup>, “*tendo como hipótese de incidência uma atuação do estado, atual ou potencial, direta e imediatamente referida ao obrigado*”<sup>117</sup>. Em outros termos, é por meio das taxas que o contribuinte retribui um serviço público que utiliza ou os atos de polícia que lhe alcançam. As finalidades custeadas pela parcela não destinada ao serviço adequado não oferecem utilidade aos consumidores que arcam com seu ônus, razão pela qual não pode ser considerada taxa.

A contribuição de melhoria tem como objetivo o custeio de obras públicas. Uma vez que uma dada obra pode beneficiar expressivamente um determinado grupo, é justificável que o custo dessa obra seja arcado por esses beneficiários, e não por toda a coletividade<sup>118</sup>. A parcela não destinada ao serviço adequado não tem como objetivo o custeio de obras, razão suficiente para descartar seu enquadramento como contribuição de melhoria.

O empréstimo compulsório, por força constitucional, requer lei complementar para sua instituição, sendo caracterizado por sua restituibilidade — e por isso trata-se de “empréstimo”

<sup>111</sup> ATALIBA, Geraldo. **Apontamentos de ciência das finanças, direito financeiro e tributário**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1969. p. 197.

<sup>112</sup> AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 42.

<sup>113</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 11 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 219.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 217.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 194.

<sup>116</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: contratos**. 22. ed. Barueri: Atlas, 2022. p. 55.

<sup>117</sup> ATALIBA, Geraldo. **Apontamentos de ciência das finanças, direito financeiro e tributário**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1969. p. 196.

<sup>118</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 11 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 210.

— e pela sua finalidade, restrita aos casos de calamidade pública, guerra externa ou sua iminência, investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional<sup>119</sup>. Nenhuma dessas condicionantes é atendida pela parcela não destinada ao serviço adequado.

Por meio de Emenda à Constituição, o Constituinte derivado autorizou os Municípios e o Distrito Federal a instituírem contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, podendo-se adotar como vetor de arrecadação as faturas de consumo de energia elétrica<sup>120</sup>. Para Schoueri, a criação da referida contribuição é esdrúxula, devendo ter sido instituída como um imposto municipal<sup>121</sup>. De qualquer forma, independente da espécie tributária mais adequada à uma fonte de receita para o custeio da iluminação pública, é fácil constatar que não poderia abarcar a parcela não destinada ao serviço adequado.

Antes de prosseguir, cabe esclarecer as razões pelas quais Schoueri opta por segregar as contribuições em “sociais” e “especiais” (além da contribuição de melhoria). O critério distintivo está na “referibilidade”: ausente nas contribuições sociais e presente nas contribuições especiais<sup>122</sup>.

Por referibilidade deve-se compreender a relação entre uma atividade estatal e um determinado grupo, independentemente deste grupo obter algum benefício daquela atividade<sup>123</sup>. Nas contribuições especiais, o grupo que arca com a exação também recebe os benefícios associados, em que pese não haver uma coincidência de indivíduos. Nas contribuições sociais, o grupo contribuinte é tão amplo que se confunde com toda a sociedade. Em outros termos, a referibilidade é tão ampla que se descaracteriza, confundindo-se com solidariedade social<sup>124</sup>. Em suma, para Schoueri, as contribuições especiais são marcadas pela referibilidade; as contribuições sociais, pela solidariedade social.

As contribuições sociais têm como objetivo “*atender aos reclamos da Ordem Social*”<sup>125</sup>, de que trata o Título VIII da Constituição Federal de 1988, contemplando: (i) a seguridade social (saúde, previdência social e assistência social); (ii) educação, cultura e

<sup>119</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 11 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 226.

<sup>120</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 39, de 19 de dezembro de 2002**. Acrescenta o art. 149-A à Constituição Federal (instituinto contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública nos Municípios e no Distrito Federal). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc39.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc39.htm#art1). Acesso: 15 jan. 2023.

<sup>121</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 11 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 217.

<sup>122</sup> Ibid., p. 231.

<sup>123</sup> PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022. p. 70.

<sup>124</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 11 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 231.

<sup>125</sup> Ibid., p. 233.



desporto; (iii) ciência, tecnologia e inovação; (iv) comunicação social; (v) meio ambiente; (vi) família, criança, adolescente, jovem e idoso; e (vii) índios. Podem ser consideradas como impostos com afetação — “*um instrumento de atuação da União na área social*”<sup>126</sup>. A CDE não se destina ao custeio dos referidos reclamos da Ordem Social. No máximo, podem ter algum impacto reflexo, tal qual, por exemplo, o acesso à energia elétrica contribuir para o direito à saúde. Portanto, a parcela não destinada ao serviço adequado não constitui contribuição social.

As contribuições especiais compreendem as de interesse das categorias profissionais ou econômicas, bem como as de intervenção no domínio econômico. No rol das contribuições especiais, em decorrência da presença de referibilidade, Schoueri inclui ainda as contribuições pagas por servidores públicos ativos, aposentados e pensionistas aos respectivos regimes próprios de previdência<sup>127</sup>. É fácil verificar que a parcela não destinada ao serviço adequado, por sua finalidade, não pode ser classificada como contribuição no interesse de categoria profissional ou econômica, muito menos como contribuições pagas a regimes próprios de previdência dos entes da federação. No que se refere ao enquadramento como contribuição de intervenção no domínio econômico, a questão merece uma análise minudente, a ser realizada no capítulo seguinte.

#### 4.2 Questões gerais sobre contribuições

Previstas no *caput* do art. 149 da Constituição Federal, as contribuições são instrumentos de atuação da União nas áreas social, econômica e das categorias profissionais<sup>128</sup>. Por não estarem previstas no art. 145 da Constituição, há quem defenda que as contribuições não teriam natureza tributária, posição rechaçada por Aliomar Baleeiro, que defende que tal segregação topográfica decorre tão somente do fato de que os tributos referidos no art. 145 são aqueles que podem ser instituídos por todas as unidades da federação, enquanto as do art. 149 são de competência exclusiva da União<sup>129</sup>. Ademais, as contribuições devem observar os princípios do regime jurídico tributário instituído pela Constituição, em especial, os da

<sup>126</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 11 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 231.

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 242.

<sup>128</sup> GRECO, Marco Aurelio. **Contribuições**: (uma figura “*sui generis*”). São Paulo: Dialética, 2000. p. 135.

<sup>129</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 17. ed. rev. e atual. por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 355.

legalidade, da irretroatividade e da anterioridade (anual e nonagesimal)<sup>130</sup>. No plano jurisprudencial, sua natureza tributária foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal<sup>131</sup>.

No sistema tributário brasileiro, as contribuições apresentam *inquestionável autonomia*<sup>132</sup>, apresentando, de modo indissociável, a ideia de destinação ou finalidade<sup>133</sup>. Com efeito, tanto a doutrina quanto a jurisprudência identificam as contribuições como *tributos afetados a finalidades específicas*<sup>134</sup>. No que se refere à finalidade, tem-se que pode ser dividida em duas subcategorias: a finalidade mediata corresponde ao atendimento de um interesse de um grupo social, econômico, profissional, representando uma expressão de solidariedade; a finalidade imediata é servir como um instrumento de atuação da União.<sup>135</sup>

Prosseguindo, tem-se que as contribuições detêm um modelo de concepção integrado por quatro elementos básicos<sup>136</sup>. O primeiro é afetar um determinado grupo, quer seja social, profissional ou de um setor econômico. O segundo é o motivo ou a razão que implica uma desigualdade entre os elementos do grupo. O terceiro é dispor de uma entidade para cuidar desse setor afetado. E por fim, a contribuição em si, que constitui o instrumento de captação de recursos para que a referida entidade atinja a finalidade pretendida com a instituição da contribuição.

