

SINTRE – Seminário Internacional de Transmissão de Energia Elétrica

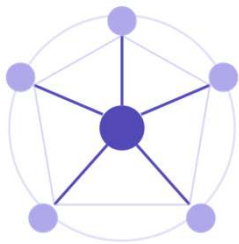
# Governança e Regulação Aplicada ao Segmento da Transmissão

28 de maio de 2026

Claudio Sales  
Instituto Acende Brasil

## O Sistema elétrico é um organismo complexo

- O setor elétrico é caracterizado como um 'sistema', pois o seu funcionamento se assemelha ao de um **complexo organismo**, composto de **múltiplos órgãos interdependentes**, cada qual especializado na provisão de uma função específica
- Tem como clientes 100% da população e tem como provedores milhares de agentes de diferentes naturezas (GTDC)
- É diretamente subordinado às **Leis da Física** (Kirchhof)
- O funcionamento do conjunto depende de uma **operação integrada e coordenada**



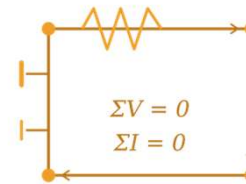
**Sistema**

Órgãos interdependentes



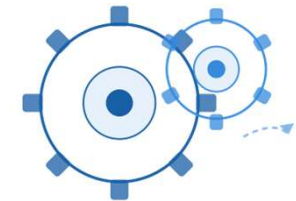
**Universalidade**

100% clientes · milhares agentes



**Leis da Física**

Kirchhoff — Nós e Malhas



**Coordenação**

Operação integrada



## Ministério de Minas e Energia

- Responsável pelas políticas públicas nacionais de energia
- Além de energia elétrica, contempla petróleo, gás e mineração



## Agência Nacional de Energia Elétrica

- Agência reguladora de todos os elos do setor elétrico (GTDC)
- Regula tarifas (distribuição e transmissão) e qualidade do serviço (geração, transmissão e distribuição)

## Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE)

- Revisa e garante a continuidade e segurança do fornecimento
- Identifica e mitiga obstáculos técnicos, ambientais, comerciais e institucionais

## Comitê Nacional de Política Energética (CNPE)

- Composto por MME, Casa Civil, Min. Economia, MMA, ANP, CADE e EPE
- Diretrizes de política energética e aperfeiçoamento regulatório



## Empresa de Pesquisa Energética

- Responsável pelo planejamento do setor (estudos técnicos para decisões do MME)
- Define parâmetros da expansão (Leilões G e T)



## Operador Nacional do Sistema Elétrico

- Define operação de usinas com base na "ordem de mérito": ordem crescente do custo de operação
- Responsável por planejar os reforços e melhorias da rede



## Câmara de Comercialização de Energia Elétrica

- Administra 30.000+ contratos no Mercado Regulado (ACR) e no Mercado Livre (ACL)
- Gerencia e operacionaliza os leilões regulados (sistema computacional)

### ESTAMOS À DERIVA?

- **A legislação e regulamentação carecem de um norte:** predominam ultimamente remendos para tratar questões pontuais, sem uma visão sistêmica, estrutural e de longo prazo
- Já há algum tempo o setor elétrico **não tem interlocutores** para discussões técnicas e embasadas sobre políticas públicas



- **O Congresso Nacional intervém cada vez mais na regulamentação setorial** de forma superficial, visando a atender interesses específicos, sem avaliar os efeitos sistêmicos de suas políticas e sem embasamento técnico
- **A atuação da Aneel tem sido alvo de pressões político-partidárias**

Nos últimos anos o Poder Legislativo vem adquirindo mais poderes frente ao Poder Executivo, o que é evidenciado por:

## NÃO PROMULGAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

- FATO: No biênio 2023–2024, apenas 17% das MPs apresentadas foram aprovadas
- MEIO: Lideranças do Congresso bloqueiam ou retardam a constituição das comissões mistas para apreciação das MPs

