

Política tarifária do setor elétrico brasileiro:

Por que é necessário um planejamento estruturado visando à modicidade tarifária?

André Delgado de Souza

Orientador: Alexandre Kenji Tsuchiya

Coletânea de Pós-Graduação

Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação (CDR)

Volume 1



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Bruno Dantas (Vice-Presidente no exercício da Presidência)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz

Vital do Rêgo

Jorge Oliveira

Antonio Anastasia

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luis de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Furtado (Subprocurador-Geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



DIRETORA-GERAL

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clémens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

COORDENADOR ACADÊMICO

Leonardo Lopes Garcia

COORDENADORES PEDAGÓGICOS

Ana Carolina Dytz Fagundes de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

Georges Marcel de Azeredo Silva

Marta Eliane Silveira da Costa Bissacot

COORDENADORA EXECUTIVA

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação - NCOM/ISC

Política tarifária do setor elétrico brasileiro:

**Por que é necessário um planejamento
estruturado visando à modicidade tarifária?**

André Delgado de Souza

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista Controle da Desestatização e da Regulação.

Orientador(a):

MSc. Alexandre Kenji Tsuchiya

Banca examinadora:

MSc. Alexandre Kenji Tsuchiya

MSc. Fernando Simões dos Reis

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

SOUZA, André Delgado de. **Política tarifária do setor elétrico brasileiro: por que é necessário um planejamento estruturado visando à modicidade tarifária?** 2023. Monografia (Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação) - Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO(A) AUTOR(A): André Delgado de Souza
TÍTULO: Política tarifária do setor elétrico brasileiro: por que é necessário um planejamento estruturado visando à modicidade tarifária?
GRAU/ANO: Especialista/2023

É concedida ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

André Delgado de Souza
andre.delgado@tcu.gov.br

FICHA CATALOGRÁFICA

Souza, André Delgado de

Política tarifária do setor elétrico brasileiro: por que é necessário um planejamento estruturado visando à modicidade tarifária? – Brasília : Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Correa, 2023.

89 f. (Coletânea de pós-graduação Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação; v.1)

Orientador: Alexandre Kenji Tsuchiya
Monografia (Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação) – Instituto Serzedello Correa, 2023.

1. Política tarifária. 2. Setor de distribuição elétrica. 3. Desestatização 4. Governança.
I. Título. II. Série.

Política tarifária do setor elétrico brasileiro:

Por que é necessário um planejamento estruturado visando à modicidade tarifária?

André Delgado de Souza

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Controle da Desestatização e da Regulação realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista em Controle da Desestatização e da Regulação.

Brasília, 25 de julho de 2023.

Banca Examinadora:

MSc. Alexandre Kenji Tsuchiya
Orientador
Tribunal de Contas da União

MSc. Fernando Simões dos Reis
Avaliador
Tribunal de Contas da União

Dedico este trabalho à minha esposa,
Ju, e aos meus três filhos, Peu, Kiko e
Miguel.

Resumo

O setor elétrico brasileiro tem deficiências na institucionalização da política tarifária, com crescimento das tarifas acima da inflação e valores elevados quando comparados a outros países, devido a diversos fatores, como adoção de medidas sem estudos prévios consistentes. O objetivo da pesquisa foi discutir a importância de um plano estruturado para modicidade tarifária. A hipótese foi que o Governo Federal deve elaborar um plano formalizado e institucionalizado para o alcance de tarifas módicas. A metodologia consistiu em revisão da literatura, revisão normativa e comparação com regulamento da União Europeia para governança das políticas energética e climática. Os resultados indicam que a modicidade tarifária pressupõe a adoção de políticas que busquem preços justos, não basta considerar apenas a remuneração dos investimentos dos concessionários. A necessidade de um plano estruturado é indicada em vários dispositivos normativos. A legislação estabelece que cabe ao Estado o papel de planejador, visando justiça social, defesa do interesse público e proteção dos consumidores. Os planos de energia e clima dos Estados-Membros da União Europeia servem como um bom paradigma. Um plano para modicidade tarifária deve ser elaborado com base em diagnóstico prévio e consultas públicas; e contemplar diretrizes e objetivos, indicadores e metas, projeções para o valor da tarifa, levantamento de fatores de risco, estratégias de atuação e programa de monitoramento e avaliação. Concluiu-se que um plano estruturado é necessário, porque cabe ao Estado buscar tarifas módicas para o amplo acesso à eletricidade e um plano com elementos mínimos é respaldado em boas práticas nacionais e internacionais.

Palavras-chave: tarifas justas, governança, planos integrados de energia e clima, auditoria operacional, Tribunal de Contas.

Abstract

The Brazilian electricity sector faces deficiencies in the institutionalization of tariff policy, with tariff growth exceeding inflation and higher values compared to other countries, due to several factors, including the adoption of measures without prior consistent studies. The research aimed to discuss the significance of a structured plan for fair and reasonable tariffs. The hypothesis was that the Federal Government should develop a formalized and institutionalized plan to achieve more balanced and fair tariffs. The methodology included literature review, normative analysis, and comparison with the regulation of the European Union for the governance of energy and climate policies. The findings indicate that a balanced tariff requires policies that aim for fair prices, beyond merely considering concessionaires' investment remuneration. The need for a structured plan is supported by various national normative. The legislation establishes the State's role as a planner, focusing on social justice, public interest defense, and consumer protection. The energy and climate plans of European Union Member States serve as a good paradigm for Brazil. A structured plan for tariff fairness should be based on prior assessment and public consultations, and should include guidelines, objectives, indicators, tariff value projections, risk factors assessment, action strategies, and monitoring and evaluation programs. In conclusion, a structured plan is necessary because it is the State's responsibility to pursue affordable tariffs for widespread access to electricity, and a governmental plan with minimum elements is supported by national and international best practices in public management.

Keywords: fair tariffs, performance audit, governance, national energy and climate plan, Supreme Audit Institution.

Lista de figuras

Figura 1 - Tarifa média anual residencial (R\$/MWh) com tributos em comparação com a inflação	19
Figura 2 - Tarifas residenciais em 20 países considerando valores nominais e Paridade do Poder de Compra.....	20
Figura 3 - Compilado das tarifas residenciais de 65 países.....	21
Figura 4 - Organizações do Setor Elétrico ...	27
Figura 5 - Composição da fatura de energia residencial em 2020... ..	35
Figura 6 - Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável... ..	41
Figura 7 - Componentes do modelo do TCU para avaliação de governança em políticas públicas... ..	50
Figura 8 - Blocos de controle para avaliação do grau de maturidade de políticas públicas... ..	56

Lista de quadros

Quadro 1 - Composição da receita requerida para cálculo tarifário.....	34
Quadro 2 - Principais assuntos abordados no Regulamento UE 2018/1999..	64
Quadro 3 - Elementos mínimos de um plano estruturado para modicidade tarifária do setor elétrico brasileiro.....	71
Quadro 4 - Principais causas do elevado patamar das tarifas..	75

Lista de abreviaturas e siglas

Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
CCEE	Câmara de Comercialização de Energia Elétrica
CMSE	Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
Eletrobras	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEA	<i>International Energy Agency</i>
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEC	Instituto Inteligência em Pesquisa e Consultoria
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Medida Provisória
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONS	Operador Nacional do Sistema Elétrico Brasileiro
ONU	Organização das Nações Unidas
PDE	Plano Decenal de Energia
PNE	Plano Nacional de Energia
PPP	<i>Power Purchasing Parity</i>
SEB	Setor elétrico brasileiro
TCU	Tribunal de Contas da União
UE	União Europeia

Sumário

1.	Introdução	14
2.	Problema e justificativa.....	18
3.	Objetivos	23
3.1.	Objetivo geral	23
3.2.	Objetivos específicos.....	23
4.	Metodologia	24
5.	Desenvolvimento.....	26
5.1.	Modicidade tarifária no setor elétrico: instituições, requisitos e conceito.....	26
5.1.1.	Principais instituições.....	27
5.1.2.	Prestação de serviço público adequado	30
5.1.3.	Tarifas justas no setor elétrico	32
5.2.	Dispositivos normativos quanto à necessidade de um planejamento estruturado visando à modicidade tarifária.....	39
5.2.1.	Serviços públicos em um Estado planejador e que visa justiça social.....	39
5.2.2.	Setor elétrico, defesa do interesse público e proteção dos consumidores	43
5.2.3.	Governança pública	48
5.3.	Planejamento estruturado visando à modicidade tarifária no Brasil	60
5.3.1.	O caso da União Europeia.....	61
5.3.2.	Elementos mínimos de um plano para modicidade tarifária do setor elétrico brasileiro	71
5.3.3.	Benefícios decorrentes de uma atuação mais planejada e sistematizada.....	79
6.	Conclusões	83
7.	Referências	86

1. Introdução

A energia elétrica tem papel fundamental e estratégico para a sociedade, com influência direta no desenvolvimento econômico e social do país. Para a eletricidade chegar ao consumidor final, é necessária uma infraestrutura complexa, incluindo as usinas para geração de energia, linhas de transmissão e redes de distribuição. De forma simplificada, a eletricidade é gerada em uma usina geradora (pode ser uma hidrelétrica, termoeétrica, eólica, solar etc.), depois é transportada pelas linhas de transmissão até a rede de distribuição, quando chega para o consumidor final. As distribuidoras de energia elétrica atendem 85 milhões de unidades consumidoras no Brasil e a arrecadação total é da ordem de R\$ 200 bilhões por ano (Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, 2021a). Esses números indicam a importância do setor elétrico para a coletividade.

Os custos relacionados a cada etapa do processo de geração, transmissão e distribuição, bem como encargos setoriais, são convertidos em tarifas pagas pelos consumidores finais. Qualquer evento que prejudique seu bom funcionamento tem efeitos em todas as áreas da vida moderna e da economia. Os efeitos de eventuais elevações de tarifas ou problemas quanto à segurança eletroenergética do país impactarão diretamente no desenvolvimento socioeconômico nacional.

O cálculo tarifário deve considerar fatores relacionados à infraestrutura do setor e às políticas públicas correlatas, bem como fatores sociais e econômicos que justifiquem a definição de incentivos à modicidade tarifária e à eficiência alocativa, com a adequada sinalização ao mercado. A fixação das tarifas reflete mais do que simplesmente os custos da prestação do serviço e a respectiva remuneração do concessionário. O regime tarifário depende também de decisões políticas, não sendo restrita a aplicação de dados objetivos visando unicamente à fixação de valores justos relacionados à prestação do serviço público. A tarifa é, portanto, um importante instrumento de realização de políticas públicas (CÂMARA, 2009).

Câmara (2009) e Souza (2016) apontam que as políticas tarifárias de serviços públicos em geral objetivam mais do que simplesmente a mera intermediação dos interesses dos usuários e concessionários. A figura do serviço público está relacionada à concretização de direitos fundamentais e deve seguir a política tarifária da concessão. No caso brasileiro, em especial, com grande quantidade de pessoas

em situação de vulnerabilidade, valores elevados de tarifas prejudicam o grau de acesso ao serviço. É requerido, portanto, tarifas com valores acessíveis, garantindo a universalidade e a generalidade, independente de gratuidades ou tarifas diferenciadas. Esse deve ser o propósito maior do princípio da modicidade tarifária.

Bandeira de Mello (2010) enfatiza que a modicidade é um princípio essencial do serviço público e um direito do usuário. Tarifas acessíveis são fundamentais para não sobrecarregar os usuários. A modicidade tarifária deve considerar, além da mera (e necessária) fixação das tarifas para remuneração adequada dos concessionários, o poder de compra dos usuários.

Diversas instituições atuam no setor elétrico brasileiro (SEB), envolvendo as diferentes esferas de governo e a iniciativa privada. No âmbito federal, menciona-se o Ministério de Minas e Energia (MME), responsável pela condução das políticas energéticas no país, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), cuja finalidade é a realização de estudos relacionados ao planejamento setorial, e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), responsável pela regulação do setor e que tem o papel de aprovar as tarifas que serão cobradas dos consumidores.

O conjunto das iniciativas e decisões governamentais relacionados às tarifas do setor elétrico, indiferentemente do seu grau de formalização normativa, compõem o que se denomina de “política tarifária do setor elétrico”. As ações relacionadas à política tarifária do setor devem ser tratadas como uma política pública lato sensu. Essa convenção ampara-se no conceito previsto no Referencial de Controle de Políticas Públicas (Tribunal de Contas da União - TCU, 2020), que menciona política pública como sendo o conjunto de ações para alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos interessados.

A formulação e a implementação da política tarifária para o setor elétrico devem considerar, além de parâmetros relacionados ao cálculo da tarifa propriamente, aspectos socioeconômicos da população e outros interesses estratégicos do governo. Requer-se, com isso, de início, amplo planejamento por parte do Poder Concedente buscando alinhar as diversas dimensões.

Em se tratando de uma política pública, os gestores devem seguir o ciclo de políticas públicas (TCU, 2020). Trata-se de um modelo conceitual que contempla três estágios (formulação, implementação e avaliação). O estágio de formulação é o momento no qual problemas e intervenções públicas são analisados e selecionados para compor a agenda pública e o portfólio de ações governamentais. O estágio de

implementação é quando as ações são postas em prática para viabilizar o alcance dos resultados almejados. Já o estágio de avaliação, que pode anteceder, correr em paralelo ou após os demais, trata do processo de julgamento sobre a validade das propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou falha das intervenções, podendo resultar na continuidade das ações, modificações ou até extinção.

Toda boa política pública deve seguir esse rito, composto por vários estágios e fases, não necessariamente sequenciais, que orientam a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas. Como aspectos condicionantes para o bom desempenho das intervenções públicas, apontam-se: adequado diagnóstico do problema; processo transparente de formação de agenda; adequado desenho da política, baseado em evidências e precedido de análise de alternativas; processo decisório aberto (transparente e participativo); estruturação adequada dos processos de governança e gestão; implementação eficiente, eficaz e efetiva; e avaliação contínua do desempenho, dos resultados e dos impactos (TCU, 2020).

O planejamento governamental, por sua vez, consiste em uma sistemática para orientação na escolha e condução de políticas públicas, com base em diagnósticos e estudos prospectivos, visando, entre outros, diminuir as desigualdades, melhorar a alocação de recursos e aprimorar o ambiente econômico e social no país (inc. VII do art. 2º da Lei 13.971/2019 - BRASIL, 2019; TCU, 2020).

No caso do setor elétrico, trabalhos realizados pelo TCU identificaram casos em que deficiências no planejamento, no monitoramento ou na avaliação dos efeitos de medidas do governo tiveram impacto negativo nas tarifas (TCU, 2019a, 2022, 2014a, 2019b, 2023).

O TCU (2021), em auditoria operacional sobre a política tarifária do setor, indicou um cenário de crescimento histórico das tarifas e com risco de insustentabilidade no médio e longo prazo caso nada seja. Diante disso, recomendou ao Governo Federal a elaboração de um plano estruturado para modicidade tarifária do setor elétrico, contemplando, entre outros, indicadores e metas, projeções para o valor da tarifa e levantamento de fatores de risco para o valor da energia.

Por planejamento estruturado, entende-se como um planejamento realizado de forma sistemática, com base em estruturas e planos institucionalizados, baseado em diagnósticos, objetivos claros, com ações e atividades da política alinhados e se reforçando mutuamente. É importante um plano para implementação das políticas públicas, com os papéis, competências e responsabilidades das partes envolvidas

claramente definidos, viabilizando a coerência, integração e sinergia das ações, lastreado por mecanismos de articulação, comunicação e colaboração, para alinhar estratégias e operações necessárias.

Como *benchmarking* internacional sobre a formulação de políticas públicas que impactam o preço de energia elétrica, destaca-se o Regulamento 2018/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia (UNIÃO EUROPEIA, 2018). Nesse documento são estabelecidos princípios de governança para a implementação de estratégias e medidas para o alcance dos objetivos relacionados à energia e clima no âmbito da União Europeia (UE). Cada membro da UE deve elaborar um plano nacional de energia e clima para o alcance dos objetivos da União de Energia e do Acordo de Paris, incluindo aspectos relacionados à modicidade tarifária, competitividade e pobreza energética.

Diante do exposto, a pergunta condutora da presente pesquisa é: como deve ser a atuação do Poder Executivo Federal no âmbito da política tarifária do setor elétrico visando ao atingimento da modicidade tarifária?

A hipótese formulada é que o MME, responsável pela condução das políticas energéticas no país, deve realizar um planejamento estruturado relacionado às tarifas, e que um documento devidamente formalizado e institucionalizado relacionado ao assunto trará uma série de benefícios para o setor.

O objetivo geral é discutir a importância de um planejamento estruturado para a obtenção de tarifas mais módicas. Espera-se contribuir para elevar o nível de maturidade da governança da política tarifária, com maior previsibilidade para atuação dos agentes públicos e privados em suas decisões de investimento, planejamento e operação, com benefícios aos consumidores do setor elétrico.

A relevância da presente pesquisa está relacionada ao papel fundamental e estratégico da eletricidade para a sociedade, atrelada ao fato da ocorrência de elevados valores das tarifas no Brasil. Qualquer evento que prejudique seu bom funcionamento tem efeitos em todas as áreas da vida moderna e da economia.

A discussão proposta é baseada especialmente na legislação vigente, artigos técnico-científicos, em boas práticas na gestão de políticas públicas e em julgados do TCU quanto ao assunto.

2. Problema e justificativa

As tarifas de energia elétrica são definidas de forma a remunerar os investimentos realizados ao longo de toda a cadeia produtiva, ou ainda para coletar recursos para custear políticas setoriais específicas, mediante encargos. A prestação dos serviços públicos necessita ser remunerada por meio de preços ou tarifas cobrados dos consumidores que viabilizem o serviço adequado, com qualidade, a preços módicos, e que criem incentivos para uma prestação de serviço eficiente.

O regime tarifário constitui-se como um instrumento de política pública. O Poder Concedente atua na relação entre os dois principais atores (concessionários e usuários), intermediando conflitos entre eles - concessionários querem maior remuneração, enquanto usuários desejam menores tarifas (SOUZA, 2016).

No Brasil, as iniciativas governamentais para modicidade tarifária não estão devidamente estruturadas, formalizadas e institucionalizadas. As principais instituições governamentais envolvidas, em especial o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), o MME e a Aneel, não estabeleceram claramente estratégias, diretrizes, princípios ou objetivos claros para a política tarifária do setor elétrico. A falta de estruturação adequada revela uma baixa maturidade da política tarifária do setor elétrico. Destaca-se também o baixo poder dos consumidores regulados em influenciar a agenda do setor elétrico. O desenvolvimento das ações relacionadas à governança da política tarifária, conforme previsto pelo Grupo de Trabalho de Modernização do Setor Elétrico, estão atrasadas (TCU, 2022).

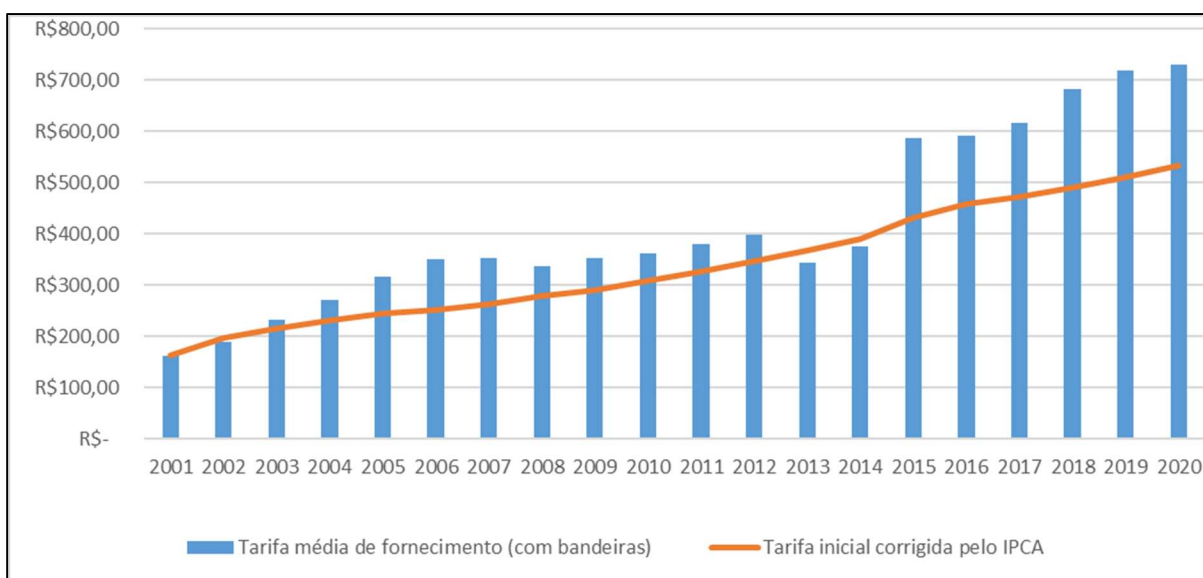
Há exemplos históricos quanto a deficiências na estruturação de iniciativas voltadas à modicidade, a exemplo das Medidas Provisórias (MP) 579/2012 e 688/2015 (que trataram, essencialmente, da prorrogação antecipada e onerosa de concessões de geração de energia e da repactuação do risco hidrológico de geradores, respectivamente; e que resultaram nas Leis 12.783/2013 e 13.203/2015). Em princípio, essas iniciativas buscavam a modicidade tarifária, reduzindo as faturas de energia, mas resultaram em aumentos de despesas, que foram repassados às tarifas e pagos pelos consumidores (TCU, 2022).