Neste ponto, cabe traçar um comparativo entre impostos, taxas e contribuições de que trata o art. 149 da Constituição. Enquanto os impostos decorrem do poder de império do Estado, recaindo sobre aqueles que manifestam capacidade contributiva, as taxas se justificam pelo recebimento (mesmo que potencial) de um benefício decorrente de uma atividade estatal. Paralelamente, as contribuições teriam como fundamento a solidariedade, recaindo sobre aqueles que integram um determinado grupo (social, econômico ou profissional)<sup>137</sup>. O referido comparativo auxilia na compreensão da distinção entre as espécies tributárias, apesar de receber críticas de Aliomar Baleeiro, que compreende que solidariedade social é dever que justifica

<sup>130</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 33. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 506.

<sup>131</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 146.733-9/SP**. [...] Recorrente: União Federal. Recorrida: Viação Nasser S.A. Relator: Ministro Moreira Alves, 29 jun. 1992. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=210152>. Acesso em: 21 jan. 2023.

<sup>132</sup> PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições no sistema tributário brasileiro**. 4 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 37.

<sup>133</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 33. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 510.

<sup>134</sup> PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições no sistema tributário brasileiro**. 4 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 36.

<sup>135</sup> GRECO, Marco Aurelio. **Contribuições**: (uma figura “sui generis”). São Paulo: Dialética, 2000. p.136.

<sup>136</sup> *Ibid.*, p.152.

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 84.

todos os tributos<sup>138</sup>. De toda forma, é traço distintivo das contribuições a solidariedade entre elementos de um mesmo grupo social, o que não necessariamente ocorre nas demais espécies tributárias.

Com efeito, é necessário reconhecer a autonomia das contribuições, haja vista as limitações impostas a essa categoria pela Constituição Federal de 1988<sup>139</sup>. Primeiramente, não se exige que lei complementar defina sua hipótese de incidência, base de cálculo e sujeitos passivos, tal qual se exige para a instituição de impostos residuais. Ademais, as contribuições podem apenas serem instituídas pela União. Evidente, portanto, os traços que distinguem as contribuições dos demais tributos, o que lhe dá autonomia como espécie tributária.

### 4.3 Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico

As “Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico” (conhecida pela sigla CIDEs), ou simplesmente “contribuições interventivas”, têm como objetivo permitir a captação de recursos para que a União possa intervir na Ordem Econômica<sup>140,141</sup>.

Ordem Econômica pode ser compreendida como “atividade econômica” (em sentido amplo), gênero do qual são espécies os serviços públicos e as atividades econômicas em sentido estrito<sup>142</sup>. Os serviços públicos podem ser prestados diretamente pelo Estado ou ainda sob o regime de delegação. Nas atividades econômicas em sentido estrito, a atuação estatal pode se dar de duas formas: a exploração direta de atividade econômica pelo Estado, em monopólio ou concorrência, a qual é condicionada a algum imperativo de segurança nacional ou relevante interesse coletivo; e a exploração indireta, por meio da execução das funções de fiscalização, planejamento e incentivo<sup>143</sup>.

Para cada uma dessas hipóteses de atuação estatal, com exceção da função de planejamento, há uma contraprestação específica. Na exploração direta, a contraprestação se dá pelo preço do bem ou serviço. No caso dos serviços públicos, a contraprestação se dá por taxa

<sup>138</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 17. ed. rev. e atual. por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 355.

<sup>139</sup> PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições no sistema tributário brasileiro**. 4 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 38-39.

<sup>140</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 11 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 247.

<sup>141</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 113.

<sup>142</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 17. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2015. p. 99.

<sup>143</sup> PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições no sistema tributário brasileiro**. 4 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 299-300.

ou preço público (tarifa), a depender das características e da relevância que se dá ao serviço. A atividade de fiscalização apresenta como contraprestação a taxa pelo exercício do poder de polícia. A atividade de planejamento não dispõe de contraprestação, devendo ser custeada pelas receitas gerais do Estado. Por fim, a atividade de incentivo tem como contraprestação a contribuição de intervenção no domínio econômico.<sup>144</sup> Assim, pode-se definir intervenção no domínio econômico como a “*interferência estatal na atividade econômica privada*”<sup>145</sup> sob a forma de incentivos.

No entanto, não é qualquer interferência que legitima a instituição de uma contribuição interventiva. De modo geral, considera-se legítima a contribuição interventiva destinada à realização dos princípios gerais da atividade econômica, dispostos no art. 170 da Constituição Federal<sup>146</sup>, dos quais se destaca o da redução das desigualdades regionais e sociais, além da diretriz geral de buscar assegurar a todos a existência digna<sup>147</sup>. Ademais, tem-se que a intervenção estatal não pode ser a própria contribuição (onerando um determinado segmento econômico), mas sim uma determinada ação estatal a ser custeada pela contribuição interventiva<sup>148</sup>.

Apesar dessa didática associação entre atividade estatal e forma de contraprestação, deve-se ter em mente que mais de uma dessas atividades estatais podem ocorrer de forma concomitante. Apesar de as atividades de distribuição e transmissão de energia elétrica serem serviços públicos, nada impede que o Poder Público queira garantir a universalização do acesso por meio de contribuições interventivas, em que pese também poder se valer de adicional tarifário. Ambas opções estão à disposição da Administração. No entanto, caso o incentivo vise a finalidades distintas ao serviço adequado, a solução fica restrita à contribuição interventiva.

Para Carrazza, não seria viável a instituição de contribuições interventivas sobre serviços públicos, mas apenas no campo das atividades econômicas em senso estrito<sup>149</sup>. No

<sup>144</sup> GAMA, Tácio Lacerda. **Contribuição de intervenção no domínio econômico**. São Paulo: Quartier Latin, 2003. p.262.

<sup>145</sup> PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições no sistema tributário brasileiro**. 4 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 301.

<sup>146</sup> PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022. p. 74.

<sup>147</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [20--]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 24 dez. 2022.

<sup>148</sup> PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022. p. 74.

<sup>149</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 33. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 515.

entanto, o próprio conceito de serviço público é objeto de discussão acirrada na doutrina, tendo um grupo que defende que o serviço público decorre de definições legais ou constitucionais (corrente convencionalista-legalista), enquanto outro grupo defende que o serviço público se caracteriza por uma necessidade relevante da população que não possa ser satisfatoriamente provida pela iniciativa privada (corrente essencialista)<sup>150</sup>. Em termos práticos, a conclusão de Carrazza parece pouco útil.

Quando do predomínio do Estado liberal, era usual qualificar o serviço público como aquele que abrangia atividades de interesse geral, prestadas pelo Estado, e regidas pelo regime jurídico publicístico<sup>151</sup>. No entanto, a partir da denominada “crise na noção de serviço público”, os referidos caracteres passaram a ser flexibilizados, admitindo-se inclusive a prestação de serviços públicos por particulares, a partir de instrumentos de delegação<sup>152</sup>.

Na União Europeia, a partir da década de 1990, operou-se a substituição do termo “serviço público” para “serviço econômico de interesse geral”. Posteriormente, esta expressão foi substituída por “serviço de interesse geral”, uma vez que não apenas fins econômicos devem ser buscados, mas também fins sociais<sup>153</sup>. Inclusive, no Brasil, alteração legislativa recente modificou o Código Brasileiro de Aeronáutica para designar os “serviços aéreos” como “*atividades econômicas de interesse público submetidas à regulação da autoridade de aviação civil*”<sup>154</sup>. Antes disso, o referido Código distinguia “serviços aéreos públicos” dos “serviços aéreos privados”, sendo que os primeiros eram objeto de concessão<sup>155</sup>.