## DERRUBADA DE VETOS PRESIDENCIAIS

- Nos últimos anos o Congresso Nacional tem derrubado vetos presidenciais com frequência
- Exemplos:
  - Piso salarial da enfermagem (2020)
  - Auxílio Brasil fora do teto (2021)
  - ‘Orçamento Secreto’ (2023)
  - Desoneração da folha (2024)
  - Lei das Eólicas *Offshore* (2025)

## EXPANSÃO DOS ENCARGOS NO SETOR ELÉTRICO

- A maior parte dos encargos setoriais são determinados pela legislação estabelecida pelo Congresso Nacional
- A Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) – o maior encargo – cresceu 17% ao ano desde 2018

ORÇAMENTO ANUAL DA CDE



Fonte: Aneel. Elaboração: Instituto Acende Brasil.

## ATAQUES DO EXECUTIVO

“Os *mandatos* das diretorias colegiadas têm duração de **5 anos** “*não coincidentes*” – ou seja, o **Presidente da República eleito tem de conviver, por um período, com diretores que não escolheu.**

O mecanismo, tem sido **alvo de críticas frequentes do presidente Lula (PT) e do ministro de Minas e Energia (MME), Alexandre Silveira.**”

(O Estado de S. Paulo, 24/10/2024)

## ATAQUES DO LEGISLATIVO

- **Emenda 54 da MP 1.154/2023** previa a **constituição de Conselhos Normativos**, ligados à administração direta para edição de **atos normativos infralegais** nas áreas de regulação **aprovados pelo Congresso Nacional**
- **PEC 42/2024** confere à **Câmara competência privativa** para **acompanhar e fiscalizar** as atividades e atos normativos **das agências reguladoras**, podendo **definir prazo para a adoção de providências** para atendimento do seu entendimento do exato cumprimento da lei

## ATAQUES NO EXTERIOR TAMBÉM

- Em jun/2024, a **Suprema Corte dos EUA** reverteu precedente importante conhecido como o **‘Chevron Deference’** (caso *Chevron vs. Natural Resources Defense Council*, 1984)



- A doutrina do *Chevron Deference* era que a **Justiça deve respeitar a discricionariedade das agências reguladoras em temas em que a legislação é omissa ou ambígua**, interferindo apenas em situações de clara e unívoca violação da intenção expressa na legislação
- A doutrina é fundamentada no fato de as **agências serem mais qualificadas nos seus campos de atuação** em função do conhecimento especializado e técnico
- **A decisão reduz o poder das agências reguladoras**, abrindo espaço para maior escrutínio judicial

## Um Plano Decenal de Energia em um parágrafo da lei

A Lei de Desestatização da Eletrobras (Lei 14.182/2021) se tornou emblemática pelo grande número de inserções estranhas ao tema central da lei ('jabutis')

Destaca-se o grau de **intervenção do legislativo no planejamento setorial**, com parlamentares ditando **quanto, quando, onde, como** usinas de geração devem ser instaladas no país e **a que preços** poderão comercializar a sua energia.

Todos os **'jabutis'** foram inseridos em um único parágrafo para que não pudessem ser vetadas separadamente na cláusula que ficou conhecida como **"parágrafo do século"**.



*"Jabuti não sobe em árvore. Se está lá, ou foi enchente ou foi mão de gente."*

-Deputado Ulysses Guimarães

Art. 1º [...]