A ausência de uma governança adequada para a política tarifária resulta em medidas pontuais e por vezes descoordenadas por parte do CNPE, MME, Aneel e Congresso Nacional. Cita-se, como exemplo, o alto número de propostas e emendas

legislativas que impactam as tarifas sem uma avaliação prévia adequada. Exemplo recente é a Lei 14.182/2021, que tratou da autorização para privatização da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), mas que também estabeleceu medidas com potencial de impactar negativamente as tarifas, como a contratação de termoelétricas inflexíveis para reserva de capacidade. Nesse caso em específico, o TCU (2023), em fiscalização realizada por solicitação do Congresso Nacional, apontou explicitamente a carência de estudos quanto às consequências tarifárias.

O MME, por sua vez, tem exercido baixo nível de controle sobre as variações no patamar das tarifas para os consumidores. Há indicativos de que os valores das tarifas de energia elétrica dos consumidores regulados¹ (abrangendo consumidores residenciais, industriais e comerciais) são elevados. Nos últimos 20 anos, os valores das tarifas residenciais no Brasil subiram 351%, enquanto o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi de 230% no mesmo período (Figura 1).

Figura 1 - Tarifa média anual residencial (R\$/MWh) com tributos em comparação com a inflação



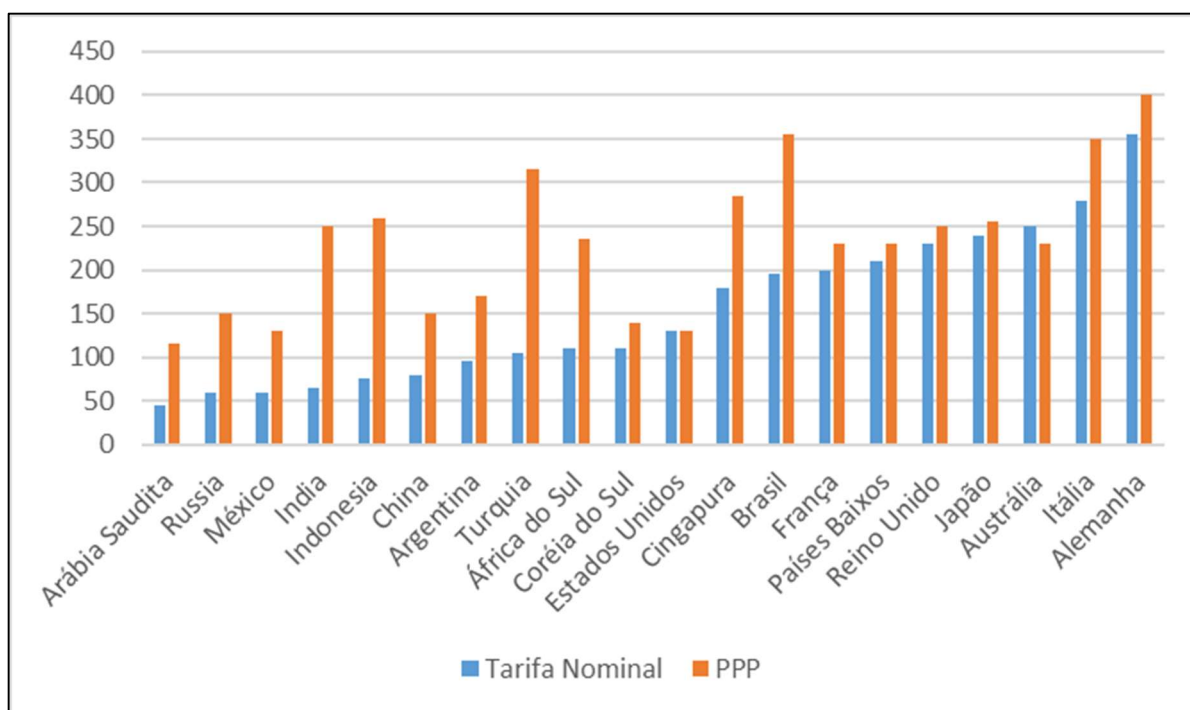
Fonte: elaborada por TCU (2022) com base em Aneel (2021a).

Nota: O valor da tarifa média inclui as bandeiras tarifárias (estabelecidas em 2015). O valor médio das bandeiras tarifárias no ano foi calculado pelo valor arrecadado (em R\$) dividido pelo total de energia faturada (MWh).

¹ Em síntese, o setor elétrico brasileiro é dividido no mercado regulado e no livre. No regulado, os consumidores só podem comprar energia da distribuidora, enquanto no livre, tem mais liberdade para escolher e negociar com o fornecedor de energia.

A situação do valor das tarifas no Brasil é agravada ao se considerar a métrica de Paridade de Poder de Compra (também conhecida pela sigla em inglês PPP, de *Power Purchasing Parity*)². Nessa métrica, que tenta mitigar distorções locais, a tarifa residencial brasileira de 2018 era a segunda mais elevada dentre os 20 países selecionados no relatório da Agência Internacional de Energia (*International Energy Agency* - IEA; vide Figura 2, que apresenta as tarifas em valores nominais e em valores ajustados pelo método de Paridade de Poder de Compra).

Figura 2 - Tarifas residenciais em 20 países considerando valores nominais e Paridade do Poder de Compra



Fonte: elaborada por TCU (2021) com base em IEA (2020).

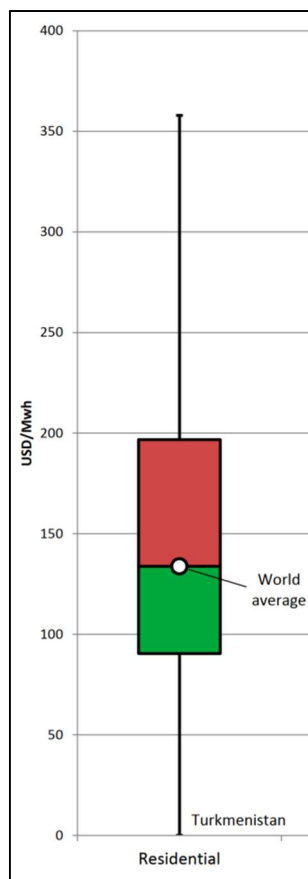
Nota: o relatório do IEA foi publicado em 2020 com dados referentes ao ano de 2018.

Em comparativo com outros países, as tarifas no Brasil, principalmente a residencial, são elevadas, no mesmo patamar das praticadas em alguns países ricos, apesar da renda média da população brasileira ser inferior. A Figura 3 compila as tarifas nominais residenciais de 65 países analisados por IEA (2020), separando as

² Sobre a utilização do PPP, em que pese a importância para fins de uma melhor contextualização internacional, ressalta-se que há limitações dessa métrica, conforme descrita por (CASTRO *et al.*, 2017) em estudo sobre comparação internacional de tarifas. Como grande parte dos serviços não é comercializável internacionalmente e como não há migrações maciças de mão de obra capazes de convergir mundialmente os salários, os baixos preços relativos dos serviços são uma característica estrutural dos países com baixa renda per capita.

tarifas em quatro quartis. Considerando que a tarifa nominal brasileira era de 195 USD/MWh (conforme Figura 2), deduz-se que a tarifa nominal de energia elétrica residencial no Brasil encontrava-se no patamar superior do 3º quartil, estando entre as 75% tarifas mais elevadas dos países analisados.

Figura 3 - Compilado das tarifas residenciais de 65 países



Fonte: IEA (2020)

Notas: (i) o primeiro quartil está abaixo da área em verde, o segundo é a parte em verde, o terceiro é a parte em vermelho e o quarto está acima da parte em vermelho; (ii) o relatório do IEA foi publicado em 2020 com dados de 2018.

Os valores das tarifas têm importância que vai além dos interesses das partes envolvidas diretamente na prestação dos serviços públicos. Ao Poder Concedente, cabe instituir políticas públicas para a execução do serviço através do regime jurídico tarifário. Deve-se entender que a fixação de um regime tarifário reflete uma opção política relacionada a uma política pública (SOUZA, 2016).

Com já descrito anteriormente, em avaliação da política tarifária do setor elétrico brasileiro, TCU (2021) indicou risco de insustentabilidade e de maior pressão sobre o valor das tarifas no médio e no longo prazo caso nada seja feito.

Dada a relevância da eletricidade para o país e o painel preocupante quanto ao valor das tarifas no curto, médio e longo prazo, devem-se buscar alternativas para atuação do Poder Concedente no tocante à política tarifária do setor.

Em levantamento bibliográfico, não se identificaram estudos especificamente relacionados à necessidade de atuação do Poder Concedente quanto à realização de um planejamento estruturado relacionado à modicidade tarifária do setor elétrico.

Na presente pesquisa, discute-se a necessidade de um plano estruturado por parte do Poder Concedente visando ao atingimento da modicidade tarifária no setor elétrico brasileiro.

3. Objetivos

3.1. Objetivo geral

Analisar a relevância da realização de um planejamento estruturado pelo Poder Concedente para buscar a modicidade tarifária no setor elétrico brasileiro, considerando, entre outros, a definição de indicadores e metas, identificação de fatores de risco que impactam nas tarifas, estabelecimento de possíveis estratégias de atuação e projeções dos valores das tarifas no curto, médio e longo prazo.

3.2. Objetivos específicos

- 1.** Discutir o conceito de modicidade tarifária no setor elétrico brasileiro, levando em consideração, em especial, a essencialidade da eletricidade para a população e princípios de justiça social;
- 2.** Analisar dispositivos normativos, incluindo a Constituição Federal, leis, regulamentos infralegais e referenciais do TCU, sobre a necessidade de um planejamento estruturado por parte do Governo Federal para o alcance da modicidade tarifária no setor elétrico; e
- 3.** Elencar os benefícios para a modicidade tarifária decorrentes de uma atuação mais sistematizada do Governo Federal, a partir da identificação de boas práticas de gestão pública de experiências internacionais.

4. Metodologia

O propósito desta pesquisa qualitativa é investigar a política tarifária do setor elétrico brasileiro, com vistas a contribuir com alternativas para o alcance da modicidade tarifária no setor.

Em relação à classificação do tipo de pesquisa, aponta-se que:

- quanto aos objetivos, é fundamentalmente uma pesquisa descritiva, na medida em que se propõe a descrição dos fatos, sem interferir neles;
- quanto à natureza, é uma pesquisa aplicada, pois buscam-se soluções para questões concretas e problemas imediatos;
- quanto à abordagem, é qualitativa, buscando obter o conhecimento requerido por meio da análise de conteúdo e interpretação do significado dos achados; e
- quanto à base-lógica, será do tipo dialético, buscando-se compreender a situação a partir de pontos de vista diferentes, com análises e sugestões para a política tarifária do setor, viabilizando a discussão dos conceitos envolvidos e demonstração (ou negação) da hipótese formulada.

A metodologia da pesquisa envolveu as seguintes etapas:

- revisão da literatura, para ampliar o conhecimento teórico e identificar outros estudos relevantes;
- revisão normativa, incluindo a Constituição Federal, leis e regulamentos infralegais;
- análise de documentos oficiais, com ênfase em relatórios do MME, do TCU, e da Comissão da União Europeia para identificar ações voltadas à modicidade tarifária;
- *benchmarking* internacional, com o objetivo de identificar boas práticas e de comparar a atuação do Brasil com práticas de outros países;
- consolidação das informações obtidas e análise crítica.

Como principais documentos de referência utilizados, destacam-se: (i) no tocante a boas práticas de governança pública, o “Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas” (TCU, 2014b) e o “Referencial para Controle de Políticas Públicas” (TCU, 2020), que tratam de aspectos condicionantes para boa governança, bom desempenho das intervenções públicas e detalham o ciclo de

políticas públicas; (ii) no tocante à avaliação da situação atual dos valores das tarifas e da coerência da política tarifária do setor elétrico brasileiro, o Acórdão 1.376/2022-Plenário (TCU, 2022), que trata de auditoria operacional sobre a existência, efetividade e coerência da política tarifária do setor³; e (iii) no tocante a *benchmarking internacional*, o Regulamento UE 2018/1999, que instituiu mecanismo de governança para a política energética e climática da União Europeia (UNIÃO EUROPEIA, 2018).

A discussão realizada fundamentou-se na legislação nacional vigente e em boas práticas na gestão de políticas públicas, incluindo referências nacionais e internacionais, bem como comparativos com a literatura especializada.

Ademais, na redação e revisão textual utilizou-se, como ferramenta auxiliar, o ChatTCU. É um modelo de inteligência artificial baseada em processamento de linguagem natural disponibilizado aos servidores do TCU. Esse modelo usa como base o ChatGPT, que utiliza algoritmos de aprendizado de máquina para gerar respostas a partir de uma grande quantidade de dados disponíveis na internet.

³ O autor participou como supervisor dessa auditoria, nos termos das Portarias de Fiscalização 253, 468 e 502/2021-TCU/SeinfraElétrica.

5. Desenvolvimento

Ao longo do presente capítulo, apresentam-se e discutem-se os principais resultados encontrados de forma a demonstrar a necessidade e os benefícios de uma atuação mais planejada e sistematizada do Poder Concedente quanto à política tarifária do setor.

O capítulo está dividido em três partes, de acordo com os objetivos específicos da pesquisa. Inicialmente, discutem-se aspectos relacionados a modicidade tarifária, abordando as instituições envolvidas, os requisitos da prestação adequada de serviços públicos e o conceito de modicidade tarifária propriamente. Na sequência, analisam-se aspectos jurídicos sobre a necessidade de um planejamento estruturado, abrangendo aspectos quanto ao planejamento estatal como um todo, busca do interesse público no setor elétrico e aspectos relacionados a governança pública. Por fim, quanto ao plano estruturado propriamente, apresenta-se o caso da União Europeia como paradigma, e discutem-se os elementos mínimos para um plano estruturado para o setor elétrico brasileiro e os benefícios decorrentes.

5.1. Modicidade tarifária no setor elétrico: instituições, requisitos e conceito

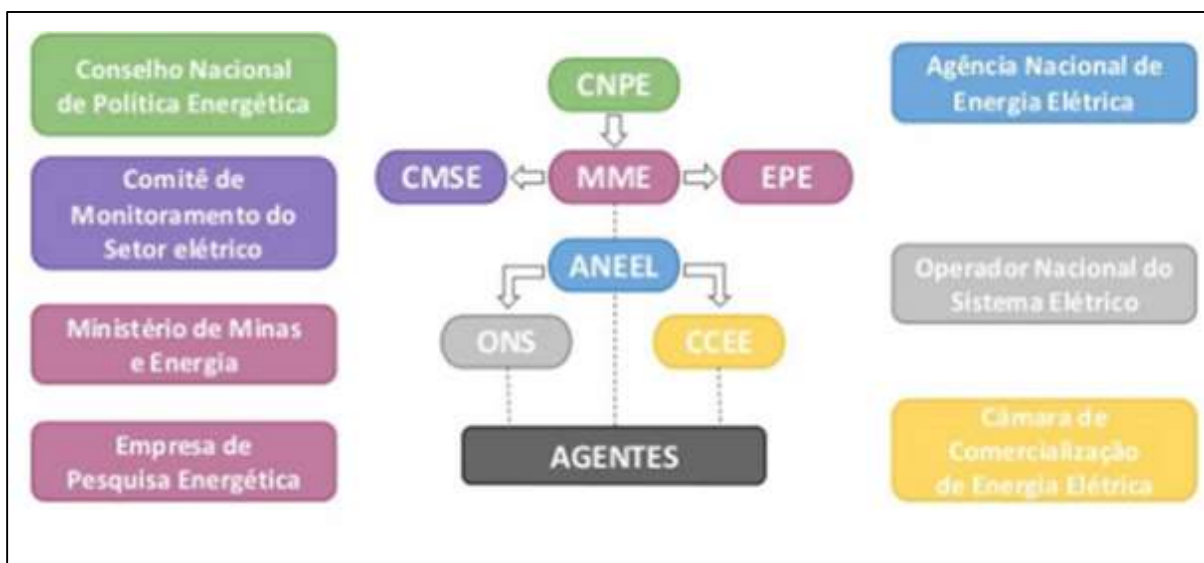
Neste subtópico discutem-se aspectos relacionados à modicidade tarifária, iniciando com descrição das principais instituições envolvidas. Na sequência, descrevem-se os requisitos da prestação adequada de serviços públicos. Por fim, discute-se os conceitos de modicidade tarifária e de tarifas justas.

A energia elétrica é considerada um serviço público porque é essencial para a sociedade e para a vida moderna em geral. A garantia de acesso é fundamental para o desenvolvimento econômico e social de um país, além de ser um direito fundamental dos cidadãos. O setor elétrico é um dos setores mais estratégicos de um país, sendo responsável por fornecer energia elétrica para a população, indústrias, comércios e serviços em geral.

5.1.1. Principais instituições

O setor conta com uma série de instituições essenciais para seu funcionamento. A Figura 4 traz um resumo das principais organizações, cujas principais atribuições são descritas na sequência⁴.

Figura 4 - Organizações do Setor Elétrico



Fonte: ONS (adaptado)

O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), criado pela Lei 9.478/1997 (BRASIL, 1997b), é responsável por assessorar o Presidente da República na definição de políticas e diretrizes energéticas, buscando garantir o abastecimento de energia em todo o país.

Já o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), criado pela Lei 10.848/2004 (BRASIL, 2004b), é encarregado de monitorar e avaliar permanentemente a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético no país, contando com a participação de diversas instituições públicas.

O Ministério de Minas e Energia (MME) é o órgão do poder executivo encarregado por formular e implementar políticas setoriais, além de estabelecer estratégias e diretrizes para a aplicação de recursos públicos. Suas competências estão atualmente elencadas na Lei 14.600/2023 (BRASIL, 2023b) e no Decreto

⁴ As atribuições das instituições são analisadas de forma mais detalhada no âmbito do subtópico “5.2.2. Setor elétrico, defesa do interesse público e proteção dos consumidores”, quando se faz uma análise de aspectos jurídicos relacionados à necessidade de um Estado planejador visando mais justiça social no país.

11.492/2023 (BRASIL, 2023a). É o principal órgão do governo federal responsável pela condução das políticas energéticas do país, incluindo a formulação e a implementação de políticas para o setor energético, de acordo com as diretrizes definidas pelo CNPE.

Além disso, cabe ao MME a responsabilidade de estabelecer o planejamento do setor energético nacional, monitorar a segurança do suprimento de energia elétrica no Brasil e definir ações preventivas para restaurar o equilíbrio entre oferta e demanda de energia em caso de desequilíbrios conjunturais.

Como integrantes da Administração Pública Indireta, tem-se a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), criada pela Lei 9.427/1996 (BRASIL, 1996), e responsável por fiscalizar e regulamentar o setor de energia elétrica; e a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), cuja criação foi autorizada pela Lei 10.847/2004 (BRASIL, 2004a), com a finalidade de prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético.

A Aneel tem como principais atribuições: regular a geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica; fiscalizar, diretamente ou mediante convênios com órgãos estaduais, as concessões, as permissões e os serviços de energia elétrica; implementar as políticas e diretrizes do governo federal relativas à exploração da energia elétrica e ao aproveitamento dos potenciais hidráulicos; estabelecer tarifas; dirimir as divergências, na esfera administrativa, entre os agentes e entre esses agentes e os consumidores; e promover as atividades de outorgas de concessão, permissão e autorização de empreendimentos e serviços de energia elétrica, por delegação do Governo Federal.

Quanto à política tarifária, em específico, cabe à Agência, desenvolver metodologias de cálculo tarifário do setor elétrico, considerando fatores como a infraestrutura de geração, transmissão e distribuição, bem como fatores econômicos de incentivos à modicidade tarifária e sinalização ao mercado.

A EPE desenvolve estudos de planejamento para os mercados de energia, importantes na viabilização de um mercado competitivo, dinâmico e que garanta a segurança do suprimento. Entre outras premissas, aponta-se que a disponibilização pública de dados básicos, informações e estatísticas energéticas é elemento essencial para garantir a melhor alocação de recursos e é indispensável na tomada de decisão dos agentes sobre como e quanto consumir, produzir ou investir.

Mencionam-se, também, duas entidades privadas sem fins lucrativos que exercem funções públicas: o, criados, respectivamente, pelas Leis 9.648/1998 e 10.848/2004. O primeiro tem a função de coordenar as instalações de geração e de transmissão de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN), enquanto o segundo é responsável por contabilizar e liquidar os contratos de comercialização no mercado de energia elétrica. Registre-se que a atuação de ambas as entidades é fiscalizada pela Aneel.

Citam-se, ainda, as Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) e suas subsidiárias, que já tiveram papel central na expansão da geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Essa importância, no entanto, foi sendo diluída em função da política adotada pelo governo de concessão dessas funções ao setor privado, a qual aumentou o número de agentes não integrantes da Administração Pública no exercício desses papéis no setor. Conforme autorização constante da Lei 14.182/2021, a empresa foi privatizada, tendo a União perdido o controle majoritário.

Por fim, os “Agentes” representam outros *stakeholders* setoriais cujas atividades são reguladas pela Aneel, como geradoras, transmissoras, distribuidoras, comercializadoras e consumidores.