Em suma, a noção de serviço público é tão fluida que não é capaz de servir como elemento categórico a inviabilizar a instituição de contribuições interventivas. Ademais, no caso do Setor Elétrico brasileiro, desde a década de 1990 os consumidores livres adquirem energia a preços livremente negociados. Ressalta-se que desde 2003 a legislação já autoriza que o Poder Concedente franqueie o acesso de todos os consumidores ao mercado livre de energia<sup>156</sup>. Com efeito, exemplos clássicos de contribuições interventivas estão associados a

<sup>150</sup> AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito econômico**: do direito nacional ao direito supranacional. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 387.

<sup>151</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 147.

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 147.

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 148.

<sup>154</sup> BRASIL. **Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Brasília: Presidência da República, [20--]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7565.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7565.htm). Acesso em: 2 fev. 2023. (art. 174-A).

<sup>155</sup> *Ibid.* (redação original do art. 180)

<sup>156</sup> BRASIL. **Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995**. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões dos serviços públicos e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [20--]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19074cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074cons.htm). Acesso em: 28 dez. 2022. (art. 15, §3º).

serviços públicos delegados: contribuições para o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust); contribuições para o Fundo do Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funtell); o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), o Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero).

No âmbito do Setor Elétrico, a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, determinou às empresas detentoras de concessão, permissão ou autorização a aplicação de recursos em pesquisa e desenvolvimento, e eficiência energética no Setor Elétrico<sup>157</sup>. Ao analisar o tema, Leandro Paulsen e Andrei Velloso classificaram a referida obrigação como contribuição interventiva ou social, indicando ainda que seu desenho violaria o princípio da legalidade tributária:

*É evidente tratar-se de **tributo**, por se amoldar à perfeição ao conceito previsto no art. 3º do CTN [...]. Sua base de cálculo é a receita operacional líquida; e suas alíquotas, os percentuais mínimos que devem ser destinados aos fundos indicados no art. 5º. Dentre os tributos, insere-se na espécie das contribuições sociais ou de intervenção no domínio econômico, dada a sua afetação legal à pesquisa e ao desenvolvimento em eficiência energética.*

*Porém, não é tributo inteiramente constitucional. Pelo princípio da legalidade tributária, na sua acepção de reserva de lei (art. 150, I, da CF), incumbe ao legislador regular **todos os aspectos** da norma impositiva, dentre os quais se insere a alíquota. E, no caso, o inciso III [do art.1º da Lei nº 9.991/2000] prevê a possibilidade de o percentual mínimo (alíquota do tributo) por si estabelecido ser **majorado** em até cem por cento. Aparentemente, relegou a atos infralegais o poder de fixar a alíquota de contribuição, o que violaria escancaradamente a exigência constitucional da reserva absoluta de lei.<sup>158</sup>*

[destaques no original]

Pelos argumentos expostos, a posição de Carrazza de não cabimento de contribuições interventivas sobre serviços públicos parece superada.

Prosseguindo, em decorrência da referibilidade, as contribuições interventivas afetam segmentos específicos da atividade econômica. Nesse sentido, pressupõem uma correlação lógica entre os seus contribuintes e aqueles que dela se beneficiam, de modo que os recursos arrecadados devem ser necessariamente destinados ao setor econômico onerado com a

<sup>157</sup> BRASIL. **Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000**. Dispõe sobre a realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19991.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19991.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>158</sup> PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições no sistema tributário brasileiro**. 4 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 326.

contribuição<sup>159</sup>. Não há necessariamente uma coincidência entre contribuintes e beneficiários, mas necessariamente uma coincidência entre setor econômico onerado e beneficiado.

Devido ao seu regime jurídico, o legislador parece ter uma propensão a utilizar Cides para o custeio de suas políticas. Isso porque tais tributos podem ser instituídos por lei ordinária e, diferentemente dos impostos, dispensam o rateio das receitas com os demais entes da Federação.<sup>160</sup> De qualquer modo, a instituição de contribuições interventivas é medida próspera no Brasil. Em obra dedicada às contribuições, Leandro Paulsen e Andrei Velloso catalogaram onze contribuições interventivas, nos mais variados segmentos econômicos, cujo quadro sinóptico transcreve-se no Anexo A.

#### **4.4 A natureza de contribuição interventiva do encargo para o custeio da CDE**

Como visto, a CDE é mecanismo instituído pela União para captar recursos dos consumidores finais de energia elétrica para fins de subsidiar políticas públicas no âmbito do próprio Setor Elétrico. Trata-se de intervenção do domínio econômico, marcada pelo elemento da referibilidade e com finalidades específicas, o que caracteriza uma contribuição interventiva.

O encargo para o custeio da CDE apresenta estrutura típica de tributo. A hipótese de incidência (fato gerador) é o consumo de energia das redes operadas por concessionários e permissionários de distribuição e de transmissão. A base de cálculo é o montante de energia consumida dos sistemas elétricos operados por esses concessionários e permissionários. A alíquota específica é um valor unitário a incidir sobre cada unidade de energia consumida, a qual varia com a classe de tensão da unidade consumidora e com sua localização geográfica. Há ainda isenção para o consumo de energia compensada pelo próprio agente.

Considere um serviço público e um conjunto finalidades quaisquer relacionadas ao setor econômico daquele serviço. Algumas finalidades vão ao encontro da prestação adequada do serviço público; outras, ao encontro dos princípios gerais da atividade econômica. Nota-se que, entre esses dois subconjuntos, há uma intersecção de finalidades que, simultaneamente, vão ao encontro da prestação adequada do serviço público e aos princípios gerais da atividade econômica.

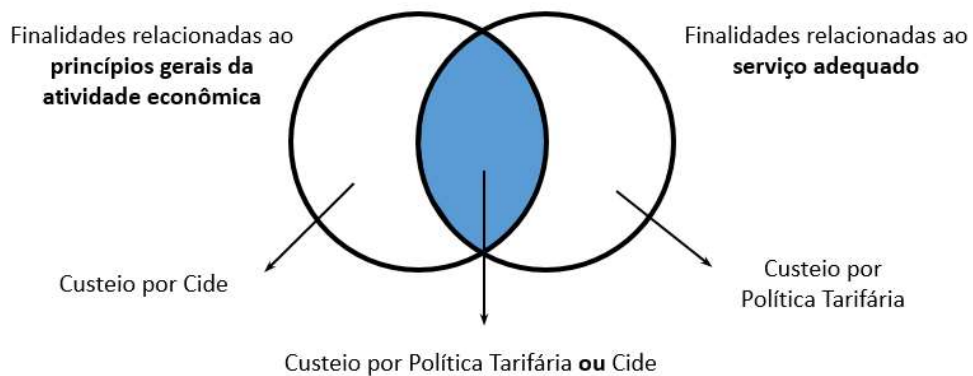
---

<sup>159</sup> COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 114.

<sup>160</sup> PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições no sistema tributário brasileiro**. 4 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 296.

Para atender às finalidades contidas nessa intersecção, o Poder Público pode valer-se duas alternativas. A primeira é redistribuir os custos associados dentro da própria estrutura tarifária, preservando o caráter tarifário da contraprestação paga pelos usuários. Ou seja, instituir uma política tarifária. A segunda é instituir uma contribuição interventiva para a cobertura dos custos associados, tendo como fundamento a redução de desigualdades regionais e sociais, a promoção da existência digna a todos ou outros princípios gerais da atividade econômica. Ou seja, instituir um tributo. A Figura 3 sintetiza graficamente esse raciocínio.