§ 1º A desestatização da Eletrobras será executada na modalidade de aumento do capital social, por meio da subscrição pública de ações ordinárias com renúncia do direito de subscrição concessões de geração de energia elétrica pelo prazo de 30 (trinta) anos, contado da data de assinatura dos novos contratos referidos no caput deste artigo, e será realizada a contratação pelo poder concedente, na modalidade de leilão de reserva de capacidade referida nos arts. 3º e 3º-A da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, no montante de 1.000 MW (mil megawatts) por unidades da Federação que não possuam na sua capital ponto de suprimento de gás natural na data de publicação desta Lei, no montante de 2.500 MW (dois mil e quinhentos megawatts) na Região metropolitana onde seja viável a utilização das reservas provadas de gás natural nacional existentes na Região Amazônica, garantindo, pelo menos, o suprimento a duas capitais que, na data de publicação desta Lei, no montante de 2.500 MW (dois mil e quinhentos megawatts) na Região Centro-Oeste nos capitais dos Estados ou região metropolitana que não possuam ponto de desta Lei, com inflexibilidade de, no mínimo, 70% (setenta por cento) para o gás natural, para entrega da geração térmica a gás natural de 1.000 MW (mil megawatts) no ano de 2026, de 2.3.000 MW (três mil megawatts) no ano de 2028, com período de suprimento de 15 (quinze) anos, ao preço máximo equivalente ao preço-teto para geração a gás natural do Leilão A-6 de 2019, e no montante de 2.000 MW (dois mil megawatts) na Região Sudeste, dos quais 1.250 MW (mil duzentos e cinquenta megawatts) para Estados na Região Sudeste na área de influência da Superintendência de Energia Elétrica e 750 MW (setecentos e cinquenta megawatts) para Estados na Região Sudeste na área de influência da Sudene que não possuam ponto de suprimento de gás natural na data de publicação desta Lei, com inflexibilidade de, no mínimo, 70% (setenta por cento) para o gás natural, para entrega da geração térmica a gás natural de 1.000 MW (mil megawatts) no ano de 2030, dos quais 250 MW (duzentos e cinquenta megawatts) para Estados na Região Sudeste na área de influência da Sudene que não possuam ponto de suprimento de gás natural na data de publicação desta Lei e 750 MW (setecentos e cinquenta megawatts) para Estados na Região Sudeste na área de influência da Sudene que não possuam ponto de suprimento de gás natural na data de publicação desta Lei, com período de suprimento de 15 (quinze) anos, ao preço máximo equivalente ao preço-teto para geração a gás natural do Leilão A-6 de 2019, com atualização desse valor pelo mesmo critério de correção do Leilão A-6 de 2019, e a prorrogação dos contratos do Programa de Incentivos às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa) por 20 (vinte) anos, a contar da publicação desta Lei, e a contratação nos Leilões A-5 e A-6 de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da demanda declarada das distribuidoras, de centrais hidrelétricas e de centrais termelétricas, com preço máximo equivalente ao teto estabelecido para geração de Pequena Central Hidrelétrica (PCH) do Leilão A-6 de 2019 para empreendimentos sem outorga, com atualização desse valor até a data de publicação desta Lei, e a correção do Leilão A-6 de 2019, conforme estabelecido nos arts. 20 e 21 desta Lei.

### Word Count

#### Statistics:

Pages	1
Words	666
Characters (no spaces)	3,304
Characters (with spaces)	3,972
Paragraphs	1
Lines	41

Include footnotes and endnotes

Close



CÂMARA DOS DEPUTADOS

## PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 365, DE 2022

Art. 1º Ficam sustadas, nos termos do inciso V do caput do art. 49 da Constituição Federal, as Resoluções Normativas Aneel nºs 1.024, de 28 de junho de 2022, que “Aprova os Submódulos 7.4, 9.4 e 10.5 dos Procedimentos de Regulação Tarifária - PRORET, e revoga as Resoluções Normativas nº 349, de 13 de janeiro de 2009 e nº 559, de 27 de junho de 2013”, e 1.041, de 20 de setembro de 2022, que “Aprova novas versões dos Submódulos 7.4 e 9.4 dos Procedimentos de Regulação Tarifária - PRORET, aplicáveis às concessionárias de serviço público de transmissão de energia elétrica”.


O Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 365/2022, de autoria do deputado Danilo Forte, **visa a revogar Resoluções da Aneel desde 2009** (15 anos atrás!) que tratam da aplicação da metodologia de tarifas nodais pelo uso do sistema de transmissão, conforme determinado pela Lei 9.427/1996



Fonte: Agência Brasil -  
Valter Campanato

## As incoerências do PDL 365/2022

- O Projeto de Decreto Legislativo **invade a competência da Aneel** – **definida pelo próprio Congresso Nacional** na Lei 9.427/1996 – que estabelece entre as atribuições desta agência reguladora a definição das tarifas pelo uso do sistema de transmissão
- **A metodologia de definição das tarifas de transmissão** que o PDL 365/2022 busca derrubar prevê uma cobrança maior dos agentes que oneram mais o sistema de transmissão, exatamente **conforme as diretrizes estabelecidas pelo Legislativo** no inciso XVIII do artigo 3º da Lei 9.427/1996
- A metodologia definida pela Aneel foi minuciosamente **analisada e fundamentada**, e exaustivamente **debatida em Consultas Públicas**
- A solução proposta pela Aneel **prevê uma regra de transição** suave para a nova regra



Congresso Nacional  
**sem argumentos  
fundamentados** para  
defender a sustação  
da regra

Sábado, domingo e segunda-feira, 14, 15 e 16 de junho de 2025 | Valor | A9

**Poderes** Alcolumbre fará a leitura do requerimento da CPMI do INSS e parlamentares devem derrubar vetos presidenciais

## Sessão do Congresso deve impor derrotas ao governo

Caetano Tonet e Gabriela Guido  
De Brasília

O presidente do Senado, Davi Alcolumbre (União-AP), vai fazer a leitura do requerimento e abrir caminho para a instalação da CPMI que vai investigar o escândalo de descontos indevidos no INSS na sessão do Congresso marcada para esta terça-feira (17). Deputados e senadores também devem votar se mantêm ou derrubam vetos importantes para o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), em um momento delicado na relação entre o Executivo e o Parlamento.

[...]

O acordo pela derrubada foi definido em uma reunião do líder do governo no Congresso, Randolfe Rodrigues (PT-AP), e a Frente Parlamentar do Agronegócio (FPA) na quinta-feira (12). O arranjo foi feito em meio ao clima ruim com a bancada do agro após o Executivo incluir a tributação de 5% para Letras de Crédito Imobiliário (LCI) e Letras de Crédito do Agronegócio (LCA), antes isentas de tributação, na medida provisória (MP) editada para compensar a revogação do decreto de aumento do IOF.

[...]

No PL das eólicas offshore, o setor de termelétricas a gás, com grande influência no Congresso, faz uma forte pressão para a derrubada do veto de Lula a um artigo que prevê a obrigatoriedade da contratação desse tipo de usina com operação mínima de 70% do tempo. O presidente também vetou trechos que estabeleciam o prolongamento de contratos de usinas a carvão mineral e a aquisição compulsória de energia de pequenas centrais hidrelétricas.

Segundo a reportagem, o Congresso Nacional derrubou os vetos contendo 'jabutis' inseridos na Lei das Eólicas Offshore, não pelo mérito das matérias, mas como forma de punir o Governo Lula.

Seria uma revanche da bancada do agronegócio pela taxaço de LCIs e LCAs que atingiu o agronegócio incluída na Medida Provisória para compensar a revogação do decreto que aumentou IOF.

## Poder sim, responsabilidade não!

### COLHER O BÔNUS, MAS SEM ASSUMIR O ÔNUS



O presidente do Senado, Davi Alcolumbre (União Brasil-AP) se manifestou em sessão do plenário nesta quinta-feira, 26 de junho, do Congresso Nacional **contra a repercussão sobre a derrubada dos vetos presidenciais da Lei 15.097 [Lei das Eólicas Offshore].**

**“Não aceitarei que atribuam ao Congresso Nacional uma responsabilidade que não existe.** As decisões tomadas aqui foram tomadas técnicas, transparentes e voltadas para o interesse público. **Não há aumento tarifário.** Há, sim, o compromisso com a modicidade tarifária, com o equilíbrio federativo, e com o futuro do setor elétrico nacional”, disse o presidente da casa.

Alcolumbre repetiu em diversos momentos do seu pronunciamento que **o Congresso derrubou “apenas oito” dispositivos dos 24 vetos** feitos pelo Poder Executivo ao texto aprovado pelas casas legislativas.