Em última instância, cabe ao MME o papel de buscar tarifas justas (esse conceito é objeto de discussão no subtópico “5.1.3. Tarifas justas no setor elétrico”), sendo o responsável maior pela condução da política tarifária (objeto de análise mais detalhada no subtópico “5.2.2. Setor elétrico, defesa do interesse público e proteção dos consumidores”). À EPE cabe fornecer análises e projeções que possam subsidiar o planejamento quanto a caminhos para o futuro do setor elétrico brasileiro. À Aneel compete calcular a tarifa e aprimorar a estrutura tarifária, com a missão de garantir a modicidade tarifária e a sustentabilidade econômica das empresas, além de promover a concorrência e a eficiência na prestação dos serviços públicos de energia elétrica.

O TCU, como órgão de controle externo, tem como atribuição induzir o alcance da modicidade tarifária, incentivando os órgãos responsáveis a implementarem o ciclo de política pública, que envolve os estágios de formulação, implementação e avaliação. Por meio da fiscalização e acompanhamento, o TCU pode identificar oportunidades de melhoria na condução da política tarifária.

O Congresso Nacional, por sua vez, tem soberania na definição das políticas relacionadas ao setor elétrico, podendo utilizar estudos e propostas do MME, assim como relatórios do TCU, como subsídio para o estabelecimento das leis.

5.1.2. Prestação de serviço público adequado

Entende-se como serviço público toda atividade que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por delegação, com o objetivo de satisfazer necessidades coletivas (DI PIETRO, 2010).

O artigo 175 da Constituição Federal define que *“incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”*. Ademais, nos termos do art. 175, parág. único, inc. III, a política tarifária de serviços públicos deve ser objeto de lei (BRASIL, 1988).

A energia elétrica está sujeita a normas e regulações do governo. Dentre as leis que tratam da prestação do serviço público de energia elétrica, destacam-se a Lei 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição, e a Lei 9.074/1995 (BRASIL, 1995), que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, entre outros. O Capítulo II da Lei 9.074/1995, em específico, é dedicado integralmente aos serviços de energia elétrica.

A prestação de serviço público adequado está prevista na Lei 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, nos seguintes termos (BRASIL, 1998):

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

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

Por determinação legal, a prestação de serviço público deve garantir que os consumidores tenham acesso a um serviço de qualidade e confiável. A seguir, descreve-se, em resumo, cada um dos requisitos necessários para a prestação adequada do serviço público de energia elétrica:

- regularidade: refere-se à regularidade na oferta do serviço elétrico, ou seja, à obrigação da concessionária de fornecer energia elétrica de forma constante, sem interrupções ou variações significativas. Essa regularidade implica na necessidade de um planejamento que preveja a manutenção

- preventiva e corretiva dos equipamentos, a fim de evitar falhas no fornecimento, salvo em casos de força maior ou manutenção programada;
- continuidade: diz respeito à obrigação da concessionária de fornecer energia elétrica de forma contínua, sem interrupções ou cortes indevidos. Isso implica na necessidade de investimentos em infraestrutura, equipamentos e tecnologias, para garantir a estabilidade do sistema elétrico e a oferta contínua de energia, mesmo em momentos de pico;
 - eficiência: refere-se à necessidade de oferecer o serviço elétrico com qualidade e eficiência, utilizando os recursos disponíveis de forma econômica. Isso implica na adoção de práticas de gestão e tecnologias avançadas, que permitam a oferta de energia elétrica com qualidade, segurança e eficiência;
 - segurança: diz respeito à garantia de segurança do sistema elétrico e de seus usuários, prevenindo acidentes e garantindo a integridade física dos equipamentos e das pessoas. Isso implica na necessidade de adoção de medidas de segurança, tais como a manutenção preventiva dos equipamentos e a inspeção regular das instalações;
 - atualidade: refere-se à obrigação de atualizar e modernizar constantemente o sistema elétrico, a fim de atender às novas demandas da sociedade e às evoluções tecnológicas. Isso implica na necessidade de investimentos em novas tecnologias.
 - generalidade: trata de fornecer o serviço elétrico de forma geral, para todas as regiões do país, sem discriminação ou privilégios. Isso implica na necessidade de expansão e ampliação da rede elétrica, para atender a também a regiões mais remotas, e buscar que todos os usuários tenham acesso à energia elétrica.
 - cortesia na sua prestação: o serviço deve ser prestado com cortesia, respeito e presteza aos usuários, buscando solucionar seus problemas e atender suas demandas. Isso implica na necessidade de treinamento e capacitação dos funcionários da concessionária, bem como na adoção de canais de comunicação, para garantir um atendimento de qualidade; e

- modicidade das tarifas: diz respeito à obrigação de preços que não prejudiquem o acesso da população ao serviço, garantindo também o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

Quanto à modicidade tarifária em particular, Bandeira de Melo (2010, p. 677-679, 712, 753, 737 e 744) indica que esse requisito deve ter atenção especial. Esse autor enumera cinco princípios dos serviços públicos: da permanência (ou da continuidade); da generalidade (correspondente ao princípio da igualdade; da eficiência (que exige a atualização do serviço, outra designação para a “mutabilidade”); da modicidade, exigente de tarifas razoáveis; e da cortesia.

Bandeira de Mello (2010) aponta que a figura estelar no serviço público não é o titular nem o prestador dele, mas o usuário. Em consequência, é em função dele, para ele, e em seu proveito e interesse que o serviço existe.

A modicidade é um requisito especial para a prestação dos serviços públicos, pois diz respeito ao valor cobrado pelo serviço. Por um lado, impacta diretamente o orçamento dos consumidores, com influência no desenvolvimento social e econômico do país. Por outro, ressarcе os custos envolvidos na prestação do serviço e remunera as concessionárias, garantindo a sustentabilidade econômica do serviço público.

5.1.3. Tarifas justas no setor elétrico

Adentrando de mais especificamente no SEB, no presente subtítulo, inicialmente faz-se uma contextualização da forma de cálculo da tarifa e, na sequência, discute-se o conceito de tarifas justas no setor.

A tarifa de um serviço público é o preço público cobrado pela prestação de um determinado serviço público. No caso do setor elétrico, a tarifa é o valor cobrado aos consumidores finais pela distribuidora de energia elétrica para remunerar os custos com a prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica. A tarifa de energia elétrica é composta por diversos componentes, como os custos de geração, transmissão, distribuição e encargos setoriais, além dos impostos e tributos aplicáveis.

A definição das tarifas de energia elétrica é regulada pela Aneel, que estabelece as metodologias e os critérios para o cálculo das tarifas. Aneel (2023) explica que os consumidores de energia elétrica pagam, por meio da conta recebida da sua empresa distribuidora de energia elétrica, um valor correspondente à quantidade de energia elétrica consumida no mês anterior, multiplicada por um valor

unitário denominado tarifa, medida em R\$/kWh (reais por quilowatt-hora), que representa o preço de um quilowatt consumido em uma hora.

A prestação desse serviço é realizada pelas empresas de energia elétrica que detêm a concessão do serviço público de distribuição de energia elétrica na sua área de atuação, concedida pelo poder concedente, a União.

Cabe à Aneel, a partir de todo o regramento e diretrizes existentes, a responsabilidade de estabelecer tarifas que reflitam os custos da prestação do serviço e permitam a recuperação dos investimentos realizados pela concessionária.

Para o estabelecimento do valor das tarifas pela Aneel, a Agência considera as despesas desde a geração da energia até a entrega ao consumidor final. Para isso, consideram-se os valores envolvidos nas geradoras, responsáveis por produzir a energia, nas transmissoras, que transportam a energia do ponto de geração até os centros consumidores, e nas distribuidoras, que fazem a entrega da energia na casa dos consumidores. Além disso, há as comercializadoras, empresas autorizadas a comprar e vender energia para os consumidores livres, que geralmente precisam de uma maior quantidade de energia.

As tarifas são calculadas para diferentes classes (e subclasses) de consumo. As distribuidoras devem classificar as unidades consumidoras de acordo com a atividade comprovadamente exercida, em uma das seguintes classes tarifárias: residencial; industrial; comércio, serviços e outras atividades; rural; poder público; iluminação pública; serviço público; e consumo próprio (ANEEL, 2021b).

No Brasil, as tarifas de eletricidades podem ser divididas em dois grupos de consumidores: “grupo A” e “grupo B”. As tarifas do “grupo A” são para consumidores atendidos pela rede de alta tensão, de 2,3 a 230 quilovolts (kV), e recebem denominações com letras e algarismos indicativos da tensão de fornecimento. As tarifas do “grupo B” se destinam às unidades consumidoras atendidas em tensão inferior a 2,3 kV. Em ambos os grupos há subdivisões em classes e subclasses.

Para calcular a tarifa, a Agência considera os custos que as distribuidoras têm em três conjuntos distintos: Energia gerada; Transporte de energia até as unidades consumidoras (transmissão e distribuição); e Encargos setoriais.

Além da tarifa propriamente, os governos federal, estadual e municipal cobram os seguintes tributos na conta de luz: PIS/COFINS, ICMS e Contribuição para Iluminação Pública, respectivamente. Os encargos setoriais e os tributos são

instituídos por leis. Alguns tributos incidem apenas sobre o custo da distribuição, enquanto outros estão incluídos nos custos de geração e transmissão.

Portanto, na conta de luz, o consumidor paga pela compra da energia (custos do gerador), pela transmissão (custos da transmissora) e pela distribuição (serviços prestados pela distribuidora), além de encargos setoriais e tributos.

Para fins de cálculo tarifário, os custos da distribuidora são classificados em dois tipos (Quadro 1):

- Parcela A (custos não gerenciáveis): compra de energia, transmissão e encargos setoriais. Esses valores e quantidades independem de controle da empresa; e
- Parcela B (custos gerenciáveis): distribuição de energia. Esses valores são naturalmente administráveis pela distribuidora.

Os valores das rubricas são estimados e utilizados para cálculo das tarifas para cada concessionária. Há também o Sistema de Bandeiras Tarifárias⁵, cujos custos são contabilizados em complemento às rubricas contempladas no Quadro 1.

Quadro 1 - Composição da receita requerida para cálculo tarifário

PARCELA A (custos não-gerenciáveis)	PARCELA B (custos gerenciáveis)
Encargos Setoriais	Despesas de Operação e Manutenção
Cotas da Reserva Global de Reversão (RGR)	Pessoal
Cotas da Conta de Consumo de Combustível (CCC)	Material
Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica (TFSEE)	Serviços de Terceiros
Rateio de custos do Proinfa	Despesas Gerais e Outras
	Despesas de Capital
Encargos de Transmissão	Cotas de Depreciação

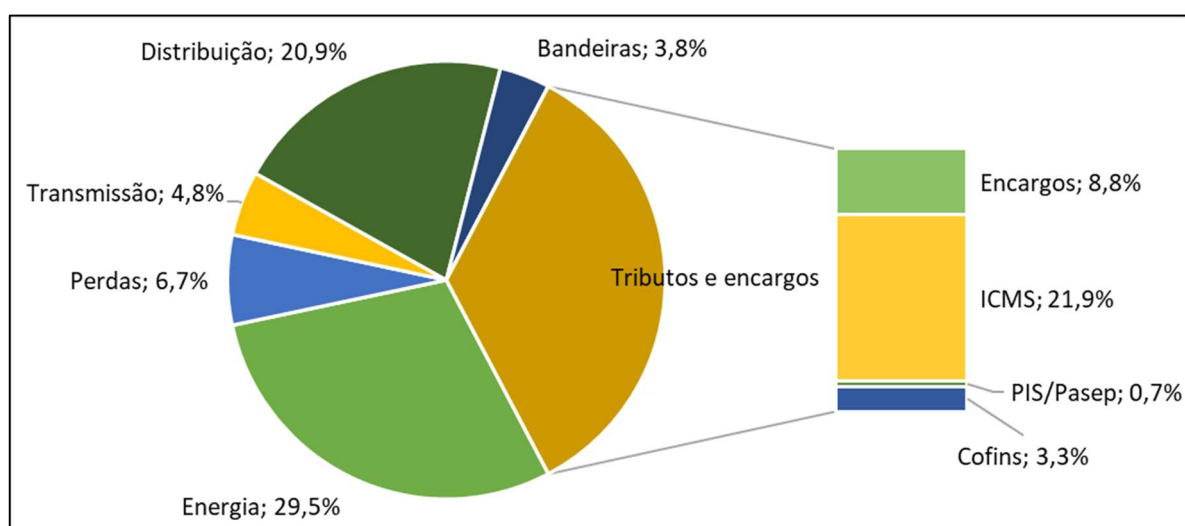
⁵ O Sistema de Bandeiras Tarifárias foi implantado em 2015 e é uma forma diferente de apresentar um custo que já estava na conta de energia, mas que geralmente passava despercebido. Não se trata, portanto, de um novo custo propriamente. As Bandeiras Tarifárias refletem os custos variáveis da geração de energia elétrica. Dependendo das usinas utilizadas para gerar a energia, esses custos podem ser maiores ou menores. Quando a Bandeira está verde, as condições hidrológicas para geração de energia são favoráveis e não há qualquer acréscimo nas contas. Se as condições forem desfavoráveis, a Bandeira passará a ser amarela ou vermelha (patamar 1 ou patamar 2) e há uma cobrança adicional, proporcional ao consumo.

Uso das Instalações da Rede Básica de Transmissão de Energia Elétrica	Remuneração do Capital
Uso das Instalações de Conexão	
Uso das Instalações de Distribuição	Outros
Transporte da Energia Elétrica Proveniente de Itaipu	P&D e Eficiência Energética
Operador Nacional do Sistema (ONS)	PIS/COFINS
Compra de Energia Elétrica para Revenda	
Contratos Iniciais	
Energia de Itaipu	
Contratos Bilaterais de Longo Prazo ou Leilões	

Fonte: Aneel (2005, p. 16)

À título ilustrativo, em 2020, cerca de 34% da fatura de energia dos consumidores residenciais (maior grupo do mercado cativo de energia) foi destinada ao pagamento de tributos, encargos setoriais e subsídios concedidos; 29% para geração da energia; 5% pela transmissão; 21% pela atividade de distribuição; e 4% para bandeiras tarifárias, além de 7% de perdas (Figura 5).

Figura 5 - Composição da fatura de energia residencial em 2020.



Fonte: elaborada por TCU (2022) com base em Aneel (2021a).

Cabe à Aneel, o papel de garantir aos consumidores um serviço adequado, com custos condizentes, buscando modicidade nas tarifas, mediante instrumentos

fiscalizatórios e regulatórios que incentivem aos concessionários em atingir esses objetivos. Não cabe à Agência a definição da política tarifária, nem a criação ou extinção de encargos setoriais e tributos, que são instituídos por leis.

Cabe ao MME, como principal órgão do Governo Federal responsável pela condução das políticas energéticas do país, de acordo com as diretrizes definidas pelo CNPE e dentro dos devidos limites legais definidos pelo Congresso Nacional, formular e implementar ações relacionadas à política tarifária.

Feita essa contextualização da forma de cálculo da tarifa, a questão que se coloca em discussão é: o que significa modicidade tarifária? Basta que as despesas do setor sejam devidamente consideradas, sem excessos, para atingir a modicidade tarifária? Ou é necessário considerar outros parâmetros, a exemplo de comparativos com valores praticados internacionalmente e capacidade de pagamento da população?

No setor elétrico brasileiro, a modicidade tarifária tem sido entendida, pelo Poder Concedente, como naturalmente obtida com a aplicação de todas as normas aplicáveis (TCU, 2022). Ou seja, basta que as despesas sejam devidamente consideradas para atingir a modicidade tarifária.

Considera-se, dessa forma, que a tarifa de energia elétrica é uma mera consequência de políticas públicas e mecanismos de mercado. Conforme se demonstra nos parágrafos seguintes, essa interpretação não é consensual na doutrina setorial e é diferente das conclusões obtidas na presente pesquisa.

Bandeira de Mello (2010) indica que a modicidade é um princípio universal do serviço público, sendo também um dos mais relevantes direitos do usuário, pois, se for desrespeitado, o próprio serviço terminará por ser sonogado. As tarifas devem ser módicas, isto é, acessíveis aos usuários, de modo a não os onerar excessivamente, pois o serviço público, por definição, corresponde à satisfação de uma necessidade básica da população. Cabe ao Poder Público adotar medidas para o alcance da modicidade. Em um país como o Brasil, com sérios problemas sociais, cabe ao serviço público, ser remunerado por valores baixos, muitas vezes subsidiados.

Em revisão da literatura sobre o conceito de modicidade tarifária, Souza (2016) aponta a presença dos seguintes elementos componentes do conceito de modicidade tarifária: (i) corolário do princípio da generalidade e da universalização, indicando que os valores cobrados pelos serviços devam ser reduzidos a ponto de serem financeiramente acessíveis ao maior número de pessoas; (ii) resultado do

sopesamento da aplicação concreta de todos os princípios de adequação, sem oneração que inviabilize o acesso ao serviço; (iii) representação da “tarifa justa”, considerando a remuneração do serviço sem lucros exagerados, de um lado, e a possibilidade de dispender quantia sem impor em sacrifício pessoal por parte dos usuários, de outro.

Duca (2023) aponta que a modicidade tarifária, relativamente, ainda é pouco estudada e possui relevância secundária dentro das estruturas de concessões. Indica que a política tarifária deve ser parte central de todo o modelo. Seja, incentivando ganhos de produtividade para baratear os custos de operação do serviço, seja aumentando o controle do poder público sobre sua prestação de forma a não onerar excessivamente o cidadão que utiliza o serviço. Em análise referente a concessão de transporte público urbano, conclui que cabe ao Poder Público adotar mecanismos e ferramentas que privilegiem a modicidade tarifária, de forma a se adequar à Constituição Federal.

De acordo com Rodrigues Júnior e Vieira (2019), o princípio da modicidade tarifária impõe ao gestor o dever de formular políticas públicas que garantem o acesso das pessoas ao serviço público. Portanto, ao elaborar e implementar a política tarifária, é necessário buscar o equilíbrio entre os interesses econômicos em geral e os direitos sociais dos usuários.

No Brasil, os já descritos apontamentos do TCU (2022), relacionados ao crescimento nos valores históricos e o comparativo com valores internacionais indicam que as tarifas não são módicas.

Nesse sentido, de acordo com o *Energy Poverty Observatory*, entidade vinculada à Comissão Europeia, se mais do que 10% da renda familiar for comprometida com contas de energia, é um indicativo de pobreza energética (ENERGY POVERTY OBSERVATORY, 2021).

No Brasil, uma pesquisa realizada pelo Instituto Inteligência em Pesquisa e Consultoria (IPEC, 2022, p. 6) aponta que cerca de 46% da população brasileira gasta metade ou mais de sua renda familiar com contas de energia elétrica e gás. Além disso, em 22% dos domicílios brasileiros, a crise energética devido à escassez de chuvas em 2021 levou à diminuição ou falta de alimentos básicos para compensar o aumento da conta de luz. Esse cenário evidencia a dificuldade de acesso à energia devido ao alto valor das tarifas em relação à renda per capita média dos brasileiros.

Reis (2023) aponta que a questão da equidade é fundamental na concessão de incentivos aos diversos agentes do setor elétrico. Subsídios que favoreçam a parcela mais rica da população em detrimento das classes menos favorecidas devem ser evitados, mesmo que busquem incentivar a maior inserção de fontes renováveis. A preocupação com a equidade deve ser especialmente considerada nos incentivos para a descentralização da produção de energia ou para a liberalização do mercado de energia elétrica, que muitas vezes são concedidos a consumidores das classes mais altas, sem considerar prejuízos ocultos para as classes pobres. É importante que o sistema de compensação de energia (*Net Metering*) seja regulamentado de forma adequada, para que os custos do uso dos sistemas de transporte de energia sejam arcados pelos consumidores que implantam seus sistemas de produção energética, evitando que esses custos sejam repassados aos demais consumidores que estão em situação de maior vulnerabilidade social e econômica. Da mesma forma, o mercado livre de energia elétrica não pode ser um privilégio de médios e grandes consumidores, que adquirem energia elétrica junto a fontes alternativas com subsídios arcados pelos consumidores do chamado mercado regulado.

Conclui-se que a modicidade tarifária é um princípio que impõe aos gestores públicos a obrigação de desenvolver políticas tarifárias para garantir o acesso justo das pessoas aos serviços públicos. Para serem justas, as tarifas devem conciliar a remuneração dos investimentos necessários para garantir a prestação de serviços públicos de qualidade com a capacidade de pagamento dos usuários. Ou seja, é preciso que os serviços sejam remunerados de forma adequada para que as empresas possam continuar investindo e melhorando a qualidade do serviço prestado, ao mesmo tempo em que as tarifas devem ser acessíveis para que todos os usuários possam ter acesso a esses serviços. Para isso, é importante que as políticas públicas possam garantir um equilíbrio entre esses dois aspectos.

O alcance efetivo da modicidade tarifária, portanto, deve levar em consideração a garantia de tarifas justas para todos os consumidores. Trata-se, inclusive, de um mecanismo para reduzir desigualdades sociais e promover a melhoria da qualidade de vida da população mais carente, em especial, garantindo que o amplo acesso à energia elétrica não seja um privilégio de alguns grupos.