Figura 3 – Finalidades relacionadas ao serviço público e aos princípios gerais da atividade econômica e alternativas de custeio disponíveis ao Poder Público. Fonte: elaboração própria.



Algumas finalidades cobertas pela CDE extrapolam a prestação do serviço adequado. No entanto, de modo geral, todas as finalidades visadas pela CDE (consolidadas no Apêndice A) podem ser qualificadas como medidas de concretização dos princípios constitucionais da atividade econômica. Em termos específicos, a tarifa social e a isenção para quilombolas e indígenas visam à promoção da existência digna; os subsídios à geração a carvão mineral buscam à redução das desigualdades regionais e o pleno emprego; os subsídios às fontes renováveis e alternativas visam à defesa do meio ambiente etc.

Obviamente pode haver discussão acirrada sobre cada uma das finalidades cobertas pela CDE e a sua vinculação com a concretização dos princípios gerais da atividade econômica. No entanto, esse debate refoge ao objetivo deste trabalho. Portanto, de modo a reduzir a complexidade da problemática em análise, considera-se que todas as finalidades atualmente cobertas pela CDE estão ao encontro da concretização dos princípios constitucionais da atividade econômica.



Prosseguindo, a União optou por criar um mecanismo que majora as tarifas de energia elétrica mesclando finalidades passíveis de cobertura por adicional tarifário (regime administrativo) e outras que necessariamente deveriam ser cobertas por contribuição interventiva (regime tributário). Caso se classifique o encargo para o custeio da CDE como adicional tarifário em decorrência de política tarifária, estar-se-ia admitindo violação ao entendimento de que a política tarifária deve estar voltada exclusivamente à prestação do serviço adequado. Por outro lado, caso se classifique como contribuição interventiva, não se verifica injuridicidades no que se refere à destinação dos recursos, haja vista as finalidades a serem cobertas por contribuições interventivas também englobarem às relacionadas ao serviço adequado.

Assim, em prol da sistematicidade do ordenamento jurídico, a conclusão é que os encargos destinados ao custeio da CDE ostentam a natureza de contribuição interventiva, a qual propõe-se denominar de “Cide-CDE”.

Uma vez demonstrado a natureza jurídica de contribuição interventiva do encargo destinado ao custeio da CDE, cabe avaliar se o seu regime jurídico atende aos pressupostos constitucionais para a espécie.

A Lei nº 10.438/2004 instituiu as quotas da CDE e o seu repasse aos consumidores finais por meio de encargo a ser embutido nas tarifas de uso dos sistemas de distribuição e de transmissão. Todavia, não se tem notícia da fixação de qualquer alíquota por parte do Poder Legislativo. Com efeito, tal competência restou delegada à Aneel, a quem compete a cada ano aprovar as quotas da CDE, as quais acabam por emular uma alíquota específica (em Reais por unidade consumida de energia). Portanto, considerando-se que a CDE é de fato contribuição interventiva, o seu atual desenho implica violação dos princípios constitucionais tributários da legalidade estrita (art. 150, I), da anterioridade anual (art. 150, III, ‘b’) e da anterioridade nonagesimal (art. 150, III, ‘c’), também aplicáveis às contribuições interventivas por força do art. 149 da Constituição Federal de 1988.

As quotas da CDE são fixadas em valores distintos, a depender da região geográfica e do nível de tensão que serve a unidade consumidora. Em relação à diferenciação por região geográfica, entende-se ser admissível, haja vista que um dos princípios constitucionais da atividade econômica é o de reduzir as desigualdades regionais. Posição nesse sentido é defendida por Marco Aurélio Greco, que entende que o princípio da uniformidade geográfica, contido no art. 151, inciso I, da Constituição Federal não se aplica às contribuições

interventivas<sup>161</sup>. No que se refere à distinção por nível de tensão de suprimento, a questão é mais complexa. Isso porque a tensão de fornecimento não representa necessariamente um grupo econômico; pelo contrário, integrantes de um mesmo grupo econômico (e.g.: consumidores industriais ou comerciais) podem ser atendidos por níveis de tensão distintos. Portanto, sem a pretensão de exaurir o debate, a distinção por nível de tensão parece violar à isonomia.

Demonstrada a natureza tributária da CDE, resta explicar o seu sofisticado mecanismo de extração de recursos da sociedade a partir de categorias de Direito Tributário.

#### 4.5 O caráter parafiscal do encargo destinado ao custeio da CDE

A parafiscalidade pode ser definida como a atribuição do poder fiscal dada a entidades de caráter autônomo, que exerçam competências voltadas a finalidades públicas<sup>162</sup>. Verifica-se quando uma pessoa política delega sua capacidade tributária ativa a terceira pessoa, a qual passa a também dispor dos recursos arrecadados<sup>163</sup>. A referida delegação pode se dar para pessoas públicas ou privadas, desde que dotadas de escopos de interesse público<sup>164</sup>. Trata-se de fenômeno que se verifica desde o início do Século XX, assumindo grande vulto na Itália, durante o período fascista, e na França, durante o regime de Vichy (quando da ocupação na II Guerra Mundial)<sup>165</sup>.

O termo “parafiscalidade” quer expressar a noção de “paralelo ao Fisco”. Assim, as contribuições parafiscais são aquelas que, embora ostentem natureza tributária, não ingressam no Tesouro público<sup>166</sup>. Anota-se que quaisquer espécies tributárias podem vir a ser objeto de parafiscalidade. No entanto, as contribuições de que trata o art. 149 da Constituição Federal, as quais incluem as contribuições interventivas, parecem mais propícias a essa operação, haja vista sua natureza finalística<sup>167</sup>.

<sup>161</sup> GRECO, Marco Aurelio. **Contribuições**: (uma figura “sui generis”). São Paulo: Dialética, 2000. p. 226-227.

<sup>162</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 6 ed. rev. e atual. por Flavio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 220.

<sup>163</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 33. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 203.

<sup>164</sup> ATALIBA, Geraldo. **Apontamentos de ciência das finanças, direito financeiro e tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969. p. 236.

<sup>165</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 17 ed. rev. e atual. por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 352.

<sup>166</sup> AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 11.

<sup>167</sup> COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário: constituição e código tributário nacional**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.P. 87.

A partir da elaboração doutrinária sobre o tema, é possível definir quatro elementos que caracterizam as contribuições parafiscais:

- a) *delegação do poder fiscal do Estado a um órgão oficial ou semioficial autônomo;*
- b) *destinação especial ou “afetação” dessas receitas aos fins específicos cometidos ao órgão oficial ou semioficial investido daquela delegação;*
- c) *exclusão dessas receitas delegadas do orçamento geral;*
- d) *consequentemente, subtração de tais receitas à fiscalização do órgão de controle da execução orçamentária.*<sup>168</sup>

As quotas da CDE apresentam tais características. Em primeiro lugar, são fixadas pela Aneel e arrecadadas pela CCEE, conforme delegação legislativa. Em segundo, tais recursos são utilizados estritamente em finalidades definidas em lei. Em terceiro, não integram o orçamento público, constituindo uma movimentação paralela. Por fim, não são objeto de fiscalização no âmbito do controle da execução orçamentária.