(MegaWhat, 26/06/2025)

## Transparência, previsibilidade e debate – para quê?

O PL 624/2023 foi **apensado** junto com um projeto que havia sido concedido em **regime de urgência**, e o relator dep. Lafayette de Andrada **apresentou substitutivo minutos antes do início da sessão** no Plenário, seguido de **várias revisões**, e depois arquivou-se o projeto apensado para o qual havia-se concedido regime de urgência.

### GUIA DOS ATALHOS LEGISLATIVOS – Projeto de Lei 624/2023

A tramitação do **PL 624/2023** é um guia de como não conduzir o processo legislativo:

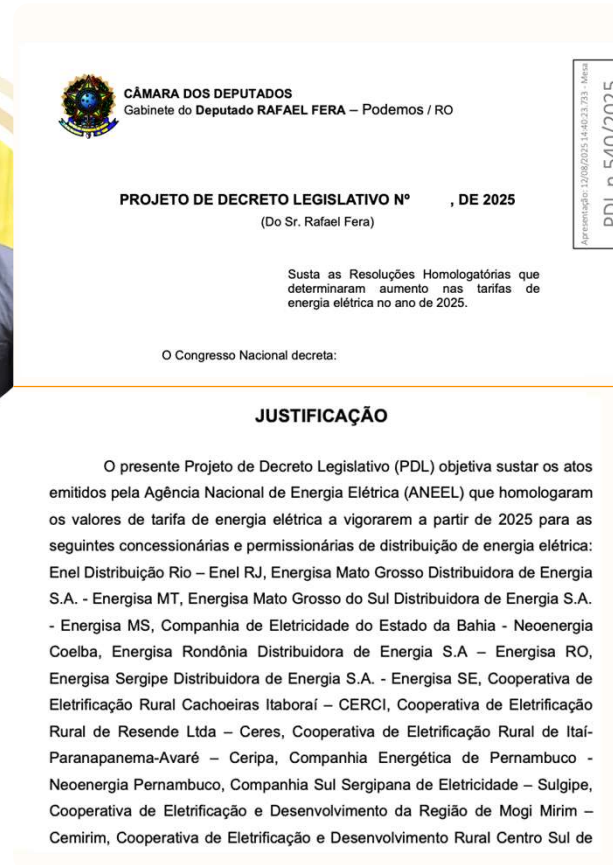
- **APENSAMENTO:** juntar o projeto com outro projeto que trata de tema semelhante (a astúcia neste caso é buscar o apensamento a projetos em fase final de apreciação)
- **REGIME DE URGÊNCIA:** concede uma tramitação expedita para a matéria:
  - **priorizar a deliberação** da matéria sobre as demais (furar a fila)
  - **reduzir os prazos** para pressionar deliberação nas comissões técnicas
  - **suprimir etapas**, permitindo pular comissões técnicas e, no limite, ir para deliberação direta no Plenário
- **APRESENTAR O PARECER EM CIMA DA HORA:** para que os parlamentares não tenham tempo para se preparar para a deliberação, dificultando contestações
- **APRESENTAÇÃO DE REVISÕES DURANTE SESSÕES:** a apresentação de revisões do parecer durante as deliberações dificulta o acompanhamento e discussão da matéria



Fonte: Agência Câmara de Notícias – Vinicius Loures

## CONGRESSO: SUSTA, MAS NÃO PROPÕE ALTERNATIVA

- **A Aneel tem processos, ritos e metodologias tarifários...**
  - ... que vem sendo desenvolvidos há décadas
  - ... por equipes de técnicos altamente especializados e
  - ... que têm sido submetidos ao escrutínio da sociedade por meio de audiências e consultas públicas.
- **O Congresso, de forma intempestiva, propôs sustar tarifas:**
  - com justificativas genéricas que evidenciam **desconhecimento sobre o processo de definição de tarifas** (receita requerida para manter a concessão equilibrada)
  - com **afirmações que não têm respaldo sobre as atribuições do Congresso** (o Congresso não é responsável pela “definição de políticas públicas no setor energético”, e sim o MME) e **tecnicamente incorretas** (definir tarifa não é política pública)
  - **sem propor uma alternativa** (apenas “sustando”)