5.2. Dispositivos normativos quanto à necessidade de um planejamento estruturado visando à modicidade tarifária

Neste subtópico, buscando demonstrar a obrigatoriedade normativa de uma atuação estatal planejada e visando modicidade tarifária, de início, apresentam-se dispositivos mais gerais da atuação do Estado na prestação de serviços públicos. Na sequência, discutem-se normativos mais específicos para a atuação estatal no setor elétrico. Por fim, elencam-se dispositivos referentes à governança pública.

Conforme se demonstra a seguir, não há uma norma única que isoladamente regule a governança da política tarifária para o setor elétrico. Isso não significa uma menor relevância dada ao tema pelo legislador e por normativos infralegais.

5.2.1. Serviços públicos em um Estado planejador e que visa justiça social

É dever do Estado a prestação dos serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão, nos termos do art. 175, caput, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). A administração pública, por sua vez, deve funcionar com base em uma série de princípios condutores da atuação do Estado. A Constituição estabelece uma série de princípios a serem seguidos pelos poderes da União, Estados e Municípios. Os princípios mais basilares constam no caput do art. 37: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O princípio da eficiência implica na otimização dos processos e na redução de custos desnecessários. Ao adotar práticas eficientes, pode-se oferecer serviços de qualidade à sociedade, atendendo de forma adequada às demandas dos cidadãos e promovendo o bem-estar social. A administração deve buscar a eficiência na gestão financeira, na contratação de pessoal, na elaboração e condução das políticas públicas e em todas as suas atividades.

Dito isso, e até como uma maneira de alcançar a eficiência, destaca-se o papel planejador do Estado quanto às atividades econômicas, sendo determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, nos termos do art. 174, caput, da Constituição (BRASIL, 1988):

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e **planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.** (grifos acrescidos)

A atuação planejada desempenha um papel crucial no desenvolvimento das atividades econômicas, sendo especialmente relevante no setor público e indicativo para o setor privado. Cabe ao Estado o papel de planejamento das atividades econômicas, visando ao bem-estar social e à busca pelo interesse público. O art. 21, inc. IX, da Constituição indica como competência da União a elaboração de planos nacionais (BRASIL, 1988).

No âmbito do Decreto-Lei 200/1967 (BRASIL, 1967), que dispõe sobre a organização da administração federal, a função planejamento é mencionada diversas vezes. O planejamento consta como princípio fundamental, devendo nortear as ações governamentais visando promover o desenvolvimento socioeconômico, seguindo planos elaborados para esses fins (a exemplo do que consta nos art. 6º e 7º).

A Constituição estabelece os princípios gerais da atividade econômica no Brasil, indicando que a ordem econômica deve promover a justiça social. Dentre os princípios, destacam-se a defesa do consumidor e a redução das desigualdades regionais e sociais, conforme art. 170, caput, e inc, V e VII (BRASIL, 1988).

A defesa do consumidor é um princípio que visa proteger os interesses dos consumidores, assegurando-lhes acesso a produtos e serviços de qualidade, com preços justos e informações claras. O papel do Poder Público é fundamental nesse contexto, pois cabe a ele estabelecer regulamentações, normas e políticas que garantam a efetiva proteção dos consumidores, promovendo um equilíbrio nas relações de consumo e evitando abusos por parte das empresas.

Já a redução das desigualdades regionais e sociais é um princípio que busca promover um desenvolvimento mais equilibrado e justo entre as diferentes regiões do país, bem como diminuir as disparidades sociais existentes. Nesse sentido, é responsabilidade do Poder Público adotar medidas e políticas que estimulem o crescimento econômico de regiões menos desenvolvidas, por meio de investimentos em infraestrutura, educação, saúde, cultura e outros setores, de forma a reduzir as desigualdades regionais e proporcionar oportunidades iguais para todos os cidadãos.

Na linha do papel do Estado quanto às políticas públicas, Dias e Matos (2012, p. 14) destacam, como elementos mínimos de planejamento, o estabelecimento de critérios de racionalidade para o alcance dos objetivos e metas, com estruturação do processo de implementação e mecanismos para reavaliação, além da necessidade de discussão permanente com a população. Observadas as demandas da sociedade, as ações governamentais devem ser planejadas e organizadas, avaliando as

possibilidades existentes, estruturando sua implementação, fazendo escolhas sobre em que área atuar, onde atuar, por que atuar e quando atuar.

Por fim, e antes de adentrar em legislação mais específica do SEB, destacam-se os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU, 2023):

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. Estes são os objetivos para os quais as Nações Unidas estão contribuindo a fim de que possamos atingir a Agenda 2030 no Brasil.

O Brasil, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas, assumiu o compromisso de atuar para a implementação dos ODS (ONU, 2015). São 17 objetivos com os principais desafios de desenvolvimento no Brasil e no mundo (Figura 6). Os ODS representam uma agenda global, buscando erradicar a pobreza, promover a igualdade, garantir a saúde e a educação de qualidade, proteger o meio ambiente e promover a paz e a justiça. A interconexão dos ODS requer uma abordagem integrada nas políticas públicas, no planejamento estratégico e nas ações.

Figura 6 - Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: ONU (2023)

A interconexão entre esses objetivos é evidente, uma vez que o progresso em um objetivo pode ter efeitos diretos ou indiretos sobre outros. Por exemplo, o acesso à Energia Limpa e Acessível (ODS 7) contribui para vários outros ODS:

- ODS 1 - Erradicação da Pobreza busca reduzir a pobreza extrema e garantir o acesso de todos a uma vida digna. A Energia Limpa e Acessível, desempenha um papel crucial na redução da pobreza, uma vez que o acesso à energia é fundamental para melhorar as condições de vida, impulsionar o desenvolvimento econômico e garantir oportunidades igualitárias para todos;
- ODS 2 - Fome Zero e Agricultura Sustentável está relacionado à segurança alimentar e à promoção de práticas agrícolas sustentáveis. A energia acessível é essencial para impulsionar a produção agrícola, aprimorar os sistemas de armazenamento e processamento de alimentos e garantir o acesso a uma alimentação adequada e nutritiva;
- ODS 10 - Redução das Desigualdades busca promover a igualdade de oportunidades e reduzir as disparidades entre diferentes grupos sociais. A energia limpa e acessível contribui para a redução das desigualdades, pois proporciona acesso a serviços básicos, como eletricidade e energia para cozinhar, para comunidades marginalizadas e vulneráveis.

Dessa forma, o ODS 7 - Energia Limpa e Acessível, ao fornecer energia sustentável, contribui diretamente para o alcance dos ODS 1, 2 e 10. A energia limpa impulsiona o desenvolvimento econômico, melhora as condições de vida, fortalece a segurança alimentar e promove a igualdade de oportunidades. Portanto, é essencial investir em soluções energéticas sustentáveis e acessíveis para impulsionar o progresso em múltiplos objetivos de desenvolvimento sustentável, promovendo um futuro mais justo, inclusivo e sustentável para todos. O detalhamento do ODS 7, por sua vez, explicita a necessidade de a energia ser a preço acessível, inclusive com uma meta específica para isso (ONU, 2023).

Assim, o papel do Poder Público é essencial para redução das desigualdades e alcance de maior justiça social no país. Por meio de políticas públicas adequadas, o Estado pode promover um ambiente econômico mais justo, equilibrado e inclusivo, assegurando uma existência digna para todos os cidadãos e contribuindo para a construção de uma sociedade mais igualitária e sustentável.

Do exposto, em termos normativos, cabe ao Poder Público de forma geral, e em específico na prestação adequada dos serviços públicos, ser eficiente e atuar de forma planejada, seguindo os ditames de justiça social, com a defesa do consumidor e redução de desigualdades.

5.2.2. Setor elétrico, defesa do interesse público e proteção dos consumidores

Adentrando em normativos mais específicos do setor elétrico, a importância da atuação estatal de forma planejada e na busca do desenvolvimento socioeconômico é objeto de reiterados dispositivos legais e infralegais, reforçando o papel do MME.

A Lei 9.478/1997, que dispõe sobre a política energética nacional, estabelece que as políticas nacionais devem ter como objetivos preservar o interesse nacional, tal como se observa em especial no art. 1º, inc. I, II, III e XI (BRASIL, 1997b).

Essa lei é um marco importante na definição da política energética nacional. Ela estabelece diversos objetivos a serem alcançados, com o intuito de promover o aproveitamento racional das fontes de energia no Brasil. Um dos seus principais objetivos é preservar o interesse nacional, garantindo que a política energética seja conduzida de forma a proteger os interesses estratégicos do país. Além disso, a lei busca promover o desenvolvimento econômico e social, visando ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos existentes.

A proteção dos interesses do consumidor também é um aspecto essencial da Lei 9.478/1997. Ela estabelece que a política energética deve assegurar preços justos, qualidade dos produtos e oferta adequada de energia, garantindo assim que o consumidor seja protegido em relação aos serviços energéticos que utiliza.

A Lei enfatiza a importância de ampliar a competitividade do país no mercado internacional. Isso implica, entre outros, em adotar medidas que busquem reduzir as tarifas de energia elétrica, tornando os produtos brasileiros mais competitivos no cenário global. Essa abordagem contribui para fortalecer a economia nacional e promover a inserção do país em um contexto internacional cada vez mais competitivo.

O art. 2º da Lei criou o já mencionado CNPE, com a atribuição de propor políticas nacionais e medidas relacionados ao setor energético, entre elas, destaca-se a de sugerir medidas para assegurar a otimização do binômio modicidade tarifária e confiabilidade do Sistema Elétrico, mencionada no inc. VI (BRASIL, 1997b).

O CNPE, portanto, deve desempenhar um papel fundamental na definição e orientação das políticas energéticas no Brasil. Sua atuação visa garantir o aproveitamento estratégico e de interesse público da energia elétrica, reconhecendo a importância desse setor para o país. O Conselho tem a responsabilidade de assegurar que a energia elétrica seja disponibilizada de forma confiável e com tarifas

justas para os consumidores, considerando a otimização do binômio modicidade tarifária e confiabilidade do sistema elétrico.

A Lei 10.848/2004, que dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, também indica explicitamente a necessidade de se buscar o equilíbrio entre a confiabilidade do suprimento e a modicidade tarifária, assim como a proteção aos consumidores, como se observa no art. 1º, inc. X e XI (BRASIL, 2004b).

Quanto às competências legais e infralegais do MME, conforme se detalha nos parágrafos seguintes, há um direcionamento para que atue em atendimento aos princípios da atuação do Estado eficiente, planejador e responsável pela redução de desigualdades.

A Lei 14.600/2023, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, traz uma série de atribuições ao MME relacionados ao assunto em discussão, relacionados a planejamento dos setores de minas e de energia, política nacional da energia elétrica e diretrizes para as políticas tarifárias⁶, expostos no art. 41, inc. IV, V, VI e IX (BRASIL, 2023b).

O Ministério possui competências que incluem o estabelecimento de diretrizes para o planejamento do setor elétrico, bem como diretrizes para as políticas tarifárias. Essas atribuições permitem ao Poder Público exercer um papel estratégico na promoção do desenvolvimento econômico e social do país.

O Decreto 11.492/2023 (BRASIL, 2023a), que regulamenta a Lei 14.600/2023 quanto ao MME, detalha, no seu Anexo I, uma série de competências, prevendo, entre outros, o endereçamento de ações relacionadas à política tarifária de energia elétrica e políticas nacionais de sustentabilidade e de desenvolvimento econômico, social e ambiental dos recursos elétricos e energéticos, conforme art. 1º, inc. III, VIII e IX.

Percebe-se uma série de dispositivos no sentido de obrigar a atuação do Estado (no caso, o MME) para o planejamento das ações, atuação relacionada às

⁶ Preliminarmente, menciona-se que, até o final de 2022, a organização básica dos Ministérios era estabelecida na Lei 13.844/2019 (BRASIL, 2019b) e, no caso do MME, a regulamentação era objeto do Decreto 9.675/2019 (BRASIL, 2019a). No começo de 2023, com a eleição de um novo Presidente da República, foi editada a MP 1.154/2023, estabelecendo nova organização básica dos Ministérios, substituindo a Lei 13.844/2019 (BRASIL, 2019b). Essa MP foi convertida na já mencionada Lei 14.600/2023 (no caso do MME, a regulamentação consta no Decreto 11.942/2023). No tocante especificamente as funções legais e infralegais do MME quanto ao assunto em discussão, não se constaram alterações significativas quanto à Lei e ao Decreto anteriores (vide em especial o art. 41, IV e VI, da Lei 13.844/2019; e art. 1º, VI e IX, art. 15, incisos I, VI, VII, XIII e XX, art. 16, inc. I, XII e XIX, art. 18, VII, IX, X, art. 19, I, II, IX e XIV, art. 20, inc. IV, art. 21, inc. I, II, VI e IX e art. 22, inc. VI, do Anexo I do Decreto 9.675/2019).

tarifas de eletricidade, assim como o enfrentamento de desigualdades sociais, defesa dos consumidores e o respeito ao meio ambiente.

Quanto à necessidade do Estado planejador, são várias as competências distribuídas transversalmente ao longo da estrutura administrativa do órgão, a exemplo das descritas nos parágrafos seguintes (todas constantes do Anexo I do Decreto 11.492/2023).

De início, o Decreto destaca a importância dada ao planejamento estratégico integrado, buscando que as atividades e iniciativas do MME estejam alinhadas com os objetivos estratégicos estabelecidos, promovendo a sinergia entre as diferentes áreas e setores de atuação, com diretrizes, formulação de estratégias de integração e articulação, e desenvolvimento de indicadores, conforme art. 15, inc. IX, X, XIII e XXII (BRASIL, 2023a).

O MME deve orientar e coordenar o estabelecimento de diretrizes estratégicas para a elaboração de planos de ações, bem como orientar os sistemas de monitoramento gerenciais. Para maior integração e articulação com suas entidades vinculadas e com os demais órgãos governamentais, cabe ao Ministério formular e implementar estratégias e mecanismos. Além disso, deve-se desenvolver e manter um registro sistemático de indicadores estratégicos.

São previstas também a elaboração de políticas e planos governamentais para promoção da sustentabilidade, conforme inc. II do art. 16 (BRASIL, 2023a). A atuação do MME deve ser pautada em políticas setoriais com visão de longo prazo, com base em estudos de planejamento, podendo fazer uso de serviços da EPE, nos termos do art. 19, inc. I, V e XI.

A atuação com base em estudos de médio e longo prazo é também mencionado de forma reiterada, a exemplo das seguintes competências (BRASIL, 2023a):

Art. 21. Ao Departamento de Informações, Estudos e Eficiência Energética compete:

I - subsidiar a **elaboração das políticas de energia de médio e longo prazos** e promover a sua integração no âmbito interno e externo ao Ministério;

(...)

IV - **promover o desenvolvimento de métodos, critérios e técnicas aplicáveis ao planejamento energético de médio e longo prazos;**

(...)

VII - coordenar, promover e propor diretrizes e critérios para a elaboração do planejamento energético nacional de médio e longo prazos;

VIII - apoiar o aperfeiçoamento de metodologias e técnicas de planejamento de energia a médio e longo prazos;

IX - subsidiar e coordenar a elaboração dos estudos de expansão de energia de médio e longo prazos, em especial do Plano Nacional de Energia e o Plano Decenal de Expansão de Energia; (grifos acrescentados)

Existem ainda diversos outros dispositivos, sendo alguns mais específicos, a exemplo de estudos para a expansão da geração e da transmissão, para os leilões, para atrair interesse de investidores, para plano de outorgas, para viabilizar o desenvolvimento competitivo de novas tecnologias, entre outros, como se observa em especial no art. 22, inc. IV, V, VII e X; e no art. 23, inc. I, IV, V, VIII, IX, X, XIV e XVIII (BRASIL, 2023a).

Quanto à atuação nas tarifas de eletricidade e no interesse dos consumidores, são necessárias ações de planejamento, em especial na formulação de políticas públicas relacionadas às tarifas e componentes tarifários, formação de preço e comercialização de energia (BRASIL, 2023a):

Art. 24. À Secretaria Nacional de Energia Elétrica compete:

(...)

II - atuar na formulação e na avaliação de políticas públicas sobre:

a) geração, transmissão e distribuição de energia elétrica;

b) inserção de novas tecnologias e **serviços destinados ao consumidor de energia elétrica;**

c) tarifas de serviços regulados de eletricidade e componentes tarifários;

III - acompanhar a expansão e o desempenho do sistema elétrico;

IV - promover a eficiência do setor elétrico brasileiro, por meio da atuação na formulação de políticas sobre:

a) modelo e segurança de mercado;

b) formação de preço; e

c) comercialização de energia elétrica;

V - coordenar, participar da implementação e avaliar políticas sobre:

a) universalização do acesso e do uso da energia elétrica;

b) fomento ao desenvolvimento social e promoção de cidadania a consumidores de energia elétrica; (grifos acrescentados)

Responsabilidades nessa linha são também endereçadas especificamente ao Departamento de Políticas Setoriais, com destaque para competências específicas adicionais relacionadas ao acompanhamento do desempenho das distribuidoras e

promoção de racionalidade tributária, como se observa no art. 28, inc. I, II e III (BRASIL, 2023a).

O acompanhamento do desempenho das distribuidoras é uma atividade essencial no contexto do setor elétrico. A interação com os fiscos visando a racionalidade tributária no setor elétrico é necessária devido à significativa parcela que os tributos representam no valor cobrado aos usuários pela eletricidade. A busca pela racionalidade tributária visa simplificar e adequar a carga tributária de forma a reduzir distorções e impactos negativos sobre os consumidores. A interação entre o MME e os fiscos deve promover a harmonização e a coordenação das políticas tributárias.

Há também competências bem específicas e explícitas quanto à necessidade de o Estado atuar no combate à pobreza energética, no enfrentamento de desigualdades, na defesa dos consumidores e na preservação do meio ambiente, sobre o assunto, envolvendo formulação de políticas públicas, coordenação de pautas ambientais e sociais e realização de estudos, a exemplo do constante nos arts. 20, inc. VII e XI, e 27, inc. I e II (BRASIL, 2023a). Enfrentamento de desigualdades sociais e regionais, assim como o tratamento de pautas ambientais, sociais e de governança são também objeto de menção no art. 11, inc. IV, “c”, e no art. 13, inc. IX.

A atuação do Estado no enfrentamento de desigualdades sociais e regionais é uma necessidade essencial para promover uma sociedade mais justa e equitativa. Por meio de políticas públicas adequadas, o Estado pode implementar programas e medidas que visam reduzir as disparidades socioeconômicas entre diferentes grupos e regiões, buscando garantir acesso igualitário a serviços básicos, oportunidades de trabalho e desenvolvimento humano. Além disso, a defesa dos consumidores é outro papel fundamental do Estado, assegurando a proteção dos direitos dos cidadãos no mercado, regulando e fiscalizando a prestação de serviços públicos e privados.

Outra área em que a atuação estatal é crucial é a preservação do meio ambiente. O Estado tem o papel de estabelecer políticas e regulamentações que promovam a sustentabilidade, a proteção dos recursos naturais e a mitigação dos impactos ambientais. A preocupação com a sustentabilidade ambiental é cada vez mais relevante, uma vez que a degradação ambiental afeta diretamente a qualidade de vida das pessoas e o equilíbrio dos ecossistemas, além de ter impactos econômicos significativos. Portanto, a atuação estatal nesses três aspectos - enfrentamento de desigualdades sociais e regionais, defesa dos consumidores e

preservação do meio ambiente - é fundamental para a construção de uma sociedade mais justa, equilibrada e sustentável.

De forma complementar e com as limitações de competência quanto à implementação da política tarifária, a Aneel tem obrigação de atuar na criação de condições para a modicidade tarifária, conforme art. 3º, inc. IV, do Decreto 2.335/1997, que constituiu a Agência (BRASIL, 1997a). Destaca-se também que é competência de a Agência atuar no sentido de melhorar as condições do setor, inclusive por meio de propostas de ajustes legislativos, nos termos do art. 4º, inc. III.

A Aneel tem obrigação de atuar na busca pela modicidade tarifária, com equilíbrio quanto ao mercado de energia elétrica e o benefício da sociedade como um todo. Com base no Decreto 2.335/1997, a Agência deve criar condições favoráveis para tarifas justas, sem comprometer a oferta e com foco na qualidade do serviço de energia elétrica. Além disso, a Agência tem a competência de propor ajustes e modificações na legislação, visando à modernização do setor elétrico e à melhoria de suas condições. Dessa forma, a atuação da Aneel é fundamental para garantir que as tarifas de energia sejam acessíveis, promovendo o bem-estar dos consumidores e contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico do país.

Em conclusão, a legislação estabelece claramente que as instituições do setor elétrico têm a responsabilidade de atuar em defesa do interesse público e na proteção dos consumidores. A importância da atuação estatal de forma planejada e voltada para o desenvolvimento socioeconômico é reforçada por inúmeros dispositivos legais e infralegais. A modicidade tarifária, como instrumento para alcançar esses objetivos, deve ser uma prioridade na agenda governamental. É uma obrigação jurídica do Estado trabalhar de forma efetiva para garantir tarifas justas e acessíveis, promovendo assim a equidade, a justiça social e o bem-estar da população.

5.2.3. Governança pública

A seguir, aborda-se o conceito de governança pública e dispositivos normativos diretamente relacionados ao assunto, reforçando a necessidade de o Governo Federal atuar de forma planejada e institucionalizada.