De fato, a partir do regime jurídico da CDE, constata-se que a União delegou sua capacidade tributária ativa, pela via legislativa, à Aneel e à CCEE, cada qual com funções específicas. Enquanto a Aneel é incumbida de definir o valor das quotas, a CCEE promove a arrecadação das quotas devidas por concessionários e permissionários, os quais ostentam a posição de contribuintes de direito. No entanto, os consumidores finais assumem a repercussão econômica do tributo, haja vista o repasse garantido das quotas às tarifas de uso.

Em síntese, além de o encargo para custeio da CDE ostentar a natureza de contribuição interventiva, ostenta também a natureza de tributo parafiscal.

---

<sup>168</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 17 ed. rev. e atual. por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 350.

## CONCLUSÃO

A partir da década de 1990, o Setor Elétrico brasileiro passou por profundas modificações, visando sua abertura ao capital privado e à instituição de um mercado livre de energia elétrica. Dentre as inovações, destaca-se a criação de entidades paraestatais com funções indispensáveis à operacionalização desse novo arranjo institucional.

No entanto, essa reformulação não passou sem percalços. Em 2001, o Brasil enfrentou uma severa crise energética, que demandou intervenções por parte do Poder Público, incluindo-se a edição de Medida Provisória que determinou, em caráter emergencial, o aumento da oferta de geração de energia elétrica, com repasse dos custos associados às tarifas dos consumidores finais.

Paralelamente a isso, no curso do processo legislativo da referida Medida Provisória e que posteriormente foi convertida na que resultou a Lei nº 10.438/2002, o Congresso Nacional aprovou a criação da Conta de Desenvolvimento Energético, com a finalidade de promover o desenvolvimento energético dos Estados, a universalização do acesso à energia elétrica, bem como incentivar a energia produzida por outras fontes, que não a hidrelétrica.

Ao longo do tempo, novas finalidades foram atribuídas à CDE, o que provocou um aumento expressivo dos seus custos, suportados, em última instância, pelos consumidores finais. Alguns desses custos estão relacionados à prestação do serviço adequado, tais como os subsídios à tarifa social de energia elétrica e os recursos destinados à universalização do acesso à energia elétrica. Outros, no entanto, apresentam finalidades distintas, tais como a promoção da competitividade da geração a carvão mineral ou a promoção de descontos tarifários a segmentos econômicos específicos.

A partir de análise da jurisprudência do STF e de lições doutrinárias, ficou demonstrado que há respaldo constitucional para que as tarifas de serviços públicos incorporem encargos voltados ao custeio de finalidades associadas à prestação do serviço adequado. Trata-se de “política tarifária”. Por outro lado, quando as finalidades pretendidas são outras, a extração de receitas de um setor econômico para a efetivação de políticas nesse mesmo setor é admitida apenas por meio de tributo.

Para fins de promover a prestação do serviço adequado, o Poder Público dispõe de discricionariedade para valer-se da política tarifária ou pela instituição de tributo para a obtenção de recursos. Todavia, caso as finalidades pretendidas extrapolem o serviço adequado, resta necessariamente a instituição de tributo. No caso da CDE, uma vez que o legislador optou

por finalidades além das relacionadas à prestação do serviço adequado, tem-se que sua natureza deve ser tributária, sob pena de violação da sistematicidade do ordenamento jurídico.

Em termos mais específicos, a investigação promovida concluiu que a natureza do encargo destinado ao custeio da CDE é o de contribuição de intervenção no domínio econômico. Isso porque onera um setor econômico específico, com a finalidade de concretizar os princípios constitucionais da atividade econômica nesse mesmo setor, sem a necessidade de coincidência de contribuintes e beneficiários. Ademais, constitui tributo de matiz para fiscal, uma vez que não compõe o orçamento público.

A conclusão de que a natureza jurídica do encargo para o custeio da CDE é a de contribuição interventiva apresenta consequências relevantes. Isso porque tais espécies tributárias apresentam limitações constitucionais que devem ser observadas pelo legislador ordinário, sob pena de se incorrer em injuridicidades. No caso da CDE, algumas das limitações aplicáveis às contribuições interventivas, dispostas na Constituição Federal, não são observadas. Com efeito, o seu regime jurídico é eivado de inconstitucionalidade por não observar os princípios da legalidade estrita, da anterioridade anual nem o da anterioridade nonagesimal. Isso porque sua alíquota é definida por órgão administrativo, com incidência quase imediata a partir de sua aprovação.

No que se refere à sua diferente incidência entre as regiões do Brasil, não se verifica violação ao princípio da uniformidade geográfica, uma vez que a própria Ordem Econômica constitucional tem como princípio reduzir as desigualdades regionais. Por outro lado, no que se refere à diferenciação entre consumidores a partir do nível de tensão de suprimento, entende-se haver violação à isonomia, uma vez que o nível de tensão não determina um determinado segmento econômico. De fato, consumidores de um dado segmento econômico (industrial, comercial etc.) podem ser supridos por níveis de tensão distintos.

Apesar disso, há de se destacar a eficiência com que a CDE permite a extração de renda da sociedade para o custeio de políticas públicas. Em um cenário em que o orçamento público é estrangulado pela imposição de um teto de gastos, é esperado que soluções análogas surjam em outros segmentos da economia, onerando ainda mais a sociedade brasileira de forma regressiva, apesar do discurso da União de disciplina fiscal.

Com este trabalho, pretende-se contribuir para conter a expansão desses mecanismos ilegítimos de extração de renda da sociedade.