Fonte: PDL 540/2025 de 12/ago/2025

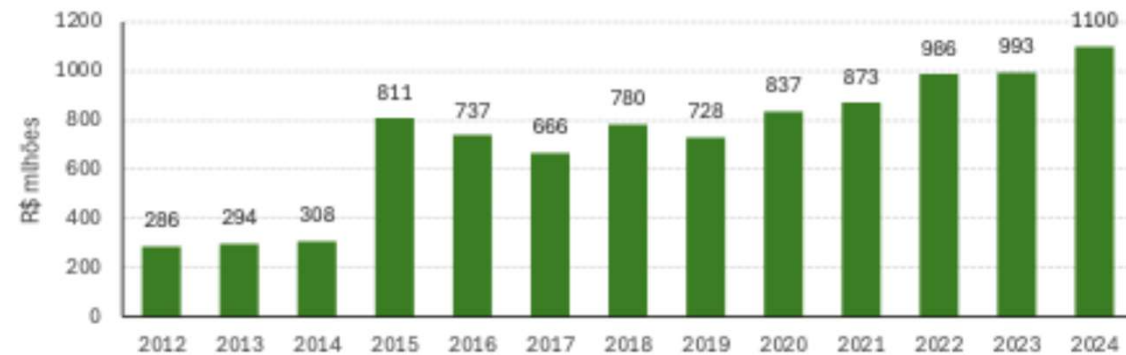
## SISTEMA ELÉTRICO É UM ORGANISMO

- O setor elétrico é caracterizado como um 'sistema', pois o seu funcionamento se assemelha ao de um **complexo organismo**, composto de **múltiplos órgãos interdependentes**, cada qual especializado na provisão de uma função específica
- O funcionamento do conjunto depende de uma **operação de forma integrada e coordenada**
- É essencial o estabelecimento de um **marco legal**:
  - **coeso e coerente**
  - concebido com **visão sistêmica**
- Neste contexto, o processo de **barganha política** em que se concedem benefícios a um grupo em troca de outro para outro grupo **pode ser muito pernicioso**



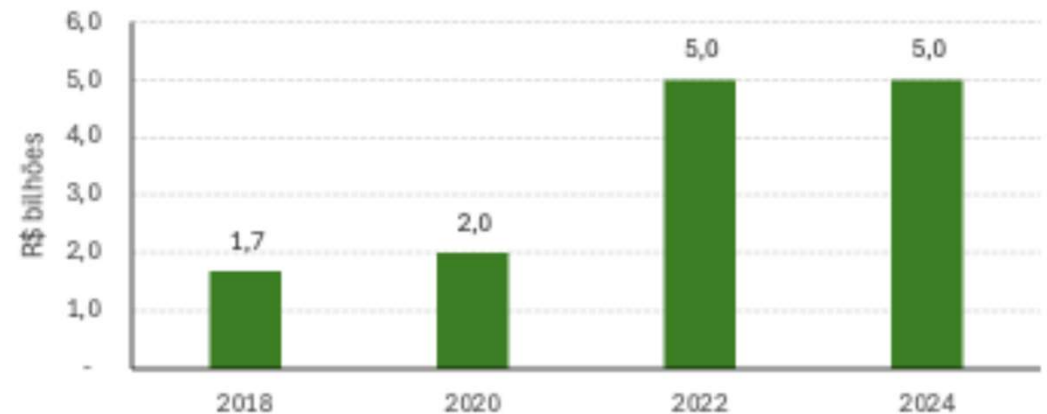
## AMPLIAÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO

- O **Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário)** distribui recursos orçamentários aos partidos políticos para financiamento de suas campanhas eleitorais
- O Fundo Partidário foi criado pela Lei 4.740/1965, foi reorganizado pela Lei 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), e depois foi ampliado em 2015, quando o STF proibiu o financiamento empresarial



## CRIAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO FUNDO ELEITORAL

- O **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)** distribui recursos orçamentários aos partidos políticos para financiamento das campanhas eleitorais
- O FEFC foi criado em 2017, mas foi substancialmente ampliado em 2022

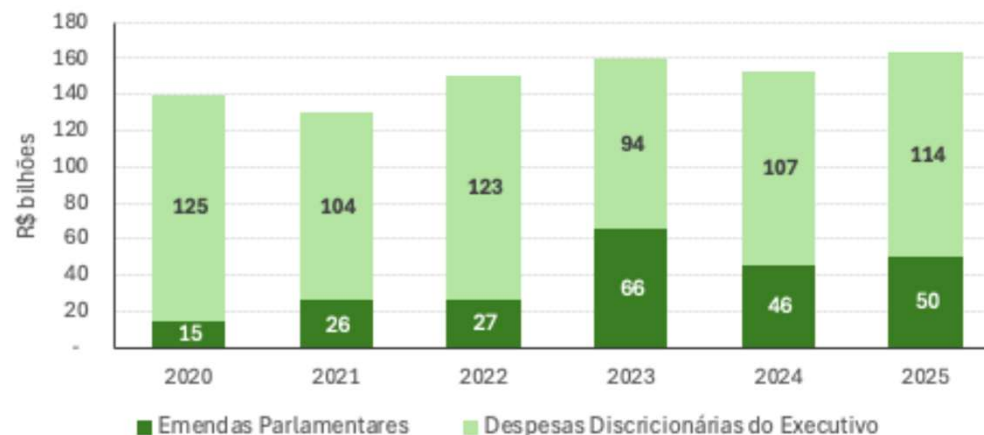


## ORÇAMENTO IMPOSITIVO

- **EMENDA IMPOSITIVAS:** a **Emenda Constitucional 86/2015** tornou obrigatória a execução de parte das emendas parlamentares individuais
- **EMENDA DE BANCADA ESTADUAL:** a **Emenda Constitucional 100/2019** introduziu a obrigatoriedade de inclusão das emendas feitas coletivamente por deputados e senadores de cada um dos estados e do Distrito Federal na Lei Orçamentária Annual (LOA)
- **TRANSFERÊNCIA ESPECIAL:** a **Emenda Constitucional 105/2019** possibilitou a transferência direta de recursos federais para estados, municípios e o Distrito Federal por meio das emendas parlamentares individuais, sem necessidade de convênio, acordo ou instrumento similar

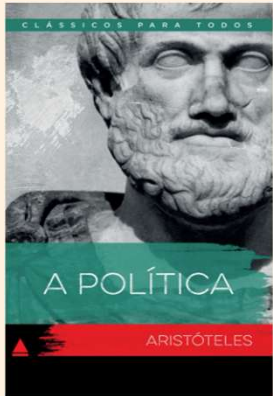
## 'PODER ORÇAMENTÁRIO'

- Com estas mudanças o Congresso Nacional passou a deter **controle sobre cerca de um terço das despesas discricionárias** da União



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Elaboração: Instituto Acende Brasil.

## VOLTANDO AOS CLÁSSICOS...



**Aristóteles** defendia a necessidade de **separar e organizar diferentes funções de governo** para:

- prevenir abusos de poder;
- melhorar a eficiência; e
- manter a estabilidade política.