A governança pública envolve o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle para direcionar, monitorar e avaliar a gestão pública. A literatura sobre governança tem raízes antigas no campo acadêmico, especialmente no

contexto econômico. No âmbito da administração pública, porém, o conceito de governança pública tem seu desenvolvimento diretamente relacionado ao movimento promovido pelo Banco Mundial no final dos anos 80, em especial com o relatório “*Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*”. Antes dessa publicação, o termo governança raramente era utilizado nos debates sobre desenvolvimento (TCU, 2014b, p. 25 e 26). Trata-se de um importante marco sobre o assunto.

O Banco Mundial (1989, p. 1, 6, 60 e 192) identificou “crise de governança” como um dos principais obstáculos para superar a pobreza na África Subsaariana. Uma das grandes causas do fraco desempenho econômico na região estava relacionado a falhas das instituições públicas. Iniciativas do setor privado e os mecanismos de mercado são importantes, mas devem estar intimamente ligados a uma boa governança pública. O Banco apontou problemas relacionados a carência de visão de longo prazo, que seja ao mesmo tempo crível e estimulante. Não é suficiente para os governos apenas consolidarem o progresso alcançado em seus programas. É necessário que a população em geral participe mais da formulação e implementação das políticas públicas, inclusive com a promoção de debates públicos. A falha na governança se tornou tão comum que as expectativas, em geral, são baixas. Em muitos países, há uma percepção generalizada de que a apropriação da máquina governamental pela elite, para servir a seus próprios interesses, está no cerne dessa crise de governança. Mesmo com políticas transformadas e investimentos melhores, a região demanda profundas reformas que estabeleçam a governança para o desenvolvimento.

No Brasil, a necessidade de a administração pública implementar uma boa governança encontra alicerce no já mencionado princípio constitucional da eficiência. No âmbito do TCU, destacam-se as publicações do “Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas” (TCU, 2014b) e do “Referencial de Controle de Políticas Públicas” (TCU, 2020).

Em relação ao “Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas”(TCU, 2014b), com base em estudo de vários modelos, o TCU elaborou um modelo próprio de avaliação da governança em políticas públicas. Nesse modelo são explicitados uma série de requisitos que devem ser considerados no ciclo das políticas públicas, agrupados em alguns componentes (Figura 7).

Figura 7- Componentes do modelo do TCU para avaliação de governança em políticas públicas



Fonte: TCU (2014b, p. 41)

Nos parágrafos seguintes, detalham-se alguns dos componentes e boas práticas referentes ao tema em discussão (planejamento estruturado), conforme normatização pelo TCU (TCU, 2014b).

Quanto a Institucionalização de uma política pública, entende-se como os aspectos, formais ou informais, da existência da política, abrangendo capacidade organizacional, normas, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados. Espera-se, entre outros:

- institucionalização formal da política pública, emitida por instituição dotada de legitimidade e competência para fazê-lo;
- definição clara e formal das competências das partes interessadas, com identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações;
- institucionalização formal dos processos decisórios referentes à política pública; e

- marco regulatório com o devido formalismo e detalhamento.

Portanto, exige-se a devida formalização, sendo crucial o estabelecimento de maneira clara dos objetivos, papéis, responsabilidades e obrigações. Deve abranger também a formalização dos processos decisórios, garantindo transparência e a participação adequada dos atores envolvidos.

Quanto a Planos e Objetivos, as políticas públicas devem possuir coesão interna. Os objetivos e as metas definidos devem se relacionar com as intervenções escolhidas. Torna-se necessário uma formulação geral, com definições quanto a sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas. É preciso a indicação clara dos objetivos, etapas de execução, programação de atividades; cronogramas, alocação de recursos, definição precisa de papéis e responsabilidades; interdependências; riscos, possíveis obstáculos e alternativas de atuação (incluindo ações de contingência); e prestação de contas sobre o desempenho e formas de controle. São requeridos, entre outros:

- previsão dos resultados das políticas tendo uma visão de longo prazo;
- formulação de políticas baseada em evidências, com o aproveitamento da experiência de outros países;
- definição de objetivos precisos, com metas precisas e objetivamente caracterizadas, de modo a orientar as ações e assegurar a transparência;
- consistência na lógica de intervenção da política, alinhando insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados;
- consulta aos envolvidos desde a etapa de planejamento, incluindo a definição dos objetivos, prioridades e estratégia clara e compreensível, de modo que todos estejam cientes dos resultados esperados;
- planos de contingência relacionados a eventos imprevistos;
- definição de marcos e prazos de implantação;
- planejamento flexível e contínuo, considerando que mudanças são inevitáveis, inclusive resultantes dos próprios processos de avaliação e monitoramento; e

- estabelecimento, de comum acordo, de objetivos coerentes e alinhados entre as instituições envolvidas, para que os resultados possam ser alcançados.

Pela listagem acima, percebe-se que o componente "Plano e Objetivos" desempenha um papel fundamental na governança das políticas públicas. Ao contemplar os elementos listados, os planos governamentais tornam-se essenciais para direcionar as ações, assegurar a transparência, a responsabilidade e buscar o êxito das políticas públicas. Para o sucesso da política pública, pressupõe-se a definição de objetivos, uma vez que para governar é necessário conhecimento sobre o trajeto para o destino que se pretende atingir, requerendo a integração de objetivos entre todos os níveis do sistema. O estabelecimento de prioridades, objetivos e metas a serem alcançados constitui requisito fundamental para uma política pública, que também deve apresentar diretrizes, objetivos e metas democraticamente selecionadas, para haver legitimidade perante a sociedade.

Ressalta-se que o TCU (2014b, p. 41) recomenda incluir também as boas práticas de outros componentes caso deseje-se avaliar o componente Planos e Objetivos de maneira mais ampla.

Quanto a Participação, considera-se que uma política pública elaborada de forma participativa agrega informações e dá mais senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva. É necessária uma ampla participação nos processos decisórios, desde a etapa de planejamento até avaliação da política. São requeridos, entre outros:

- previsão da participação social e demais partes interessadas nos processos decisórios;
- preparação, apresentação e disponibilização de informações tempestivas e bases abertas de dados para ampliar e possibilitar a participação efetiva das partes interessadas;
- estabelecimento de modelo de participação social na definição de prioridades; e
- garantia de que decisões, estratégias, planos e ações atendam ao maior número possível interessados, de modo balanceado, equitativo e sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.

Quanto a Capacidade Organizacional e Recursos, esperam-se políticas públicas conduzidas por instituições com estruturas apropriados para tal. São requeridos, entre outros:

- identificação e provisão de recursos humanos, físicos, financeiros e de tecnologia necessários;
- disponibilidade de estrutura para que todas as etapas da política pública possam ser adequadamente desenvolvidas;
- previsibilidade e disponibilidade de recursos financeiros adequados à realização das ações programadas, abrangendo recursos orçamentários, renúncias tributárias e subsídios financeiros e creditícios; e
- direcionamento adequado dos recursos em função dos objetivos e ações estabelecidos.

Quanto a Coordenação e Coerência, são componentes fundamentais para a obtenção de resultados, requerendo colaboração entre as instituições e evitando a fragmentação e a sobreposição de programas. As políticas devem ser integradas, com definição clara de papéis e responsabilidades, além de uma liderança comprometida. A comunicação e o intercâmbio de informações são fundamentais para garantir a implementação dos objetivos, aumentar a confiança no governo e promover abordagens colaborativas. A coordenação interna e externa evita contradições e ajuda a alcançar resultados desejados de forma sinérgica. São requeridos, entre outros:

- coerência entre as políticas públicas, de forma que as ações e os objetivos específicos das intervenções das diversas instituições estejam alinhados, possibilitando que os resultados se reforcem entre si, aumentando o impacto para a população;
- para formulação e gestão das políticas públicas, existência de coordenação e relacionamento horizontal e vertical entre atores públicos e privados,
- mecanismos de articulação, comunicação e colaboração, para alinhar estratégias e atuação das instituições; e
- publicação da estrutura de governança vigente para conhecimento de todas as partes interessadas, assim como dos papéis e das responsabilidades, incluindo como o esforço cooperativo será liderado.

Quanto a Monitoramento e Avaliação, são processos essenciais para aprender com as ações implementadas, melhorar a qualidade das decisões e garantir a

accountability democrática. O monitoramento consiste na coleta de informações para acompanhar a implementação da política e verificar se os resultados planejados estão sendo alcançados, identificando razões de sucesso ou insucesso. Já a avaliação é um processo que ocorre antes, durante ou depois da implementação, envolvendo a análise da relevância, eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade da política, além de fornecer recomendações para ajustes e melhorias. São requeridos, entre outros:

- definição do escopo e propósito dos demandantes dos sistemas de monitoramento e avaliação da política;
- identificação de indicadores para os principais objetivos da política;
- disponibilidade de dados para dar suporte aos relatórios de desempenho da política, assim como identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações; e
- desenvolvimento de mecanismos para monitorar, avaliar e reportar resultados, incluindo monitoramento e avaliação regular dos progressos para os principais produtos; mecanismos de internalização de lições aprendidas; distinção entre os fatores endógenos e exógenos na avaliação do sucesso ou fracasso; comunicação regular às principais partes interessadas sobre o progresso, mediante relatórios de implementação; e comunicação programada dos resultados da avaliação, para retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas públicas.

Quanto a Gestão de Riscos e Controles Internos, entende-se como atividades para identificar e tratar os riscos em uma política pública, consideradas desde a formulação, visando à sua implementação bem-sucedida. Visando minimizar falhas, esse componente ganha ainda mais relevância quando as soluções buscam tratar problemas complexos. São requeridos, entre outros:

- desde a formulação da política, identificação e documentação dos riscos, assim como definição das responsabilidades e comunicação prévia aos responsáveis, incluindo as medidas para mitigação;
- identificação, implantação e monitoramento do controle interno necessário para mitigar os riscos identificados à realização dos objetivos da política (inclusive, buscando evitar que conflitos de interesse influenciem na implantação);
- elaboração de planos de contingência;

- identificação, avaliação, tratamento, comunicação e monitoramento dos riscos durante a implementação, assim como explicação tempestiva dos problemas ocorridos; e
- acompanhamento das atividades de controle e das providências adotadas para saneamento e para oportunidades de melhoria identificadas.

Acrescenta-se que, por controles internos, entende-se como o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado para assegurar a conformidade das ações e para que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, sendo responsabilidade das instituições responsáveis pela política.

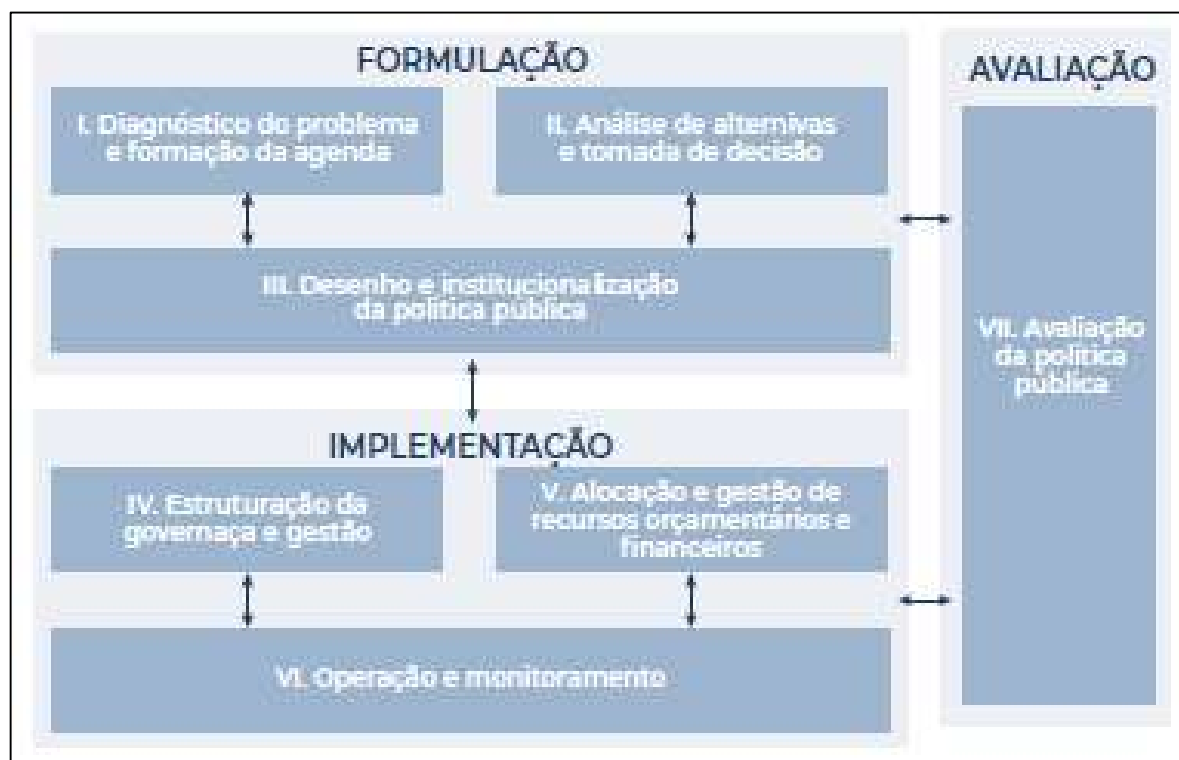
Quanto a *Accountability*, envolve-se transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas. É essencial que os responsáveis priorizem esses aspectos, permitindo a análise e o escrutínio de seu comportamento e desempenho. Um arcabouço de *accountability* inclui mecanismos de incentivo, sanção e imposição de medidas corretivas para alcançar os objetivos da política. É importante também reconhecer que resultados abaixo do ótimo podem ser oportunidades de aprendizado e melhoria. São requeridos, entre outros:

- definição e formalização dos mecanismos e instrumentos para promoção da *accountability* entre os atores envolvidos, estabelecendo padrões de transparência, comunicação e prestação de contas;
- designação de um único superior responsável pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos;
- documentação e divulgação sistemática de operações e resultados;
- prestação de contas clara, periódica e formal sobre as operações e resultados;
- divulgação de informações à sociedade;
- supervisão e controle para impor medidas corretivas ou sanções; e
- modelo de gestão da estratégia que considere transparência, comprometimento das partes e foco em resultados.

Ainda sob a ótica do controle externo, destaca-se também o “Referencial de Controle de Políticas Públicas” (TCU, 2020). O TCU apresenta um modelo para avaliação do nível de maturidade de políticas públicas, que podem ser avaliadas com

base em blocos de controle, vinculados a uma ou mais fases do ciclo de políticas públicas (Figura 8).

Figura 8 - Blocos de controle para avaliação da maturidade de políticas públicas



Fonte: TCU (2020)

Em todos os blocos de controle há vários elementos destacando a necessidade de uma atuação planejada de forma sistematizada pelo Poder Público. A seguir, a título exemplificativo, apresentam-se as questões de auditoria sugeridas no Referencial:

- Os problemas públicos tratados pela política estão adequadamente caracterizados?
- A inclusão dos problemas na agenda pública foi conduzida de forma transparente?
- A política pública foi formulada com base em evidências que demonstram sua capacidade de solucionar os problemas públicos e gerar valor ao menor custo possível?
- O processo de tomada de decisão quanto à escolha da política foi aberto (motivado, transparente e participativo)?
- A política pública está bem desenhada e foi institucionalizada?

- As estruturas de governança e gestão, necessárias à implementação da política pública, estão institucionalizadas?
- O plano de implementação da política pública está institucionalizado?
- As fontes de financiamento da política pública são aderentes às normas e boas práticas que regem as finanças públicas?
- O desempenho operacional da política pública é satisfatório?
- Os resultados e impactos da política pública são satisfatórios?

Verifica-se, portanto, que uma política pública de acordo com as melhores práticas de gestão pública envolve o cumprimento de todo um ciclo. De início, é necessária uma adequada caracterização dos problemas e transparência na inclusão desses na agenda pública. Na escolha das soluções, deve-se trabalhar com base em evidências e utilizar um processo de tomada de decisão aberto e participativo. E assim sucessivamente, seguindo uma série de requisitos para cada fase do ciclo.

No caso específico da fase de Desenho e Institucionalização da Política Pública, apresenta-se a seguir uma série de boas práticas (TCU, 2020, p. 49):

São boas práticas de desenho e institucionalização de políticas públicas:

- a) oficializar e regulamentar a política pública** por meio de ato normativo apropriado e com a devida observância do princípio da administração pública;
- b) apresentar de forma clara e objetiva a teoria que sustenta a política, **explicitando a forma como a política incide sobre as causas e os efeitos** do problema;
- c) explicitar de forma clara os objetivos da política pública;**
- d) elaborar modelo lógico que detalha entradas, atividades, produtos, impactos e resultados;
- e) definir indicadores** de efetividade, de eficácia e de eficiência da política pública;
- f) explicitar a linha de base dos indicadores;
- g) projetar os resultados e os impactos de curto, médio e longo prazo** da política pública;
- h) definir metas objetivas** de entrega de produtos, de desempenho e de alcance de resultado;
- i) estabelecer frequência de verificação do desempenho da política;**
- j) delimitar e caracterizar o público-alvo da política;
- k) definir critérios para priorização de beneficiários;
- l) incluir a política em portfólio oficial de políticas governamentais ativas. (grifos acrescentados)

Em alinhamento com esses referenciais do TCU, Nardes (2013, p. 16) manifestou-se no sentido que é fundamental um pacto nacional pela melhoria da governança, contemplando melhoria em aspectos relacionados a comunicação com a sociedade, planejamento e coordenação. Além disso, estruturas sólidas de controles

internos e gestão de riscos, além de usar indicadores e total transparência, de modo que os resultados alcançados sejam amplamente conhecidos e discutidos.

Nardes (2013) apontou também que a governança pública está vinculada ao propósito de criar na Administração um ambiente seguro e favorável para a formulação e implementação de políticas públicas em benefício da sociedade. Para melhorar a governança, é necessário ouvir a sociedade, planejar e coordenar as ações, com estruturas sólidas de controles internos e gestão de riscos, além de indicadores mensuráveis e divulgados com total transparência, de modo que os resultados alcançados possam ser discutidos pela sociedade.

Em termos de legislação propriamente, destaca-se o Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal. No Decreto, a governança pública foi conceituada nos seguintes termos (BRASIL, 2017):

Art. 2º Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se:

I - governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, **direcionar** e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;

(...)

IV - gestão de riscos - processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as **atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar** a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos. (grifos acrescentados)

Entre os princípios da governança pública, destacam-se a capacidade de resposta, confiabilidade e transparência (art. 3º, inc. I, III e VI, do Decreto 9.203/2017). As diretrizes, por sua vez, estão relacionadas, entre outros, ao direcionamento das ações visando resultados à sociedade, com o devido monitoramento e avaliação, sempre baseado em processo decisório baseado em evidências, funções e competências claramente definidas e comunicação dos resultados (BRASIL, 2017):

Art. 4º São diretrizes da governança pública:

I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;

(...)

III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;

IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;

(...)

VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;

X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e

XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a **fortalecer o acesso público à informação**. (grifos acrescentados)

Como mecanismos, destacam-se a estratégia, que compreende definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas; e o controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos, nos termos do art. 5º, inc. II e III, do Decreto 9.203/2017 (BRASIL, 2017). Cabe à alta administração, implementar e manter esses mecanismos, nos termos do art. 6º, caput.

O Decreto 10.531/2020 (BRASIL, 2020), por sua vez, que estabelece a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031, traz uma série de exigências para administração federal em seus planejamentos e ações, diretrizes, desafios e orientações.

A Estratégia Federal de Desenvolvimento está organizada em cinco eixos: econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social. Para cada um desses eixos, foram instituídos índices-chave e metas-alvo, que deverão ser alcançados ao final do período, bem como desafios, diretrizes e orientações sobre o que fazer para chegar lá. Há uma série de apontamentos relacionados ao fortalecimento do planejamento da atuação Estatal e à inclusão social e redução de desigualdades.

No tocante ao Eixo Institucional, em específico, uma das diretrizes definidas é aprimorar a governança pública, com foco na entrega efetiva de serviços ao cidadão e na melhoria do ambiente de negócios, garantindo a soberania e promovendo os interesses nacional, envolvendo uma série de desafios relacionados, entre outros, ao processo decisório e às práticas de avaliação periódica das políticas públicas e ao

fortalecimento do processo de planejamento estratégico governamental com vistas ao melhor direcionamento, à convergência das ações de Estado e à integração de suas funções estruturantes.

Diante do exposto, no tocante à governança pública, observa-se que os referenciais do TCU e os Decretos 9.203/2017 (BRASIL, 2017) e 10.531/2020 (BRASIL, 2020) indicam a necessidade de o governo federal atuar de forma planejada e institucionalizada. Vários aspectos sobre governança pública estão positivados nesses decretos, que foram elaborados com base em princípios da administração pública brasileira e alinhados com uma demanda internacional de melhoria na governança pública, além da necessidade nacional de um ambiente mais favorável para políticas públicas efetivas.