## APÊNDICE A — QUADRO SINÓTICO DAS ALTERAÇÕES DA LEI Nº 10.438/2002

Finalidades atendidas por meio da Conta de Desenvolvimento Energético	Lei nº 10.438/2002	Lei nº 10.763/2003	Lei nº 11.196/2005	Lei nº 12.212/2010	Lei nº 12.783/2013	Lei nº 12.899/2013	Lei nº 13.299/2016	Lei nº 13.360/2016	Lei nº 14.120/2021	Lei nº 14.146/2021	Lei nº 14.182/2021	Lei nº 14.299/2022	Lei nº 14.300/2022
1) Cobertura do custo do combustível de termelétricas a carvão mineral existentes.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2) Promoção da competitividade de novas termelétricas a carvão mineral que utilizem tecnologia limpa.	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3) Cobertura dos custos de instalações de transporte de gás natural.	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4) Promoção da competitividade das fontes alternativas e renováveis, além do gás natural.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5) Promoção da universalização do serviço público de energia elétrica em todo o território nacional.	-	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
6) Cobertura das subvenções para as tarifas dos consumidores de baixa renda.	-	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7) Cobertura de descontos especiais para as atividades de irrigação e aquíicultura em decorrência da utilização da energia elétrica em janela de tempo diária específica de 8h30min.	-	-	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8) Cobertura da gratuidade do consumo de energia elétrica até 50 kWh/mês para famílias indígenas e quilombolas inscritas no CadÚnico.	-	-	-	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9) Cobertura dos dispêndios da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), para fins de subsidiar a geração nos sistemas isolados.	-	-	-	-	x	x	x	x	x	x	x	x	x
10) Provisão de recursos para o desenvolvimento e qualificação de mão de obra técnica, no segmento de instalação de equipamentos de energia fotovoltaica.	-	-	-	-	x	x	x	x	x	x	x	x	x
11) Provisão de recursos para o custeio de indenizações decorrentes de reversão de concessões.	-	-	-	-	x	x	x	-	-	-	-	-	-
12) Provisão de recursos para compensar descontos aplicados nas tarifas de uso dos sistemas de transmissão, distribuição, bem como para compensar outros descontos nas tarifas de energia elétrica (consumidores rurais, companhias de saneamento etc.).	-	-	-	-	-	x	x	x	x	x	x	x	x
13) Provisão de recursos para mitigação dos impactos tarifários da não adesão à prorrogação de concessões de geração, nos termos definidos pela Lei nº 12.783, de 2013.	-	-	-	-	-	x	x	-	-	-	-	-	-
14) Provisão de recursos para o reembolso dos custos referentes a ineficiências econômico-energéticas na geração para suprimento aos sistemas isolados.	-	-	-	-	-	-	x	x	x	x	x	x	x
15) Cobertura dos custos de excesso de contratação de energia por parte de algumas distribuidoras da região Norte, cujas capitais estavam isoladas até 9 de dezembro de 2009.	-	-	-	-	-	-	x	x	x	x	x	x	x
16) Provisão de recursos para o pagamento à Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) dos valores relativos à administração e movimentação, inclusive custos tributários, da CDE e de outros encargos do Setor Elétrico (Conta de Consumo de Combustíveis - CCC, e da Reserva Global de Reversão - RGR).	-	-	-	-	-	-	-	x	x	x	x	x	x
17) Provisão de recursos para compensar os impactos tarifários decorrentes da reduzida densidade do mercado consumidor de cooperativas de eletrificação rural, concessionárias ou permissionárias de distribuição.	-	-	-	-	-	-	-	x	x	x	x	x	x
18) Provisão de recursos para a amortização de operações financeiras vinculadas a medidas de enfrentamento dos efeitos da pandemia de Covid-19 sobre o Setor Elétrico.	-	-	-	-	-	-	-	-	x	x	x	x	x
19) Provisão de recursos para o custeio de isenções e descontos concedidos para os consumidores do Estado do Amapá, em decorrência das interrupções no fornecimento de energia elétrica em decorrência de sinistro ocorrido em 3 de novembro de 2020.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x	x	x	x
20) Provisão de recursos para atenuar tarifas de concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x	x	x
21) Provisão de recursos para incentivar o agrumento de outorgas de distribuição de energia elétrica.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x	x	x
22) Provisão de recursos para custear subvenção econômica aos consumidores das concessionárias de distribuição com mercado próprio anual inferior a 350 GWh.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x	x	x
23) Provisão de recursos para custear incentivos à geração distribuída, nos termos da Lei nº 14.300/2022.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x

Legenda:

- ( - ) finalidade não instituída ou já revogada
- ( x ) finalidade incluída ou mantida

## ANEXO A — QUADRO SINÓPTICO DE CONTRIBUIÇÕES INTERVENTIVAS

Contribuição ou entidade	Lei de regência	Setor	Finalidade	Materialidade	Alíquota básica
Cide-combustíveis	Lei n. 10.336/2001	Combustíveis	Desenvolver a indústria do petróleo e do gás	Importação e comercialização de combustíveis líquidos	Alíquotas fixas
Cide-Remessas	Lei n. 10.168/2000	Tecnológico	Estimular o desenvolvimento tecnológico brasileiro	Basicamente, importação de tecnologia ou de serviços a ela relacionados	10%
Condecine	MP n. 2.228-1/2001	Indústria cinematográfica e videofonográfica	Fomento de atividades audiovisuais	Operações relativas a obras cinematográficas e videofonográficas	Alíquotas fixas ou de 11%
Cide-Energia	Lei n. 9.991/2000	Energético	Pesquisa e desenvolvimento do setor elétrico e fomento de programas de eficiência energética	Receita operacional líquida	Mínima de 0,5%
AFRMM	Lei n. 10.893/2004	Marítimo	Incentivar o desenvolvimento da Marinha Mercante Brasileira e da indústria de construção e reparação naval	Valor do frete	10% a 40%
Fust	Lei n. 9.998/2000	Telecomunicações	Universalização dos serviços de telecomunicações	Receita operacional bruta	1%
Funtell	Lei n. 10.052/2000	Telecomunicações	Ampliar a competitividade da indústria brasileira de telecomunicações	Receita bruta	0,5%
Incra	Decreto-Lei n. 1.146/70	Rural	Promover e executar a reforma agrária, a colonização e o desenvolvimento rural	Folha de salários	0,2%
Sebrae	Lei n. 8.029/90	Geral	Apoio às micro e às pequenas empresas	Folha de salários	0,257% ou 0,514% (85,75% de 0,3% ou de 0,6%)
Apex-Brasil	Lei n. 10.668/2003	Exportador	Promoção de exportações	Folha de salários	0,037% ou 0,074% (12,25% de 0,3% ou de 0,6%)
ABDI	Lei n. 11.080/2004	Industrial	Promoção do desenvolvimento industrial	Folha de salários	0,006% ou 0,012% (2% de 0,3% ou de 0,6%)

Fonte: PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições no sistema tributário brasileiro**. 4 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 337.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADEQUADO. *In: Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva Ltda., 2009. 1. ed.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Resolução nº 249, de 6 de maio de 2002**. Estabelece critérios e procedimentos para a definição de encargos tarifários relativos à aquisição de energia elétrica e à contratação de capacidade de geração ou potência pela Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial – CBEE e dá outras providências. Brasília: Aneel, [2002]. Disponível em: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/res2002249.pdf>. Acesso: 27 dez. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Nota técnica nº 215/2022-SGT-SRG-SFF-SRD/ANEEL**. Proposta de orçamento anual da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE de 2023, a ser submetida a consulta pública. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/consultas-publicas>. Acesso em: 22 jan. 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Nota técnica nº 215/2022-SGT-SRG-SFF-SRD/ANEEL**. Proposta de orçamento anual da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE de 2023, a ser submetida à consulta pública. Brasília: Aneel, 2022. p.12.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Nota Técnica nº 215/2022-SGT-SRG-SFF-SRD/ANEEL**. Brasília: Aneel, 2022. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/consultas-publicas> (Consulta 063/2022). Acesso: 15 jan. 2023. p. 34.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Orçamento da Conta de Desenvolvimento Energético**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizDBINjg1N2ItYjllhOC00YmVhLTlkMWQ0tNzkzZWYyYzRINDgylwiwidCI6IjQwZDZmOWI4LWVjYTctNDZhMi05MmQ0LWVhNGU5YzAxNzBIMSIsImMiOjR9>. Acesso: 4 jan. 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Subsidiômetro**. Disponível em: <https://portalrelatorios.aneel.gov.br/luznatarifa/subsidiometro> Acesso em: 29 jan. 2023.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito econômico: do direito nacional ao direito supranacional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019. (livro digital)

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 24 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. (livro digital)

ATALIBA, Geraldo. **Apontamentos de ciência das finanças, direito financeiro e tributário**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1969.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6 ed. 19. tiragem. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2021.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 6 ed. rev. e atual. por Flavio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 17 ed. rev. e atual. por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Nota para a imprensa – 29/12/2022**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais>. Acesso: 22 jan. 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Nota para a imprensa – 30/04/2021**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais>. Acesso: 2 maio 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.939, de 13 de janeiro de 2022**. Regulamenta as medidas destinadas ao enfrentamento dos impactos financeiros no setor elétrico decorrentes da situação de escassez hídrica. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2022/decreto/D10939](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2022/decreto/D10939)