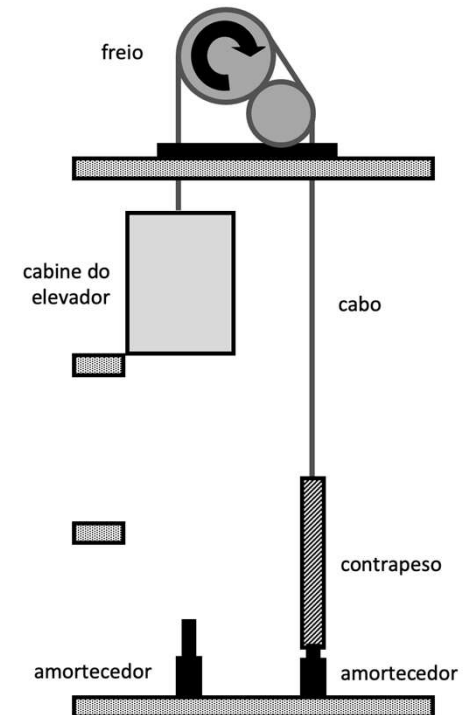


**Locke** avançou a ideia da separação dos poderes para **garantir os direitos individuais e limitar o poder estatal**, enfatizando a **moderação, delimitação e consentimento** no exercício do poder



**Montesquieu** concebeu o **conceito moderno de divisão do governo** entre três poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – com suas respectivas atribuições

## SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS NO SISTEMA DE ELEVADORES



## QUAL DEVE SER O PAPEL DE CADA INSTITUIÇÃO

### MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME)

Cabe ao MME administrar a **formulação e implementação das políticas públicas** delineadas na legislação, o que inclui:

- o planejamento estratégico para o setor
- a concepção dos contratos de concessão
- a coordenação de leilões públicos
- o monitoramento das condições de oferta e demanda de energia

### CONGRESSO NACIONAL

No papel do Poder Legislativo, cabe ao Congresso Nacional formular o marco legal:

- **delimitando as atribuições** das diversas instituições setoriais
- **estabelecendo os seus objetivos e os princípios** que devem balizar a sua atuação

### ANEEL

(Agência Nacional de Energia Elétrica)

O papel da agência reguladora é **regular a atividade conforme as leis e normas infralegais**, o que inclui:

- a regulação e normatização detalhada de aspectos técnicos dos setor
- a gestão dos contratos de concessão (revisões e reajustes tarifários)
- a fiscalização do cumprimento das normas estabelecidas

PROBLEMA

DIAGNÓSTICO

RESOLUÇÃO

## Por que ter agências reguladoras independentes?

### ENTIDADE DE ESTADO (NÃO DE GOVERNO)

- Redução da interferência política
- Blindagem contra captura por qualquer grupo de agentes
- Promover o interesse público

### ESPECIALIZAÇÃO TÉCNICA

- Equipe técnica com conhecimento aprofundado do setor
- Zelo pela coerência sistêmica da regulação

### ESTABILIDADE REGULATÓRIA

- Proteção dos interesses de longo prazo
- Previsibilidade e segurança jurídica

### TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS (ACCOUNTABILITY)

- Governança – controle social externo pelo TCU e Judiciário
- Aplicação das melhores práticas
  - Agenda Regulatória
  - Propostas fundamentadas em Notas Técnicas
  - Tomadas de Subsídio, Consultas e Audiências Públicas
  - Análises de Impacto Regulatório
  - Relatórios de Gestão

### PARA VIABILIZAR A INDEPENDÊNCIA

- **Autonomia decisória** – capacidade de tomar decisões sem interferências do Executivo ou Legislativo
- **Autonomia administrativa** – capacidade de gerir seus próprios recursos humanos
- **Autonomia financeira** – recursos próprios para assegurar sua sustentabilidade e independência
- Diretores com **mandatos fixos e escalonados**
- **Seleção e sabatina meritocrática** baseada na qualificação profissional, experiência e conhecimento
- **Impedimentos e quarentena** para evitar conflitos de interesse e uso de informações privilegiadas na ocasião de entrada ou saída de dirigentes da agência

O Instituto Acende Brasil é um Centro de Estudos que visa a aumentar o grau de **Transparência e Sustentabilidade do Setor Elétrico Brasileiro**. Para atingir este objetivo, adotamos a abordagem de **Observatório do Setor Elétrico** e estudamos as seguintes dimensões:

Para saber mais acesse:  
[www.acendebrasil.com.br](http://www.acendebrasil.com.br)