Quanto à análise realizada ao longo do subtópico “5.2. Dispositivos normativos quanto à necessidade de planejamento estruturado visando à modicidade tarifária” como um todo, conclui-se que vários dispositivos constitucionais, legais e infralegais indicam como sendo poder-dever dos órgãos competentes o desenvolvimento e a institucionalização de políticas públicas voltadas para a política tarifária do setor elétrico e para a modicidade tarifária.

Nesse sentido, normativamente, é necessário que os órgãos responsáveis pelo setor elétrico - em especial o CNPE (na definição de diretrizes tarifárias), o MME (na formulação e supervisão das políticas públicas) e a Aneel (na regulação e estabelecimento dos valores da tarifa) - estejam comprometidos em atuar de forma planejada e sistemática para alcançar tarifas justas e acessíveis, com políticas públicas que visem promover a modicidade tarifária e os demais requisitos necessários para a prestação de um serviço público adequado.

5.3. Planejamento estruturado visando à modicidade tarifária no Brasil

No presente subtópico, discutem-se aspectos relacionados ao plano estruturado para modicidade tarifária no Brasil propriamente. De início, como *benchmarking*, apresenta-se o caso da União Europeia no tocante aos planos nacionais integrados de energia e clima. Na sequência, com base nas análises realizadas ao longo da pesquisa e no caso da União Europeia, discutem-se os elementos mínimos para um plano para modicidade tarifária do SEB. Por fim, discorre-

se sobre os benefícios decorrentes da adoção pelo Governo Federal de um plano nesses moldes.

O planejamento desempenha um papel fundamental no reforço da governança pública. Planos setoriais devidamente formalizados permitem a elaboração de uma estratégia clara e a definição de objetivos a serem alcançados. Ao estabelecer diretrizes e metas específicas, podem direcionar as ações e orientar as decisões dos governantes, proporcionando um caminho estruturado para a implementação de políticas públicas.

No setor elétrico brasileiro há uma série de planos setoriais com horizontes de curto, médio e longo prazo. No contexto mais estratégico, destacam-se dois planos em especial: o Plano Nacional de Energia (PNE) e o Plano Decenal de Energia (PDE). O PNE indica o planejamento de mais longo prazo do setor energético, com horizonte de 30 anos, com indicação de tendências para as alternativas de expansão para as próximas décadas. O PDE, por sua vez, tem horizonte de 10 anos e indica as perspectivas de expansão energética.

Esses planos tratam essencialmente da expansão do setor. De certa forma, sem entrar no mérito detalhado do conteúdo, indicam que o Estado cumpre sua função de planejador. Esses documentos são reconhecidamente importantes para o setor e para a sociedade como um todo, trazendo mais segurança e otimização.

Porém, esses instrumentos não tratam objetivamente da modicidade tarifário do setor, muito menos da política tarifária como um todo.

5.3.1. O caso da União Europeia

No contexto da formulação de políticas públicas que impactam o preço da energia elétrica, destaca-se o caso da União Europeia (UE). A UE enfrenta uma série de desafios no setor energético, que vão desde o aumento da dependência de importações até os preços elevados e voláteis da energia. Além disso, a demanda global por energia continua a crescer, enquanto riscos relacionados à segurança em países produtores e de trânsito também representam preocupações. A ameaça das mudanças climáticas e a necessidade de descarbonização, juntamente com o progresso lento em eficiência energética, são questões a serem abordadas. O aumento da participação de energias renováveis e a busca por maior transparência, integração e interconexão nos mercados energéticos são objetivos centrais da política

energética da UE. A superação desses desafios é essencial para sustentabilidade, competitividade e resiliência do sistema energético da UE (CIUCCI, 2023).

A política energética da União Europeia baseia-se na “Estratégia para uma União da Energia” de 2015, em que se instituiu a União da Energia no âmbito da UE com seguinte objetivo (UNIÃO EUROPEIA, 2015, p. 2):

O objetivo de uma União da Energia resiliente, dotada de uma política ambiciosa em matéria de clima como preocupação central, **é oferecer aos consumidores** da UE - particulares e empresas - **energia segura, sustentável, competitiva e a preços acessíveis**. A realização deste objetivo obrigará a uma transformação profunda do sistema energético europeu. (grifos acrescidos)

A Estratégia tem cinco vertentes principais para proporcionar mais segurança energética, sustentabilidade e competitividade (UNIÃO EUROPEIA, 2015):

- diversificar as fontes de energia da Europa, garantindo a segurança energética com cooperação entre os países da UE;
- garantir o funcionamento de um mercado interno da energia integrado, com fluxo livre de energia e com infraestruturas adequadas e sem obstáculos técnicos ou regulamentares;
- melhorar a eficiência energética e reduzir a dependência das importações de energia, reduzir as emissões e impulsionar o emprego e o crescimento;
- descarbonizar a economia e evoluir para uma economia de baixas emissões de carbono, em conformidade com o Acordo de Paris; e
- promover a pesquisas quanto a tecnologias energéticas limpas e dar prioridade à transição energética e melhoria da competitividade.

Ao longo da exposição de motivos da Estratégia, percebe-se a preocupação com a modicidade tarifária, incluindo inclusão social e competitividade da indústria, em um horizonte de longo prazo e em uma estratégia integrada, a exemplo dos seguintes trechos transcritos a seguir (UNIÃO EUROPEIA, 2015):

O nosso projeto visa ganhar a confiança dos investidores, através **de indicações de preços que reflitam as necessidades a longo prazo e os objetivos políticos**.

Mais importante ainda, o nosso projeto visa uma União da Energia em que **os cidadãos estão no centro das preocupações**, onde estes se apropriam da transição energética, tiram proveito das novas tecnologias para **reduzir a sua fatura energética e participam ativamente no mercado, e em que os consumidores vulneráveis estão protegidos**.

... É necessário abandonar um sistema fragmentado, caracterizado por políticas nacionais descoordenadas, barreiras de mercado e zonas isoladas do ponto de vista energético.

(...)

O mercado retalhista não está a funcionar corretamente. Muitos consumidores domésticos têm poucas opções a nível de fornecedores e muito pouco controlo sobre os custos da energia. **Uma percentagem inaceitavelmente elevada de famílias europeias não tem condições para pagar a sua fatura energética.**

(...)

Os desafios políticos dos últimos meses mostraram o quão importante é diversificar as fontes de energia, os fornecedores e as rotas, de modo a garantir aprovisionamentos de energia seguros e resilientes aos cidadãos e às empresas europeus, que esperam poder **ter acesso à energia a preços acessíveis e competitivos em qualquer momento...**

(...)

A pobreza energética afeta negativamente as condições de vida e a saúde. As suas causas são múltiplas, na maioria resultantes da combinação de rendimentos baixos com condições gerais de pobreza, habitações ineficientes e um regime de ocupação de espaços que não promove a eficiência energética. **A pobreza energética só pode ser combatida com uma combinação de medidas, principalmente no domínio social e da competência das autoridades a nível nacional, regional ou local...** (grifos acrescentados)

Percebe-se também o destaque quanto à governança, com a indicação da necessidade de um processo integrado, envolvendo racionalização do planeamento de longo prazo, com metas, melhoria dos dados e relatórios de acompanhamento (UNIÃO EUROPEIA, 2015, p. 19 e 30).

Para implementação da Estratégia foram definidas uma série de medidas a serem adotadas. Entre elas, destaca-se uma maior transparência dos custos e dos preços da energia, envolvendo relatórios bienais sobre os preços da energia, contemplando em profundidade o papel dos impostos, taxas e subsídios. Além da necessidade de medidas, a nível nacional e local, para proteger os consumidores vulneráveis através de políticas sociais (UNIÃO EUROPEIA, 2015, p. 23).

O quadro regulamentar da energia na UE é composto por vários atos⁷, que abrangem (CIUCCI, 2023):

- a governação e a interconectividade da eletricidade (Regulamento UE 2018/1999) - este em especial é objeto de mais detalhes adiante;

⁷ Ressalta-se que a política energética da UE é dinâmica e constantemente passa por revisões e atualizações. Por exemplo, em 2021, para realinhamento de todos os objetivos climáticos e energéticos, foi publicado o importante “Pacote Objetivo 55” da UE, com uma revisão de uma série de atos. Em fevereiro de 2022, a invasão russa da Ucrânia alterou o calendário de revisão do quadro energético, envolvendo, entre outros, opções para atenuar os preços elevados da energia e estabelecer limites de segurança para os preços (CIUCCI, 2023, p. 3).

- a configuração do mercado da eletricidade (Diretiva UE 2019/944 e Regulamento UE 2019/943);
- a preparação para riscos (Regulamento UE 2019/941);
- a eficiência energética (Diretiva UE 2018/2002);
- o desempenho energético dos edifícios (Diretiva UE 2018/844);
- a energia renovável (Diretiva UE 2018/2001);
- a configuração do mercado do gás (Diretiva 2009/73/CE e Regulamento CE n. 715/2009);
- a tributação dos produtos energéticos (Diretiva 2003/96/CE);
- as infraestruturas energéticas transeuropeias (Regulamento UE 2022/869);
- a cooperação dos reguladores da energia (Regulamento UE 2019/942; e
- as alterações após a saída do Reino Unido da UE (Decisão UE 2019/504).

Para fins da presente pesquisa, destaca-se especificamente o Regulamento UE 2018/1999, que dispõe sobre a governança da União de Energia e da Ação Climática, para os Estados-Membros da União Europeia (UNIÃO EUROPEIA, 2018).

Trata-se de um detalhado regulamento visando direcionar e padronizar a atuação dos Estados-Membros, que devem, entre outros, elaborar (i) estratégias de longo prazo com horizonte de 30 anos, (ii) planos nacionais integrados de energia e clima com horizonte de 10 anos, e (iii) relatórios bianuais quanto ao atingimento dos objetivos. O Quadro 2 apresenta uma síntese dos assuntos.

Quadro 2 - Principais assuntos abordados no Regulamento UE 2018/1999

Tópicos do regulamento	Principais assuntos abordados
CAPÍTULO 1 - Disposições gerais	Trata do objeto e âmbito de aplicação da norma (criação de mecanismo de governança envolvendo estratégia de longo prazo, planos integrados e monitorização e avaliação), além de apresentar uma série de conceitos envolvidos, a exemplo das cinco dimensões da União Energia (segurança energética; mercado interno da energia; eficiência energética; descarbonização; e investigação, inovação e competitividade)
CAPÍTULO 2 - Planos nacionais integrados em matéria de energia e de clima	Estabelece a elaboração dos planos nacionais integrados de energia e clima, com horizonte de 10 anos, por cada Estado-Membro, e apresenta uma série de requisitos que devem ser contemplados nos planos, a exemplo de: objetivos, metas e contribuições nacionais; políticas e medidas nacionais; base analítica dos planos; consulta pública e diálogo com interessados; sistemática da Comissão para avaliação dos planos; procedimentos para atualização dos planos

CAPÍTULO 3 - Estratégias de longo prazo	Estabelece a elaboração de Estratégias de longo prazo, com horizonte de 30 anos, por cada Estado-Membro
CAPÍTULO 4 - Apresentação de relatórios	Estabelece que cada Estado-Membro deve comunicar os resultados à Comissão por meio de relatórios, por meio de plataforma eletrônica, abrangendo: (i) relatórios bianuais de progresso e seu acompanhamento, incluindo sobre políticas, medidas e projeções; ações de adaptação nacionais; o apoio financeiro e tecnológico a países em desenvolvimento; e relatórios integrados sobre energia renovável, eficiência energética, segurança energética, mercado interno da energia, pobreza energética e investigação, inovação e competitividade; (ii) relatórios anuais contemplando especialmente os dados finais do inventário de emissão de gases de efeito de estufa
CAPÍTULO 5 - Avaliação conjunta do progresso e reação política para garantir a realização das metas da União - monitorização pela Comissão	<p>Trata da sistemática de avaliação por parte da Comissão dos resultados obtidos, em especial por meio dos relatórios nacionais comunicados pelos Estados-Membros, incluindo:</p> <p>(i) progresso do cumprimento dos objetivos da UE e das metas para 2030, em particular com para evitar desvios em relação às metas; (ii) progresso de cada Estado-Membro.</p> <p>Estabelece que a Comissão deve dirigir recomendações aos Estados-Membros em casos de incoerências entre os planos nacionais e os objetivos orientadores da União da Energia; e quando as contribuições dos Estados-Membros sejam insuficientes para garantir o nível suficiente de ambição coletiva.</p> <p>Estabelece que a Comissão deve elaborar relatórios anuais sobre o Estado da União da Energia e encaminhar ao Parlamento Europeu</p>
CAPÍTULO 6 - Sistemas da União e nacionais relativos às emissões e às remoções dos gases com efeito estufa	Estabelece procedimentos quanto a criação de sistemas de inventário da União e nacionais e a operacionalização de sistemas nacionais e da União para políticas, medidas e projeções
CAPÍTULO 7 Cooperação e apoio	<p>Estabelece procedimento de cooperação entre os Estados-Membros e a União em relação ao cumprimento das obrigações decorrentes do regulamento</p> <p>Trata do papel da Agência Europeia do Ambiente para assistir à Comissão nos seus trabalhos</p>
CAPÍTULO 8 Disposições finais	Entre outros, indica comitês de apoio à Comissão

Fonte: elaborado pelo autor a partir de União Europeia (2018)

Os planos nacionais de energia e clima foram acordados como parte do Pacote de Energia Limpa para todos os europeus, que foi adotado em 2019 (CIUCCI, 2023). Devem ser aderentes às Estratégias de Longo Prazo, que cada Estado-Membro deve preparar e apresentar à Comissão, com uma perspectiva de 30 anos e em

consonância com o objetivo de neutralidade climática da União. Os Estados-Membros deverão, se necessário, atualizar essas estratégias de cinco em cinco anos (art. 15).

O Regulamento UE 2018/1999, no seu art. 1º, cria um mecanismo de governança para cumprir os objetivos e as metas da União da Energia e os compromissos a longo prazo em matéria de emissões de gases com efeito de estufa compatíveis com o Acordo de Paris, em particular o objetivo de neutralidade climática, nos seguintes termos (UNIÃO EUROPEIA, 2018):

O mecanismo de governação baseia-se em estratégias de longo prazo, nos planos nacionais integrados em matéria de energia e de clima, que abrangem períodos de dez anos, com início em 2021 e termo em 2030, nos correspondentes relatórios nacionais integrados de progresso no domínio da energia e do clima elaborados pelos Estados-Membros e nas disposições sobre a monitorização integrada da Comissão. O mecanismo de governação **garante ao público oportunidades efetivas para participar na preparação desses planos** nacionais e dessas estratégias de longo prazo. O mecanismo **abrange um processo estruturado transparente e iterativo**, a observar pela Comissão e pelos Estados-Membros, para efeitos da finalização dos planos nacionais integrados em matéria de energia e de clima e da sua execução subsequente, inclusivamente no que se refere à cooperação regional, e correspondente ação da Comissão. (grifos acrescentados)

Os planos nacionais devem ter horizonte de 10 anos, sendo o primeiro para o horizonte de 2021 a 2030, aplicando-se às cinco dimensões da União da Energia - segurança energética; mercado interno da energia; eficiência energética; descarbonização; e investigação, inovação e competitividade (art. 1º e 3º do Regulamento UE 2018/1999 - UNIÃO EUROPEIA, 2018).

Cada país membro da UE é responsável por desenvolver um plano nacional de energia e clima, buscando atingir os objetivos da UE e do Acordo de Paris. Considerando a soberania de cada país membro, há flexibilidade para a definição de metas individuais por parte de cada um deles. Concretamente, os planos devem ser constituídos por uma série de secções principais, são elas (art. 3º do Regulamento UE 2018/1999 - UNIÃO EUROPEIA, 2018):

- panorama do processo seguido para elaboração do plano, composto por resumo e descrição da consulta pública, participação das partes interessadas e cooperação regional com outros Estados-Membros na preparação do plano;
- descrição dos objetivos, das metas e das contribuições nacionais relacionados com as dimensões da União da Energia;

- descrição das políticas e medidas planejadas relativamente aos respetivos objetivos, às metas e às contribuições enunciados, bem como um panorama dos investimentos necessários para cumprir os objetivos, as metas e os contributos correspondentes;
- descrição da situação das cinco dimensões da União da Energia, bem como projeções referentes às contribuições enunciados para as políticas e medidas existentes;
- descrição das barreiras e dos entraves regulamentares e não regulamentares ao cumprimento dos objetivos, das metas ou das contribuições;
- avaliação dos impactos das políticas e medidas planejadas para o cumprimento dos objetivos enunciados
- avaliação geral dos impactos das políticas e medidas planejadas em matéria de competitividade relacionadas com as cinco dimensões;
- anexo com detalhamento das metodologias e das medidas de política do Estado-Membro para cumprir os requisitos de economia energética.

Acrescenta-se que, para cada uma dessas seções principais, ao longo do Regulamento 2018/1999, há um detalhamento do conteúdo delas. Os anexos, por sua vez, detalham o conteúdo, a estrutura e métodos a serem aplicados, entre outros. Há também uma base analítica estabelecida, com uma lista detalhada dos parâmetros e variáveis a serem comunicados, devendo contemplar a situação atual das políticas, das medidas planejadas e as projeções, assim como avaliação dos impactos das políticas e das medidas planejadas.

Entre os diversos elementos a serem apresentados, destacam-se as trajetórias indicativas e as estimadas no horizonte dos 10 anos. Os Estados-Membros devem incluir nos relatórios de progresso informações sobre o cumprimento dos objetivos, trajetórias e metas nacionais, além de atualização dos objetivos nacionais indicados.

Quanto aos relatórios bianuais de progresso, devem ser registrados o nível de cumprimento dos objetivos, incluindo as metas. Busca-se, em especial, evitar desvios em relação às metas gerais.

Quanto aos mecanismos de financiamento, eles objetivam apoiar novos projetos, mas também corrigir desvios da trajetória indicativa.

Com base na agregação e análise dos planos nacionais e relatórios de progresso, deve ser elaborado um Relatório sobre o Estado da União da Energia, contemplando, uma série de requisitos mínimos.

Destaca-se também a necessidade de os Estados-Membros e a Comissão implementarem sistemas nacionais e da União referente a políticas, medidas e projeções. Trata-se de instrumento para a comunicação de políticas, medidas e das de projeções. Esses sistemas devem incluir as disposições institucionais, jurídicas e processuais aplicáveis, estabelecidas nos Estados-Membros e na União para avaliar as políticas e elaborar as projeções.

Em relação ao mérito do conteúdo dos planos estabelecidos no Regulamento UE 2018/1999 (UNIÃO EUROPEIA, 2018), como já mencionado, eles devem abranger as cinco dimensões (segurança energética; mercado interno da energia; eficiência energética; descarbonização; e investigação, inovação e competitividade) com destaque para a redução das emissões de gases. Em relação à modicidade tarifária em específico, há vários elementos que devem ser considerados nos planos:

- quanto aos objetivos, na dimensão mercado interno da energia, são requeridos objetivos nacionais para proteger os consumidores e melhorar a competitividade do setor retalhista de eletricidade (v, 2.4.3, Seção A, Parte 1, Anexo I); enquanto para pobreza energética são necessários objetivos nacionais, incluindo um calendário para cumprimento (2.4.4, Seção A, Parte 1, Anexo I);
- também quanto aos objetivos, na dimensão investigação, inovação e competitividade, são requeridos objetivos nacionais referentes à competitividade, que sofre influência direta do preço da eletricidade (v, 2.4.3, Seção A, Parte 1 Anexo I);
- quanto às políticas e medidas, na dimensão mercado interno da energia, são requeridas políticas e medidas para proteger os consumidores, especialmente os vulneráveis e em situação de pobreza energética, e melhorar a competitividade e a concorrência do mercado retalhista de energia (iv, 3.4.3, Seção A, Parte 1 Anexo I); idem para pobreza energética (i, 3.4.4, Seção A, Parte 1 Anexo I);
- deve ocorrer avaliação geral dos impactos das políticas e medidas especificamente quanto à competitividade (f, 2, art. 3º), assim como

elaborados relatórios de progresso específicos sobre a competitividade (m, 2, art. 35);

- quanto aos parâmetros e variáveis a serem comunicados no tocante a situação das políticas, das medidas planejadas e das projeções, na dimensão mercado interno da energia, deve-se contemplar a situação atual dos mercados da eletricidade e do gás, incluindo os preços da energia, assim como as projeções de evolução com base nas políticas e medidas existentes, pelo menos até 2040, incluindo para o ano de 2030 (4.5.3, Seção A, Parte 1 Anexo I);
- quanto a esses mesmos parâmetros, na dimensão investigação, inovação e competitividade, deve-se contemplar repartição dos atuais elementos do preço que constituem as três principais componentes do preço (energia, rede, impostos/taxas) e descrição dos subsídios à energia, incluindo os combustíveis fósseis (iii e iv, 4.6, Seção A, Parte 1 Anexo I);
- quanto aos parâmetros e variáveis a serem comunicados no tocante à avaliação do impacto das políticas e medidas planejadas, deve-se contemplar fatores de risco de setor ou de mercado ou barreiras no contexto nacional ou regional (ii, 5.3, Seção A, Parte 1 Anexo I), assim como impactos nos preços da energia, nos serviços públicos e na integração do mercado da energia (ii, 5.4, Seção A, Parte 1 Anexo I).