.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.939%2C%20DE%2013.que%20lhe%20confere%20o%20art.  
Acesso: 20 dez. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer escrito encaminhado à Mesa: Medida Provisória nº 14, de 21/12/2001 (Mensagem nº 1.418/2001). Relator Deputado José Carlos Aleluia. In: \_\_\_\_\_. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, ano LVII, n. 36, 11 abr. 2002, p. 15478-15479.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [20--]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.350, de 18 de maio de 2020**. Dispõe sobre a criação da conta destinada ao setor elétrico para o enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 e regulamenta a Medida Provisória nº 950, de 8 de abril de 2020, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10350.htm). Acesso: 20 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 2.003, de 10 de setembro de 1996**. Regulamenta a produção de energia elétrica por produtor independente e autoprodutor e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2003.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2003.htm). Acesso em: 28 dez. 2022

BRASIL. **Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004**. Regulamenta a comercialização de energia elétrica, o processo de outorga de concessões e de autorizações de geração de energia elétrica, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5163.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5163.HTM). Acesso: 18 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.175, de 9 de agosto de 2004**. Constitui o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico – CMSE de que trata o art. 14 da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5175.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5175.htm)

BRASIL. **Decreto nº 5.597, de 28 de novembro de 2005**. Regulamento o acesso de consumidores livres às redes de transmissão de energia elétrica e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2005]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/D5597.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5597.htm). Acesso: 31 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.353, de 16 de janeiro de 2008**. Regulamenta a contratação de energia de reserva de que trata o §3º do art. 3º e o art. 3º-A da Lei nº 10.484, de 15 de março de 2004, altera o art. 44 do Decreto nº 5.163, de 30 de junho de 2004, e o art. 2º do Decreto nº 5.177, de 12 de agosto de 2004, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2008]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6353.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6353.htm). Acesso: 20 dez.2022.

BRASIL. **Decreto nº 73.105, de 7 de novembro de 1973**. Regulamenta os artigos 12 e 13 da Lei nº 5.899, de 5 de julho de 1973, que dispõem sobre a coordenação operacional dos sistemas elétricos interligados das Regiões Sudeste e Sul. Brasília: Presidência da República, [20--]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/d73102.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d73102.htm). Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 8.221, de 1º de abril de 2014**. Dispõe sobre a criação da Conta no Ambiente de Contratação Regulada e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2014]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/Decreto/D8221.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8221.htm) Acesso: 20 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 8.401, de 4 de fevereiro de 2015**. Dispõe sobre a criação da Conta Centralizadora de 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. Brasília: Presidência da República, [2015]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8401.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8401.htm). Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.022, de 31 de março de 2017**. Dispõe sobre a Conta de Desenvolvimento Energético, a Reserva Global de Reversão e o Operador Nacional do Sistema Elétrico e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9022.htm). Acesso: 18 jan. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 8 jan. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022.** Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm). Acesso: 8 jan. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 39, de 19 de dezembro de 2002.** Acrescenta o art. 149-A à Constituição Federal (instituinto contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública nos Municípios e no Distrito Federal). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc39.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc39.htm#art1). Acesso: 15 jan. 2023.

BRASIL. **EMI nº 00047/2020 MME ME** [Exposição de Motivos Interministerial]. Brasília: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-1010-20.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-1010-20.pdf). Acesso em 23 dez. 2022.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 83/2016-MF-MPDG**, de 15 de junho de 2016. Brasília: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm). Acesso: 28 abr. 2021.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 93/MME/MP**, de 10 de dezembro de 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Exm/2003/EMI-93-MME-MPO-03.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2003/EMI-93-MME-MPO-03.htm). Acesso em: 17 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002** (Publicação original). 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. Brasília: Câmara dos Deputados, [2002]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2002/lei-10438-26-abril-2002-456860-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso: 19 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.762, de 11 de novembro de 2003.** Dispõe sobre a criação do programa emergencial e excepcional de apoio às concessionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica, altera as Leis nºs 8.631, de 4 de março de 1993, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 10.438, de 26 de abril de 2002, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2003]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.762.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.762.htm). Acesso: 21 dez. 2022.

BRASIL. **Lei 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. Brasília: Presidência da República, [2004]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20042006/2004/Lei/L10.848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20042006/2004/Lei/L10.848.htm). Acesso: 20 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007.** Cria o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura - REIDI; reduz para 24 (vinte e quatro) meses o prazo mínimo para utilização dos créditos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS decorrentes da aquisição de edificações; amplia o prazo para pagamento de impostos e contribuições; altera a Medida Provisória no 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e as Leis nos 9.779, de 19 de janeiro de 1999, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.666, de 8 de maio de 2003, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 4.502, de 30 de novembro de 1964, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.426, de 24 de abril de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.892, de 13 de julho de 2004, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.848, de 15 de março de 2004, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 11.196, de 21 de novembro de 2005; revoga dispositivos das Leis nos 4.502, de 30 de novembro de 1964, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, e do Decreto-Lei no 1.593, de 21 de dezembro de 1977; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111488.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111488.htm) Acesso: 29 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009.** Dispõe sobre os serviços de energia elétrica nos Sistemas Isolados; altera as Leis nos 9.991, de 24 de julho de 2000, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e 10.848, de 15 de março de 2004; revoga dispositivos das Leis nos 8.631, de 4 de março de 1993, 9.648, de 27 de maio de 1998, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Brasília: Presidência da

República, [2009]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/112111.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/112111.htm). Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013.** Dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais e sobre a modicidade tarifária; altera as Leis nºs 10.438, de 26 de abril de 2002, 12.111, de 9 de dezembro de 2009, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e 10.848, de 15 de março de 2004; revoga dispositivo da Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2013]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12783.htm#art23](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12783.htm#art23). Acesso em: 21 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.146, de 26 de abril de 2021.** Isenta os consumidores dos Municípios do Estado do Amapá abrangidos pelo estado de calamidade pública do pagamento de fatura de energia elétrica, nos termos em que especifica; altera a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, a Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, e a Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14146.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14146.htm). Acesso em: 23 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022.** Institui o marco legal da microgeração e minigeração distribuída, o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE) e o Programa de Energia Renovável Social (PERS); altera as Leis nºs 10.848, de 15 de março de 2004, e 9.427, de 26 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/114300.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/114300.htm). Acesso: 29 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960.** Cria os Ministérios da Indústria e do Comércio e das Minas e Energia, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [20--]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/13782.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13782.htm). Acesso: 24 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986.** Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Brasília: Presidência da República, [20--]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7565.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7565.htm). Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [20--]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18490.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18490.htm). Acesso: 24 dez. 2022.

BRASIL. **Lei 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: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm). Acesso em: 7 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.074, de 7 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/19074cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074cons.htm) Acesso em: 28 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.** Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime de concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [20--]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9427cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9427cons.htm). Acesso em: 26 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [20--]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19478.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm). Acesso: 24 dez. 2022.

BRASIL. **Lei 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 das Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [199-]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9648cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9648cons.htm). Acesso: 19 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000.** Dispõe sobre a realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas

do setor de energia elétrica, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19991.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19991.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1154.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1154.htm). Acesso: 10 fev. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 150, de 15 de março de 1990**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [20--]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/1990-1995/150.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1990-1995/150.htm). Acesso: 24 dez. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.209, de 29 de agosto de 2001**. Autoriza a União a criar a Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial – CBEE. Brasília: Presidência da República [20--]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2001/2209.htm#:~:text=2209&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%202.209,que%20lhe%20confere%20o%20art](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2209.htm#:~:text=2209&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%202.209,que%20lhe%20confere%20o%20art). Acesso: 26 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 9/DF (medida cautelar)**. Ação declaratória de constitucionalidade. 2. Artigos 14, 15, 16, 17 e 18, da Medida Provisória n.º 2.152-2, de 1º de junho de 2001, que cria e instala a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica, do Conselho de Governo, estabelecendo diretrizes para programas de enfrentamentos da crise de energia elétrica, dando outras providências. 3. Afirmação de controvérsia judicial relevante sobre a constitucionalidade dos dispositivos, objeto da ação. 4. Pedido de concessão de medida liminar com eficácia erga omnes e efeito vinculante até o julgamento definitivo da ação para: "(a) sustar a prolação de qualquer decisão, cautelar, liminar ou de mérito e a concessão de tutelas antecipadas, que impeça ou afaste a eficácia dos arts. 14, 15, 16, 17 e 18 da Medida Provisória n.º 2.152-2, de 1º de junho de 2001; (b) suspender, com eficácia ex tunc, os efeitos de quaisquer decisões, cautelares, liminares ou de mérito e a concessão de tutelas antecipadas, que tenham afastado a aplicação dos preceitos da citada Medida Provisória". 5. Pressupostos de conhecimento comprovados, afastada a invocação de ofensa ao art. 62 da Constituição. 6. Deferida cautelar para suspender, com eficácia ex tunc, e com efeito vinculante, até final julgamento da ação, a prolação de qualquer decisão que tenha por pressuposto a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade dos artigos 14 a 18 da Medida Provisória n.º 2.152-2, de 1º de junho de 2001. 7. Os votos minoritários, inclusive o do relator, indeferiram a cautelar, não dando pela plausibilidade do pedido constante da inicial. Requerente: Presidente da República. Relator: Min. Néri da Silveira, 28 jun. 2001. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/> Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Recurso Extraordinário 576.189-4/RS**. Tributário. Energia Elétrica. Encargos criados pela Lei 10.438/02. Natureza jurídica correspondente a preço público ou tarifa. Inaplicabilidade do regime tributário. Ausência de compulsoriedade na fruição dos serviços. Receita originária e privada destinada a remunerar concessionárias, permissionárias e autorizadas integrantes do Sistema Interligado Nacional. RE Improvido. I - Os encargos de capacidade emergencial e de aquisição de energia elétrica emergencial, instituídos pela Lei 10.438/02, não possuem natureza tributária. II - Encargos destituídos de compulsoriedade, razão pela qual correspondem a tarifas ou preços públicos. III - Verbas que constituem receita originária e privada, destinada a remunerar concessionárias, permissionárias e autorizadas pelos custos do serviço, incluindo sua manutenção, melhora e expansão, e medidas para prevenir momentos de escassez. IV - O art. 175, III, da CF autoriza a subordinação dos referidos encargos à política tarifária governamental. V - Inocorrência de afronta aos princípios da legalidade, da não-afetação, da moralidade, da isonomia, da proporcionalidade e da razoabilidade. VI - Recurso extraordinário conhecido, ao qual se nega provimento. Recorrente: Avipal S/A Avicultura e Agropecuária. Recorrido: AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia S/A, Agência Nacional de Energia Elétrica e União. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 22 abr. 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/> Acesso: 27 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Recurso Extraordinário 89.876/RJ**. Tarifa Básica de Limpeza Urbana. Em face das restrições constitucionais a que se sujeita a instituição de taxa não pode o Poder Público estabelecer, a seu arbítrio, que à prestação de serviço público específico e divisível corresponde contrapartida sob a forma, indiferentemente, de taxa ou de preço público. Sendo compulsória a utilização do serviço público de remoção de lixo - o que resulta, inclusivo, de sua disciplina como serviço essencial à saúde pública -, a tarifa de lixo instituída pelo Decreto nº 295, de 12 de novembro de 1975, do poder Executivo do Município do Rio de Janeiro, é, em verdade, taxa. Inconstitucionalidade do referido decreto, uma vez que taxa está sujeita ao princípio constitucional da reserva legal. Recurso extraordinário conhecido e provido. Recorrente: Oswaldo Damázio Ribeiro e Outros; Companhia Cinematográfica Franco Brasileiro. Recorrida: Comlurb – Companhia Municipal

de Limpeza Urbana. Relator: Min. Moreira Alves, 26 abr. 1979. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 27 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 146.733-9/SP**. Contribuição Social sobre o lucro das pessoas jurídicas. Lei 7689/88. Não é inconstitucional a instituição da contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas, cuja natureza é tributária. Constitucionalidade dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei 7689/88. Refutação dos diferentes argumentos com que se pretende sustentar a inconstitucionalidade desses dispositivos legais. Ao determinar, porém, o artigo 8º da Lei 7689/88 que a contribuição em causa já seria devida a partir do lucro apurado no período-base a ser encerrado em 31 de dezembro de 1988, violou ele o princípio da irretroatividade contido no artigo 150, III, “a”, da Constituição Federal, que proíbe que al ei que instituiu tributo tenha, como fato gerador deste, fato ocorrido antes do início da vigência dela. Recurso extraordinário conhecido com base na letra “b” do inciso III do artigo 102 da Constituição Federal, mas a que se nega provimento porque o mandado de segurança foi concedido para impedir a cobrança das parcelas da contribuição social cujo fato gerador seria o lucro apurado no período-base que se encerrou em 31 de dezembro de 1988. Declaração de inconstitucionalidade do artigo 8º da Lei 7689/88. Recorrente: União Federal. Recorrida: Viação Nasser S.A. Relator: Ministro Moreira Alves, 29 jun. 1992. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=210152>. Acesso em: 21 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 545**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>. Acesso: 17 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema: 0046**. Título: cobrança do encargo de capacidade emergencial criado pela Lei nº 10.438/2002. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=46>. Acesso: 31 dez. 2022.

CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. **Governança**: estrutura do SEB. Disponível em: <https://www.ccee.org.br/web/guest/governanca>. Acesso: 23 dez. 2022.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 33 ed. rev. ampl. e atual. até a Emenda Constitucional n. 109/2021. São Paulo: Malheiros, 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 36. ed. Barueri [SP]: Atlas, 2022.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. (livro digital)

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário**: constituição e código tributário nacional. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. (livro digital)

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. (livro digital)

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Anuário estatístico de energia elétrica 2021**: ano base 2020. Rio de Janeiro: EPE, 2021.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Planejamento do atendimento aos sistemas isolados**: horizonte 2023-2027: ciclo 2022. Rio de Janeiro: EPE, 2022. (EPE-DEE-NT-102/2022-r0)

GAMA, Tácio Lacerda. **Contribuição de intervenção no domínio econômico**. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 17. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2015.

GRECO, Marco Aurelio. **Contribuições**: (uma figura “sui generis”). São Paulo: Dialética, 2000.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2020. (livro digital)

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. (livro digital)

LEITE, Antonio Dias. **A energia do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. (livro digital)

OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO. **Sobre o SIN: o que é o SIN**. Disponível em: <https://www.ons.org.br/paginas/sobre-o-sin/o-que-e-o-sin>. Acesso: 22 dez. 2022.

OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO. **Sobre o SIN: sistemas isolados**. Disponível em: <https://www.ons.org.br/paginas/sobre-o-sin/sistemas-isolados>. Acesso: 22 dez. 2022.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições no sistema tributário brasileiro**. 4 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. (livro digital)

SCHAPIRO, Mario G. Desajustes regulatórios no financiamento do setor elétrico: uma análise da conta de desenvolvimento energético. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, vol. 272, p. 145-173, maio/ago. 2016.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 11 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. (livro digital)

TOLMASQUIM, Maurício Tiomno. **Novo modelo do setor elétrico brasileiro**. Rio de Janeiro: Synergia. EPE: Brasília, 2011.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: contratos**. 22. ed. Barueri: Atlas, 2022. (livro digital)