A Comissão da UE realizou avaliação dos 27 planos nacionais apresentados pelos Estados-Membros da UE. Todos os Estados-Membros apresentaram os seus planos finais com uma visão para os próximos dez anos (UNIÃO EUROPEIA, 2020). A avaliação conclui que, caso sejam plenamente implementados, os planos levarão a Europa a superar o objetivo de redução das emissões de gases com efeito de estufa em 2030, estabelecendo um trampolim para a maior ambição. Concluiu-se que os Estados-Membros estão caminhando no sentido da respetiva transição energética e climática em resposta ao objetivo de neutralidade climática da UE.

Em que pese a avaliação positiva dos planos nacionais entregues, a partir de análise de (UNIÃO EUROPEIA, 2020), indicam-se algumas necessidades de aprimoramento nos planos nacionais:

- vários planos não apresentam as trajetórias setoriais exigidas;

- no tocante à transição energética justa, a maioria dos Estados-Membros precisa definir estratégias e objetivos mais claros para medir e avaliar os impactos sociais e distributivos da transição energética, sendo necessário mais atenção à abordagem desses desafios. De modo geral, os planos não priorizaram claramente as necessidades de financiamento para uma transição justa, a exemplo de investimentos em requalificação e apoio aos ajustes do mercado de trabalho;
- a pobreza energética é abordada em muitos planos, pois é um desafio significativo, na medida em que cerca de 40 milhões de europeus enfrentaram dificuldades para manter suas residências adequadamente aquecidas. De forma positiva, a maioria dos Estados-Membros forneceu uma visão detalhada do assunto, incluindo indicadores específicos;
- a avaliação dos planos aponta para deficiências no mercado de energia, como falta de flexibilidade, armazenamento e resposta limitada da demanda. Isso resulta em custos mais altos para consumidores e indústria;
- a maioria dos Estados-Membros reconhece a importância da reforma do mercado de eletricidade, porém apenas alguns adotaram uma abordagem abrangente em relação aos objetivos futuros. É essencial ter mercados eficientes que forneçam sinais de preços transparentes aos consumidores, permitindo-lhes contribuir e se beneficiar da transição. Muitos planos também carecem de informações sobre concorrência do mercado. Mercados competitivos são necessários para alcançar os objetivos pretendidos, evitando distorções nos sinais de mercado. Demanda-se uma abordagem mais estruturada e coerente quanto ao assunto;
- muitos planos mencionam a instalação de medidores inteligentes como uma forma de envolver mais os consumidores, porém, poucos estabelecem metas específicas e prazos claros; e
- em geral, a maioria dos planos carece de indicadores quantitativos para medir a competitividade.

Do exposto, observa-se que os planos nacionais no âmbito dos Estados-Membros da UE contemplam de forma abrangente e detalhada as ações envolvendo energia e clima, envolvendo vários aspectos no tocante a modicidade tarifária, competitividade e pobreza energética, inclusive com projeções no horizonte de 10

anos. Além disso, os planos descrevem objetivos, metas e as contribuições projetadas, juntamente com as políticas e medidas planejadas para alcançá-los. Também são apresentadas as estimativas de investimentos necessários para as medidas propostas. Os planos também identificam barreiras e entraves para o atingimento. Além da necessária avaliação das medidas, há uma ênfase especial quanto à avaliação geral do impacto na competitividade.

5.3.2. Elementos mínimos de um plano para modicidade tarifária do setor elétrico brasileiro

Uma atuação mais planejada e sistematizada visa a elevação do nível de maturidade da governança da política tarifária. Não se busca dar preeminência à modicidade tarifária ante aos demais requisitos do serviço adequado, mas a elaboração de um plano que busque a modicidade tarifária.

Para SEB é necessário que o planejamento estruturado relacionado à modicidade tarifária contemple uma série de elementos. O Quadro 3 contempla uma síntese dos elementos mínimos, com breve justificativa a respeito, cuja análise mais detalhada consta na sequência.

Quadro 3 - Elementos mínimos de um plano estruturado para modicidade tarifária do setor elétrico brasileiro

Conteúdo	Comentários
Diretrizes e objetivos claros	<ul style="list-style-type: none"> - Permitem direcionamento das ações - Requisitos elementares para uma boa governança - Obrigação estabelecida em normativos - União Europeia adotou no âmbito dos planos nacionais de energia e clima, inclusive quanto ao preço da eletricidade
Indicadores e metas	<ul style="list-style-type: none"> - Idem anterior, acrescentando que, além do direcionamento das ações, possibilitam mensuração dos progressos e avaliação do desempenho, além da prestação de contas e transparência
Projeções para o valor da tarifa e levantamento de fatores de risco para o valor da energia no curto, médio e longo prazo	<ul style="list-style-type: none"> - Não se trata de previsões, mas sim de projeções com base em cenários - Permitem direcionamento das ações com maior racionalidade, inclusive de realinhamentos - Reforçam o papel planejador do Estado - Contribuem para uma boa governança

	- União Europeia adotou no âmbito dos planos nacionais de energia e clima, inclusive quanto ao preço da eletricidade
Baseado em diagnósticos prévios, incluindo estudos técnicos a respeito das causas do elevado patamar das tarifas no Brasil e de seus impactos	- Permitem direcionamento das ações com maior racionalidade - Obrigação estabelecida em normativos - Contribuem para uma boa governança - Requeridos no ciclo das políticas públicas - União Europeia adotou no âmbito dos planos nacionais de energia e clima, inclusive quanto ao preço da eletricidade
Definição de estratégias de atuação sobre os fatores causais do elevado patamar das tarifas, oferecendo oportunidade de mitigação e gerenciamento dos problemas	- Idem anterior
Sistemática de elaboração que contemple a realização de consultas públicas e a formalização de grupo de trabalho interinstitucional	- Deve fazer parte da estratégia, possibilitando o maior engajamento das partes interessadas e participação social - Requisitos elementares para uma boa governança - Obrigação estabelecida em normativos - União Europeia adotou no âmbito dos planos nacionais de energia e clima, inclusive quanto ao preço da eletricidade
Programa sistematizado de monitoramento e avaliação da política tarifária, bem como das demais ações relacionadas à modicidade tarifária	- Possibilita avaliação contínua do progresso, dos resultados e dos impactos, servindo também para ajustes tempestivos - Obrigação estabelecida em normativos - Requisito elementar para uma boa governança - União Europeia adotou no âmbito dos planos nacionais de energia e clima, inclusive quanto ao preço da eletricidade

Fonte: elaborado pelo autor com base nas considerações de TCU (2022).

Ao CNPE, o TCU (2022) recomendou o estabelecimento de diretrizes e objetivos claros para a política tarifária do setor elétrico, nos seguintes termos:

9.1. recomendar ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, considerando que a modicidade tarifária é um dos requisitos para a prestação de serviço público adequado de energia elétrica, e ponderando o impacto macroeconômico e social do valor das tarifas, **que estabeleça, de forma estruturada e coerente** com os demais princípios regulatórios intitulados no art. 6º, §1, da Lei 8.987/1995, bem como com as demais políticas governamentais, **diretrizes e objetivos claros e definidos para a política tarifária do setor elétrico**, em conformidade com o disposto no art. 174, caput; art. 37, §6º; e art. 70, caput, da Constituição Federal, bem como com o art. 6º do Decreto 9.203/2017; art. 1º, III, X e XI, e art. 2º, VI, da Lei 9.478/1997; (grifos acrescidos)

Quanto ao estabelecimento de diretrizes e objetivos (Quadro 3), eles são elementos basilares da governança pública. A ausência desses elementos prejudica a atuação governamental, na medida em que não se sabe em que direção atuar. São fundamentais para uma boa governança da política tarifária. Se bem estabelecidos, podem ter um impacto significativo no desenvolvimento econômico e social do país. A definição de políticas tarifárias adequadas, que considerem a modicidade tarifária e a capacidade de pagamento dos consumidores, é essencial para garantir o acesso equitativo e para estimular a competitividade das atividades produtivas.

Servem como orientação para direcionar as ações e decisões tomadas. Ao definir diretrizes e estabelecer objetivos, o Estado proporciona também maior transparência e consistência nas políticas públicas, além de diminuir ações arbitrárias e descoordenadas. Permitem maior previsibilidade, tanto para o governo quanto para os cidadãos e demais partes interessadas.

As atribuições do CNPE congregam representantes de diversos setores governamentais, a quem cabe (art. 2º da Lei 9.478/1997 - BRASIL, 1997b) estabelecer políticas nacionais de energia e medidas específicas destinadas a, dentre outras, cumprir os objetivos das políticas nacionais para aproveitamento racional das fontes de energia (elencados no art. 1º), dentre os quais se incluem competitividade do país (art. 1º, inc. XI) e proteção de interesses do consumidor (art. 1º, inc. III).

A atuação do CNPE é importante considerando, em especial, que a política tarifária do SEB depende de vários fatores externos ao setor, como as políticas ambiental, social, agrícola, tributária, fiscal, cambial, minerária, de segurança pública e de direito do consumidor que, por sua vez, impactam nas tarifas de eletricidade e contribuem para seu elevado patamar.

Ao MME, o TCU (2022) recomendou a elaboração de um plano estruturado para modicidade tarifária, nos seguintes termos:

9.2. recomendar ao Ministério de Minas e Energia (MME), com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, em conformidade com o art. 174, caput; art. 37, §6º; e art. 70, caput, da Constituição Federal, bem como com o art. 6º do Decreto 9.203/2017; e o art. 41, IV e VI, da Lei 13.844/2019; e art. 1º, VI e IX, art. 15, incisos I, VI, VII, XIII e XX, art. 16, inc. I, XII e XIX, art. 18, VII, IX, X, art. 19, I, II, IX e XIV, art. 20, inc. IV, art. 21, inc. I, II, VI e IX e art. 22, inc. VI, do Anexo I do Decreto 9.675/2019:

9.2.1. **elabore plano estruturado para modicidade tarifária** do setor elétrico, que contemple, entre outros aspectos, **indicadores e metas, projeções para o valor da tarifa e levantamento de fatores de risco para o valor da energia nos curto, médio e longo prazos,**

pautado no equilíbrio dos princípios regulatórios aplicáveis ao assunto e coerente com as demais políticas de centro de governo;

9.2.2. inclua no plano mencionado no subitem anterior, **um programa sistematizado de monitoramento e avaliação da política tarifária**, bem como das demais ações relacionadas à modicidade tarifária, considerando:

(...) grifos acrescidos

Quanto aos indicadores e metas (Quadro 3), fora a obrigação estabelecida (TCU, 2014b, 2020), eles desempenham um papel fundamental, pois permitem a mensuração dos progressos e avaliação do desempenho, além do direcionamento das ações e da prestação de contas por parte do governo. Os indicadores fornecem informações objetivas, permitindo identificar problemas, ajustar estratégias e tomar decisões embasadas em dados concretos. As metas, por sua vez, relacionam-se a resultados específicos e mensuráveis que se pretende alcançar em um determinado prazo, servindo como referência para avaliação.

Os indicadores permitem a mensuração dos progressos e avaliação do desempenho, além do direcionamento das ações e da prestação de contas por parte do governo. Fornecem informações objetivas, permitindo identificar problemas, ajustar estratégias e tomar decisões embasadas em dados concretos. As metas, por sua vez, relacionam-se a resultados específicos e mensuráveis que se pretende alcançar em um determinado prazo, servindo como referência para avaliação. Possibilitam, portanto, acompanhar e avaliar o desempenho das ações e projetos, fornecendo informações relevantes para a tomada de decisões e o aprimoramento das políticas públicas no setor de minas e energia.

Ao estabelecer indicadores e metas, as políticas públicas se tornam mais orientadas para resultados. Além disso, facilitam a transparência, a prestação de contas e a comunicação com a sociedade, permitindo que os cidadãos e demais partes interessadas acompanhem o progresso e avaliem o impacto das políticas implementadas.

Como demonstrado no subtítulo anterior (“5.3.1 - O caso da União Europeia”), a União Europeia exige uma série de indicadores e metas para os planos nacionais integrados de clima e energia dos Estados-Membros, inclusive quanto ao preço da eletricidade (UNIÃO EUROPEIA, 2018).

Quanto às projeções para o valor da tarifa no curto, médio e longo prazos (Quadro 3), não se trata de uma previsão propriamente, mas sim projeções com base

em cenários. O que se espera é que sejam desenvolvidas projeções dos resultados pretendidos com as políticas, tendo uma visão de longo prazo, até para que possam ser monitorados.

Em relação ao levantamento de fatores de risco para o valor da energia, trata-se de instrumento de gestão de riscos que pode contribuir para que o Brasil obtenha tarifas módicas, com a proposição de medidas para mitigá-los.

Projeções e estudos consistentes são necessários. Uma visão de longo prazo permite identificar tendências e antecipar desafios futuros. Com base em projeções e estudos técnicos, é possível antecipar demandas e riscos relacionados.

Ademais, como *benchmarking*, tem-se que a União Europeia estabeleceu a necessidade do estabelecimento de trajetórias com horizontes decenais para vários parâmetros, inclusive quanto ao preço da eletricidade, além de vários outros. Fatores de risco são também objeto do Regulamento UE 2018/1999, inclusive quanto aos impactos nos preços da energia e nos serviços públicos (UNIÃO EUROPEIA, 2018).

Quanto à elaboração com base em diagnósticos prévios, incluindo estudos a respeito das causas do patamar das tarifas e de seus impactos (Quadro 3), trata-se de elementos necessários no ciclo das políticas públicas.

Ao se realizar um diagnóstico das raízes do problema que impacta o valor das tarifas é possível planejar ações que as combatam e mitiguem os riscos de novos aumentos, contribuindo para a modicidade.

Não é razoável a condução de política tarifária sem estudos consistentes. Em levantamento exploratório, o TCU (2021) apontou uma série de causas que levam aos valores vigentes e ao crescimento histórico (Quadro 4).

Quadro 4 - Principais causas do elevado patamar das tarifas

Causa	Impacto/ Efeito estimado
Tributos e encargos	R\$ 79 bilhões/ano
Pagamento de indenização de ativos de transmissão	R\$ 72 bilhões (decorrentes da MP 579/2013, parcelados até 2028)
Repasso do risco hidrológico ao consumidor em decorrência da MP 688/2015	R\$ 70 bilhões acumulados (até julho de 2021), variando entre R\$ 4,2 bilhões em 2016 (ano com menor valor repassado) e R\$ 17,9 bilhões em 2017 (ano com maior valor repassado, com a ressalva de que não havia dados completos para 2021 durante a execução da auditoria)

Não realização de leilões em 2012 em decorrência da renovação das concessões próximas do vencimento	Exposição involuntária das distribuidoras no mercado de curto prazo e necessidade de assunção de empréstimo (Conta-ACR) de R\$ 21 bilhões para cobrir os gastos extras em virtude de crise hídrica que elevou o preço de curto prazo
Criação da Conta-Covid	Postergação de R\$ 14,8 bilhões de aumentos tarifários em 2020
Aumento de subsídios tarifários	Elevação da tarifa para a coletividade em virtude da concessão de benefícios a grupos específicos prescindindo de estudos aprofundados ou estimativas de impacto.
Redução do mercado consumidor regulado	Aumento da tarifa por dois motivos básicos: 1- rateio de custos por menos consumidores; 2- aumento de subsídios a fontes incentivadas, uma vez que, até certo patamar de carga, a migração para o mercado livre é motivada por contratação de fontes incentivadas pelo migrante.
Garantias físicas superdimensionadas e contratação de energia de reserva	Não há estimativa para o impacto total, que inclua os gastos com energia de reserva, que levem em consideração a degradação da segurança do sistema.

Fonte: TCU (2022)

A identificação de causas não pressupõe que devam ser concebidas medidas corretivas incidindo sobre todas elas. A formulação de propostas de melhoria pode ser direcionada para um conjunto limitado de fatores que se apresentam com maiores possibilidades de êxito. A análise das causas apontadas para o atual patamar das tarifas reforça a inexistência de uma ação coordenada que busque ativamente a modicidade tarifária. Causas como a Conta-ACR já estão consumadas e pagas, mas foram mencionadas por ilustrar o impacto já repassado aos consumidores e que sem uma ação estruturada pode voltar a ocorrer. Nesse sentido, a proposta é possibilitar o direcionamento de ações para atuar sobre as causas ainda em andamento, bem como contribuir para que outros novos fatores não venham prejudicar a modicidade. Por fim, o estudo de motivos que influenciam no valor das tarifas deve ser um trabalho constante, propondo ações para corrigir eventuais disfunções, sempre que possível.

Como *benchmarking* internacional, tem-se que, no âmbito dos planos nacionais integrados, os Estados-Membros partem do panorama vigente, para então realizarem as projeções. Quanto ao valor das tarifas em específico, indica-se também a necessidade de contemplar os componentes do preço (energia, rede, impostos/taxas) e descrição dos subsídios à energia (UNIÃO EUROPEIA, 2018).

Quanto à definição de estratégias de atuação sobre os fatores causais do elevado patamar das tarifas, oferecendo oportunidade de mitigação e gerenciamento dos problemas (Quadro 3), trata-se de instrumento de gestão de risco.

A sua implementação pressupõe o prévio diagnóstico do problema. Permite o adequado desenho da política, que será baseada em evidências e precedida de análise de alternativas.

A definição de estratégias de atuação não substitui ou retira qualquer competência do Congresso Nacional, podendo inclusive servir de fonte de informações para o Poder Legislativo. Reforça-se, com isso, a competência do Congresso Nacional para criação ou alteração de políticas públicas.

Como *benchmarking*, aponta-se que a definição de estratégias de atuação é um dos pilares que a União Europeia adotou no âmbito da União de Energia (UNIÃO EUROPEIA, 2018).

Quanto à sistemática de elaboração que contemple a realização de consultas públicas e a formalização de grupo de trabalho interinstitucional (Quadro 3), trata-se de elemento que deve fazer parte da estratégia, possibilitando o maior engajamento das partes interessadas, contribuindo para a boa governança. Consiste em um procedimento que deve fazer parte do ciclo da política pública, permitindo também alinhamento entre organizações e partes interessadas.

Mecanismos de estímulo à participação da sociedade e dos interessados em geral, a exemplo das consultas públicas, devem ser devidamente institucionalizados, garantindo transparência e a participação adequada dos atores envolvidos.

É uma forma para buscar que decisões, estratégias, planos e ações atendam ao maior número possível interessados, de modo balanceado, equitativo e sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.

De acordo com as boas práticas, deve ocorrer desde a etapa de planejamento, incluindo a definição dos objetivos, prioridades e estratégia clara e compreensível, de modo que todos estejam cientes dos resultados esperados.

No âmbito da Regulamento UE 2018/1999 (UNIÃO EUROPEIA, 2018), há previsão explícita para realização de consultas públicas e diálogos com interessados, com previsão para lançamento do debate sobre a energia com as partes interessadas, de modo a contribuir para a definição das políticas e apoiar a participação ativa na gestão da transição energética. Além disso, aponta-se para a necessidade de melhoria dos dados, da análise e das informações necessárias para apoiar a União

da Energia, reunindo os conhecimentos relevantes e tornando-os facilmente acessíveis a todas as partes interessadas.

Quanto ao programa sistematizado de monitoramento e avaliação da política tarifária, bem como das demais ações relacionadas à modicidade tarifária (Quadro 3), além de uma obrigação estabelecida em normativos, possibilita-se dessa forma a avaliação contínua do progresso, dos resultados e dos impactos, servindo também para ajustes tempestivos.

Porém, a falta de um adequado desenho, estruturação e institucionalização da política tarifária, acaba inviabilizando um sistema estruturado de monitoramento e avaliação das iniciativas desenvolvidas.

A carência de uma sistemática estruturada de monitoramento e avaliação tem diversos efeitos negativos. Tende a prejudicar o processo de tomada de decisões baseadas em evidências, o que pode resultar na manutenção de iniciativas ineficientes, ineficazes, não efetivas, antieconômicas ou não sustentáveis. A falta de controle também dificulta a evolução e a otimização das iniciativas e reduz a transparência quanto à qualidade e ao valor público das iniciativas. Além disso, uma política pública que não é monitorada durante a sua execução, nem avaliada posteriormente, possui um maior risco de não atingimento dos objetivos e uma consequente redução de sua eficiência, sua eficácia e seu impacto em favor da sociedade. Trata-se, portanto, de um requisito elementar para uma boa governança.

No Regulamento UE 2018/1999 (UNIÃO EUROPEIA, 2018), a União Europeia estabeleceu uma série de regras quanto à comunicação dos resultados por meio de relatórios. Foram estabelecidos uma série de procedimentos, incluindo elementos mínimos necessários, a serem atendidos nos acompanhamentos dos progressos e avaliação dos resultados pelos Estados-Membros e pela própria Comissão.

Do exposto, conclui-se um plano para a modicidade tarifária do SEB deve, minimamente, (i) ser elaborado com base em diagnóstico prévio (incluindo estudos técnicos a respeito das causas do elevado patamar das tarifas no Brasil) e lastreado em consultas públicas e participação dos stakeholders; e (ii) contemplar diretrizes e objetivos claros, indicadores e metas, projeções para o valor da tarifa, levantamento de fatores de risco para o valor da energia, estratégias de atuação e programa de monitoramento e avaliação da política tarifária.

5.3.3. Benefícios decorrentes de uma atuação mais planejada e sistematizada

Os benefícios são decorrentes da atuação governamental lastreada em boa governança e no ciclo de políticas públicas. Espera-se uma atuação mais racional, com mais eficiência na implementação das políticas e efetividade dos resultados, além de transparência e *accountability*, com as decisões governamentais sejam tomadas de forma participativa, responsável e baseada em evidências. Isso fortalece a confiança da sociedade nas instituições e no processo decisório, contribuindo para uma maior legitimidade do governo.

Planos setoriais contribuem no direcionamento das ações, articulação das instituições e divulgação dos resultados, mas servem também como base para a avaliação das propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas, facilitando que essas propostas estejam alinhadas com os objetivos e prioridades estabelecidos. Contribuem, portanto, para a boa governança, pois promovem um processo decisório orientado por evidências.

Eles promovem também a utilização de dados e informações fundamentadas, auxiliando os tomadores de decisão a avaliar as diferentes opções disponíveis e selecionar aquelas que têm maior probabilidade de alcançar os resultados desejados. Além disso, ao fortalecer o acesso público à informação, promovem transparência, permitindo que os cidadãos acompanhem as ações do governo, compreendam as políticas em vigor e participem ativamente do processo democrático. Isso contribui para a construção de uma governança mais inclusiva e responsável, na qual os interesses e necessidades da sociedade sejam considerados.

O Poder Legislativo, por sua vez, pode utilizar das informações disponibilizadas para aprimorar e redirecionar as leis. A soberania do Congresso Nacional, quanto à formulação de políticas públicas, é inclusive reforçada. A política tarifária do SEB interage com diversas outras políticas, aumentando a importância de subsídios consistentes ao Congresso Nacional.

A formalização da política tarifária do SEB é respaldada por normativos vigentes, boas práticas de gestão de políticas públicas e *benchmarking* internacional. Esforços nesse sentido são justificados pela importância econômica e social do setor.

A definição clara de objetivos a serem perseguidos poderá estimular iniciativas para reduzir as tarifas e dificultar iniciativas que possam prejudicar o alcance desses objetivos. Deve estar claro para todos o que se espera da política tarifária.

Com objetivos claros e projeções consistentes, facilita-se também maior harmonia na conciliação de interesses públicos e privados, pois as decisões passam ser tomadas com base em evidências consistentes, permitindo maior racionalização.

A identificação clara dos papéis e responsabilidades de cada instituição, por sua vez, promove uma atuação conjunta e alinhada entre as diferentes instituições envolvidas, potencializando a eficácia das políticas públicas e a otimização dos recursos disponíveis.

Um monitoramento transparente da evolução da tarifa de energia elétrica, com indicadores de desempenho que permitam a comparação do valor da tarifa de energia elétrica com as projeções realizadas, as metas estabelecidas e com índices inflacionários,

O acompanhamento concomitante da evolução das tarifas, comparando-as com os indicadores estabelecidos, permite identificar se o plano está alcançando seus resultados quanto à tarifa, e, em caso negativo, quais os pontos que precisam ser ajustados. Possibilita-se uma intervenção tempestiva dos órgãos competentes.

Facilita-se a avaliação dos serviços prestados pelas distribuidoras, o cumprimento das obrigações contratuais e regulatórias, e identificação de eventuais problemas ou deficiências que possam impactar negativamente os consumidores. Além disso, o acompanhamento do desempenho das distribuidoras possibilita verificar a eficiência econômica do setor, incluindo a avaliação das tarifas praticadas e o equilíbrio entre a remuneração justa dos investimentos e a capacidade de pagamento dos usuários.

A avaliação do valor das tarifas é um aspecto crucial no contexto do setor elétrico, sendo fundamental para garantir a justiça e a equidade na prestação do serviço. O Ministério de Minas e Energia deve desempenhar um papel importante nesse sentido, acompanhando e avaliando regularmente o valor das tarifas praticadas pelas distribuidoras. Essa avaliação considera diversos fatores, como os custos de geração, transmissão e distribuição de energia, os encargos setoriais, os tributos e os indicadores econômicos. A análise do valor das tarifas busca assegurar que os consumidores não sejam onerados de forma excessiva e que as tarifas sejam justas e compatíveis com a qualidade do serviço prestado. Além disso, essa avaliação também visa promover a transparência e a participação dos consumidores no processo, garantindo que eles tenham acesso às informações necessárias e possam contribuir para a definição das tarifas de forma adequada e democrática.

A comunicação adequada significa também mais transparência e supervisão pela sociedade. É essencial para promover a transparência, fortalecendo também a confiança nas instituições e permitindo a participação dos cidadãos na tomada de decisão. Ao compartilhar informações de forma transparente, o governo demonstra seu compromisso com a prestação de contas e a construção de uma gestão pública eficiente e responsável.

Enfim, trata-se de um instrumento para o Poder Público exercer um papel mais estratégico e atuante na promoção do desenvolvimento econômico e social do país, buscando redução de desigualdades e justiça social. Em síntese, apontam-se os seguintes benefícios:

- atuação mais coordenada por parte do CNPE, MME, Aneel e Congresso Nacional, possibilitando mais consistência nas intervenções;
- mais transparência nas tomadas de decisões, permitindo a análise e o escrutínio de seu comportamento e desempenho;
- maior alinhamento entre as instituições e partes interessadas;
- menos suscetibilidade a decisões arbitrárias e influência de interesses privados;
- visão de curto, médio e longo prazo;
- mais clareza e previsibilidade para agentes públicos em suas atuações e ao setor privado em geral;
- possibilidade de atuação preventiva frente a riscos e redução de efeitos negativos imprevistos, inclusive por meio de planos de contingência;
- mais tempestividade nas intervenções diante de barreiras e entraves para o atingimento das metas estabelecidas, assim como possíveis obstáculos e alternativas de atuação;
- mais estabilidade e previsibilidade no valor das tarifas;
- mais influência dos consumidores e dos interessados em geral nas medidas relacionadas à modicidade tarifária;
- proteção dos interesses dos consumidores, com informações mais claras e que atendam ao maior número possível interessados, de modo balanceado, equitativo e sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos;

- foco no consumidor, em especial quanto à população mais carente, podendo servir como instrumento para redução de desigualdades sociais e melhoria da qualidade de vida da população, garantindo que o amplo acesso à energia elétrica não seja um privilégio apenas para os mais ricos;
- tarifas mais módicas para os consumidores;
- maior competitividade da economia;
- mais informações para subsidiar a atuação do Congresso Nacional;
- caminhos mais claros para o futuro do setor elétrico brasileiro.

Espera-se mais atenção e protagonismo à modicidade tarifária, que não deve ser tratada como uma mera consequência da aplicação de mecanismos de mercado, regras regulatórias e ações pontuais em geral.

6. Conclusões

O setor elétrico brasileiro passa por um cenário de deficiências na institucionalização da política tarifária. Como resultado, tem-se o crescimento das tarifas acima da inflação e valores elevados quando comparados a outros países, a devido a diversos fatores, como adoção de medidas sem estudos prévios consistentes. A falta de ações estruturantes do Poder Público, com frequente adoção apenas de medidas paliativas e a postergação da solução de questões estruturais, indica uma tendência de insustentabilidade no valor das tarifas e de maior pressão sobre a modicidade tarifária no médio e longo prazo caso nada seja feito.

Dada a relevância da eletricidade para o país e a preocupação com o valor das tarifas no curto, médio e longo prazo, é necessário buscar alternativas para a atuação do Poder Público quanto à política tarifária do setor visando à modicidade tarifária. Essa situação é ainda mais relevante em um país com o Brasil com grande parte da população em estado de vulnerabilidade social.

O objetivo geral da pesquisa realizada foi discutir a importância de um planejamento estruturado para a obtenção de tarifas mais módicas. Os objetivos específicos contemplaram: (i) discutir o conceito de modicidade tarifária; (ii) analisar dispositivos normativos quanto à necessidade de um planejamento estruturado; e (iii) apontar os benefícios para a modicidade tarifária decorrentes de uma atuação mais planejada e sistematizada por parte do Governo Federal.

Quanto ao primeiro objetivo específico (conceito de modicidade tarifária), conclui-se que o conceito de modicidade tarifária no setor elétrico brasileiro deve ser entendido como a prestação do serviço de eletricidade com preços justos e acessíveis aos consumidores. A conquista da modicidade tarifária pressupõe a adoção de políticas que busquem preços justos para todos, contribuindo para um desenvolvimento mais inclusivo. Não basta que na definição das tarifas considere-se apenas a remuneração dos investimentos necessários para garantir a prestação do serviço. Deve-se considerar a capacidade de pagamento dos usuários. Ao Poder Público, cabe atuar de forma que o valor das faturas pagas pelos consumidores concilie a remuneração dos investimentos necessários dos concessionários com a capacidade de pagamento dos consumidores.

Quanto ao segundo objetivo específico (dispositivos normativos), conclui-se que a necessidade de um plano estruturado para modicidade tarifária é indicada em uma variedade de dispositivos constitucionais, legais e infralegais, demonstrando a importância atribuída ao tema pelo legislador e pelos normativos infralegais. Embora não exista uma norma única específica que trate dessa questão, a legislação e os regulamentos estabelecem regras buscando uma política tarifária lastreada em uma boa governança pública.

A legislação estabelece que cabe ao Estado o papel de planejador visando justiça social. O Poder Público deve atuar para reduzir desigualdades e assegurar a existência digna a todos, por meio de políticas públicas adequadas. Ao garantir serviços públicos de qualidade, eficientes e acessíveis, o Estado contribui para uma sociedade mais equilibrada e inclusiva.

No âmbito do setor elétrico, inúmeros dispositivos legais e infralegais reforçam que as instituições devem atuar de forma planejada. Além disso, os normativos destacam que a responsabilidade da atuação em defesa do interesse público e na proteção dos consumidores. É uma obrigação jurídica do Estado buscar tarifas justas.

Em se tratando de governança pública, partindo do princípio constitucional da eficiência, referenciais do TCU e os decretos federais indicam a necessidade de o governo federal atuar de forma planejada, institucionalizada e formalizada. Vários aspectos sobre governança pública estão positivados nesses decretos, que estão alinhados com uma demanda internacional de melhoria na governança pública e com a necessidade nacional de políticas públicas efetivas.

Quanto ao terceiro objetivo específico (benefícios de um plano estruturado), além dos elementos descritos acima, consideraram-se também o Regulamento UE 2018/1999 da União Europeia (governança e planos nacionais integrados de energia e clima) e o Acórdão 1.376/2021-Plenário do TCU (política tarifária do SEB). Os planos nacionais integrados dos Estados-Membros da UE contemplam de forma abrangente e detalhada as ações envolvendo energia e clima. Os planos descrevem objetivos, metas e as contribuições projetadas, juntamente com as políticas e medidas planejadas para alcançá-los.

Os elementos mínimos recomendados pelo TCU ao MME para o plano estruturado estão aderentes ao estabelecido no regulamento da União Europeia. Das análises realizadas, conclui-se que um plano para a modicidade tarifária do SEB deve, minimamente, (i) ser elaborado com base em diagnóstico prévio e lastreado em

consultas públicas e participação dos stakeholders; e (ii) contemplar diretrizes e objetivos claros, indicadores e metas, projeções para o valor da tarifa, levantamento de fatores de risco para o valor da energia, estratégias de atuação e programa de monitoramento e avaliação da política tarifária.

Entre os benefícios esperados, destacam-se: atuação mais coordenada das instituições; mais transparência; menos suscetibilidade a decisões arbitrárias e influência de interesses privados; possibilidade de atuação preventiva frente a riscos e redução de efeitos negativos imprevistos; mais tempestividade nas intervenções diante de possíveis obstáculos; mais estabilidade e previsibilidade no valor das tarifas; tarifas mais módicas para os consumidores; maior competitividade da economia; mais informações para subsidiar a atuação do Congresso Nacional; caminhos mais claros para o futuro do setor elétrico brasileiro

De todo o exposto, conclui-se que é fundamental uma boa governança da política tarifária, possibilitando uma atuação mais racional, eficiente na implementação e efetiva nos resultados. A elaboração de um plano estruturado para tarifas mais módicas no SEB é um elemento necessário. Primeiro, porque os consumidores brasileiros, em particular a população mais carente, não têm amplo acesso à energia elétrica, e tarifas módicas são um requisito essencial para isso. Segundo, porque se trata de uma obrigação estabelecida em uma série de dispositivos constitucionais, legais e infralegais, e respaldada em boas práticas e *benchmarking* internacional. Terceiro, porque tem uma série de benefícios potenciais, permitindo uma atuação mais coordenada das instituições, mais transparência e previsibilidade nas tarifas e deixando o setor menos susceptível a ações arbitrárias.

Ressalta-se que, em que pese o plano estruturado ser uma etapa fundamental para o alcance de tarifas mais módicas, várias outras ações são necessárias, de forma a cumprir o ciclo requerido para uma boa política pública, contemplando um processo transparente de formação de agenda pública, adequado desenho da política, processo decisório aberto (transparente e participativo), estruturação adequada dos processos de governança e gestão; implementação eficiente, eficaz e efetiva e avaliação contínua do desempenho, dos resultados e dos impactos das políticas públicas.

7. Referências

- ANEEL. *Luz na tarifa*. 2021. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/pt/web/guest/luz-na-tarifa>. Acessado em: 10 maio 2022.
- ANEEL. *Resolução Normativa 1.000/2021 - Estabelece as Regras de Prestação do Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica*. 2021. Disponível em: <https://biblioteca.aneel.gov.br/>. Acessado em: 24 Jul. 2023.
- ANEEL. *Tarifas*. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/tarifas>. Acessado em: 18 jul. 2023.
- ANEEL. *Tarifas de fornecimento de energia elétrica*. [S. l.: s. n.], 2005.
- BANCO MUNDIAL. *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington DC: [s. n.], 1989.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de direito administrativo*. [S. l.]: Malheiros, 2010.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/legislacao . Acessado em: 14 dez. 2014.
- BRASIL. *Decreto 2.335/1997 - Constitui a Aneel e aprova sua Estrutura Regimental*. 1997a. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2335.HTM . Acessado em: 19 jul. 2022.
- BRASIL. *Decreto 9.203/2017 - Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. 2017. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acessado em: 19 jul. 2022.
- BRASIL. *Decreto 9.675/2019 - Aprova a Estrutura Regimental do Ministério de Minas e Energia*. 2019a. Disponível em: www4.planalto.gov.br/legislacao/. Acessado em: 19 jul. 2022.
- BRASIL. *Decreto 10.531/2020 - Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031*. 2020. Disponível em: www4.planalto.gov.br/legislacao/. Acessado em: 19 jul. 2022.
- BRASIL. *Decreto 11.492/2023 - Aprova a Estrutura Regimental do Ministério de Minas e Energia*, 2023a. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/> . Acessado em: 9 jul. 2023.
- BRASIL. *Decreto-Lei 200/1967 - Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências*. 1967. www4.planalto.gov.br/legislacao/. Acessado em: 19 jul. 2022.
- BRASIL. *Lei 8.987/1998 - Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá*

outras providências. 1998. www4.planalto.gov.br/legislacao/. Acessado em: 19 jul. 2022.

BRASIL. *Lei 9.074/1995 - Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências*. 1995. www4.planalto.gov.br/legislacao/. Acessado em: 19 jul. 2022.

BRASIL. *Lei 9.427/1996 - Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica*. 1996. Disponível em: www4.planalto.gov.br/legislacao/. Acessado em: 19 jul. 2022.

BRASIL. *Lei 9.478/1997 - 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*. 1997b. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478compilado.htm. Acessado em: 19 jul. 2022.

BRASIL. *Lei 10.847/2014 - Autoriza a criação da Empresa de Pesquisa Energética*. 2004a. www4.planalto.gov.br/legislacao/. Acessado em: 19 jul. 2022.

BRASIL. *Lei 10.848 - Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica*. 2004b. Disponível em: www.planalto.gov.br/legislacao/. Acessado em: 18 ago. 2022.

BRASIL. *Lei 13.844/2019 - Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios*. 2019b. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>. Acessado em: 9 jul. 2023.

BRASIL. *Lei 13.971/2019 - Institui o Plano Plurianual da União de 2020 a 2023*. 2019c. Disponível em: www.planalto.gov.br/legislacao. Acessado em: 17 ago. 2022.

BRASIL. *Lei 14.600/2023 - Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios*. 2023b. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm.

CÂMARA, J. A. *Tarifa nas concessões*. 1a ed. [S. I.]: Malheiros Editora, 2009.

CASTRO, N. de; RAMOS, D.; BRANDÃO, R.; PRADO, F.; MORAIS, P. de; GALVÃO, P.; ARNAU, A.; DORADO, P.; ROSENTAL, R.; DANTAS, G.; LAFRANQUE, A. *As tarifas de energia elétrica no Brasil e em outros países: o porquê das diferenças*. 1a ed. Rio de Janeiro: Ed. Fábrica de Livros, 2017. . Acessado em: 5 maio 2022.

CIUCCI, M. *Política energética: princípios gerais*. [S. I.: s. n.], 2023. Disponível em: www.europarl.europa.eu/factsheets/pt. Acessado em: 9 jul. 2023.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 23o ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

DIAS, R.; MATOS, F. *Políticas públicas: princípios, fundamentos e processos*. 1a edição. [S. I.]: Atlas, 2012.

DUCA, F. M. F. *Regulação econômica e modicidade tarifária no transporte público urbano*. 2023. Monografia – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF, 2023.

ENERGY POVERTY OBSERVATORY. *Energy Poverty Observatory in Greece: a tool for the effective measurement and monitoring of energy poverty*. [S. l.: s. n.], 2021. Disponível em: www.energypoverty.eu. Acessado em: 9 jul. 2023.

IEA. *Energy prices and taxes for OECD countries*. [S. l.: s. n.], 2020. Disponível em: www.iea.org/t&c/.

IPEC. *Crise Energética*. [S. l.: s. n.], 2022. Disponível em: <https://climaesociedade.org/publicacoes/pesquisa-crise-energetica/>. Acessado em: 19 jul. 2023.

NARDES, J. A. R. *O controle externo como indutor da governança em prol do desenvolvimento*. Revista do TCU, p. 16-19, 2013.

ONU. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - As Nações Unidas no Brasil*. 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acessado em: 19 jul. 2023.

ONU. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acessado em: 24 Jul. 2023.

REIS, F. S. *Mudanças climáticas e transição energética justa: Reflexões sobre a atuação do TCU*. 2023. Monografia – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF, 2023.

RODRIGUES JUNIOR, J. C. M.; VIEIRA, R. S. *A política tarifária e a sua relação com a inserção de usuários(as) no serviço público municipal de transporte coletivo de passageiros(as)*. Revista DIREITO UFMS, vol. 5, p. 270–283, 2019. .

SOUZA, A. L. de. *A modicidade tarifária nas concessões de serviços públicos*. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016. DOI 10.11606/D.107.2017.TDE-21022017-152452. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-21022017-152452/>. Acessado em: 5 maio 2022.

TCU. *Acórdão 1.215/2019-Plenário - Auditoria operacional realizada com o objetivo de verificar a eficiência do custeio de políticas públicas com base em subsídios da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)*. [S. l.: s. n.], 2019a.

TCU. *Acórdão 1.376/2022-Plenário - Auditoria operacional para avaliação da existência, efetividade e coerência da política tarifária do setor elétrico brasileiro*. [S. l.: s. n.], 2022.

TCU. *Acórdão 2.565/2014-Plenário - Auditoria operacional sobre o impacto da Medida Provisória n. 579/2012 – convertida na Lei n. 12.783/2013 – na Conta de Desenvolvimento Energético - CDE e no sistema elétrico brasileiro*. [S. l.: s. n.], 2014a.

TCU. *Acórdão 2.877/2019-Plenário - Recurso referente à auditoria operacional realizada com o objetivo de verificar a eficiência do custeio de políticas públicas com base em subsídios da conta de desenvolvimento energético (CDE)*. [S. l.: s. n.], 2019b.

TCU. *Acórdão 86/2023-Plenário - Solicitação do Congresso Nacional, para apuração dos comandos da Lei 14.182/2021, especialmente quanto às térmicas a gás natural*. [S. l.: s. n.], 2023.

TCU. Referencial Básico de Governança. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014b.

TCU. Referencial Controle de Políticas Públicas: Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020.

UNIÃO EUROPEIA. *Comunicação 2015/80 - Uma estratégia-quadro para uma União da Energia resiliente dotada de uma política em matéria de alterações climáticas virada para o futuro*. Bruxelas: [s. n.], 25 fev. 2015. Disponível em: https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/implementation-eu-countries/energy-and-climate-governance-and-reporting/national-energy-and-climate-plans_en . Acessado em: 19 jul. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. *Comunicação 2020/564 - Avaliação a nível da UE dos planos nacionais em matéria de energia e clima - Impulsionar a transição ecológica e promover a recuperação económica através do planeamento integrado no domínio da energia e do clima*. Bruxelas: [s. n.], 17 fev. 2020. Disponível em: https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/implementation-eu-countries/energy-and-climate-governance-and-reporting/national-energy-and-climate-plans_en . Acessado em: 19 jul. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. *Regulamento UE 2018/1999 - Relativo à Governança da União da Energia e da Ação Climática*. 2018. Disponível em: https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/implementation-eu-countries/energy-and-climate-governance-and-reporting/national-energy-and-climate-plans_en . Acessado em: 19 jul. 2023.

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável