

**CONTRATAÇÃO DE ENERGIA DE RESERVA NA LEI Nº 14.182/2021:
ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO**

Leonardo R. Albernaz

1. INTRODUÇÃO

Em julho de 2021, o Congresso Nacional autorizou a privatização das Centrais Elétricas Brasileiras S/A, empresa conhecida como Eletrobras, e no mesmo diploma legal introduziu alguns condicionantes no processo de desestatização, como a contratação de energia de reserva gerada por termelétricas a gás natural.

A rigor, outros dispositivos estranhos à privatização foram introduzidos ao longo do processo legislativo de conversão da Medida Provisória 1.031/2021 na Lei 14.182/2021, como uma reserva de mercado para contratação de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH), a prorrogação dos contratos das usinas no âmbito do Programa de Incentivos às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa) e a autorização para construção do Linhão do Tucuruí – sistema de transmissão que deve ligar Roraima ao sistema elétrico nacional – sem necessidade de licenças do Ibama e da Funai.

Se a privatização da Eletrobras, como uma das maiores companhias do setor elétrico do mundo, representou um marco importante na história recente da política energética do Brasil, os referidos dispositivos legais que se inseriram nesse processo levantaram uma série de questionamentos relevantes do ponto de vista de seus reflexos sobre o setor elétrico e sobre a economia brasileira. Particularmente, os dispositivos relacionados à contratação de energia de reserva podem trazer impactos diretos bilionários sobre os consumidores nos próximos anos.

Este artigo visa explorar essas questões sob a perspectiva da análise econômica do direito, buscando ampliar a compreensão das implicações econômicas, sociais e ambientais decorrentes desses dispositivos, especificamente determinantes da contratação de 8.000 MW de geração de termelétricas a gás natural. Para isso, serão verificados os elementos essenciais no escopo de uma análise de impacto legislativo, em

um levantamento retrospectivo que pode subsidiar os debates correntes e futuros sobre a implementação dessas medidas.

A análise aqui apresentada não recai somente sobre os impactos financeiros que afetam os consumidores de eletricidade, mas também sobre as ineficiências introduzidas no mercado de energia, incluindo os incentivos distorcidos e a insegurança jurídica, e como eles podem afetar as decisões de investimento e a dinâmica competitiva no setor.

Além disso, o artigo explora o descompasso entre os dispositivos legais e o planejamento estratégico de médio e longo prazo do setor elétrico, potencialmente capaz de minar os esforços para garantir o equilíbrio entre segurança energética, sustentabilidade e provimento de eletricidade a custos módicos aos consumidores industriais, comerciais e residenciais, impactando assim a competitividade do produto nacional e o bem-estar da sociedade.

2. CONTEXTO HISTÓRICO

As discussões sobre a privatização da Eletrobras, uma das maiores companhias de energia elétrica da América Latina, começaram de forma mais intensa ainda na década de 1990, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, quando ocorreram uma série de outras desestatizações, inclusive no setor de energia. A ideia foi retomada durante o governo de Michel Temer, por volta de 2017, mas somente a partir de 2019, no governo de Jair Bolsonaro, os debates sobre a privatização da Eletrobras se intensificaram novamente.

De forma geral, as principais justificativas para a privatização da Eletrobras se relacionaram a aspectos como a eficiência econômica da empresa e do setor, a necessidade de investimentos expressivos nos próximos anos, as limitações fiscais da União e o próprio o papel do Estado.

Na mensagem que encaminhou a MP 1.031/2021 ao Congresso Nacional (Brasil, 2021a), o Governo Federal destacou que a privatização da Eletrobras também se inseria em uma estratégia governamental para atrair recursos adicionais para a empresa, permitindo, assim, a sua expansão sustentável, haja vista sua queda ao longo da década anterior. Conforme a mensagem, a participação da Eletrobras no crescimento da oferta de energia elétrica do Brasil se reduziu de 36% para 30%, entre 2011 e 2019; no mesmo período, a participação da empresa na Rede Básica do Sistema declinou de 58% para 45%. A mensagem lembrou ainda que a Eletrobras não participava de leilões de

transmissão de energia desde 2015, embora esses leilões tenham sido exitosos, com média superior a 95% dos lotes vendidos e com significativos descontos médios.

De outro lado, também de acordo com o Governo Federal, a expansão da geração e da transmissão de energia elétrica demanda investimentos superiores a R\$ 400 bilhões até 2030, o que, por sua vez, requer a participação de empresas robustas e capitalizadas, capazes de competir nesse mercado. Além disso, espera-se que a competição resultante de um setor energético mais diversificado beneficie os consumidores, por meio da redução dos custos.

Finalmente, sob a ótica fiscal e do papel do Estado, a privatização também se inseria em uma visão mais ampla de focalização das despesas públicas em áreas sociais, como educação, saúde e segurança pública. Essa visão se reforça pela percepção de que o setor de energia brasileiro, com maturidade e estabilidade regulatória, é atrativo para investidores privados, capazes de assegurar a necessária expansão da geração e da distribuição de energia elétrica.

Nesse contexto, a proposta para a privatização da Eletrobras consistia em um aumento do capital social por meio de uma subscrição pública de ações ordinárias, não acompanhada pela União, resultando na diluição de sua participação acionária e no cessamento de sua posição majoritária.

Desde a edição da MP 1.031/2021, a capitalização da Eletrobras foi condicionada a algumas medidas relacionadas à viabilização da operação pretendida, como a renovação dos contratos de concessão para suas usinas hidrelétricas, alterando o regime de comercialização de energia elétrica; a reestruturação acionária para que as empresas Eletrobras Termonuclear e Itaipu Binacional permaneçam sob controle direto ou indireto da União, devido a restrições constitucionais e acordos internacionais; e a modificação do estatuto social da Eletrobras para limitar o poder de voto dos acionistas a 10% do capital votante, vedando acordos de acionistas para o exercício do direito de voto e criação de uma ação preferencial de classe especial pertencente exclusivamente à União.

Além disso, foram inseridas outras condições, entre as quais se destacam: exigência de que as concessionárias afetadas pela medida contribuam com aportes anuais para a revitalização do Rio São Francisco e o desenvolvimento de projetos na Amazônia Legal; previsão da destinação de 78,4 MW médios, durante vinte anos, a partir de 2022, para o operador da transposição do São Francisco, ao preço de R\$ 80/MWh, ajustado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA); e imposição, à Eletrobras, da

manutenção do pagamento das suas contribuições associativas ao Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (Cepel) por um período de quatro anos.

Durante a tramitação legislativa, contudo, diversos outros dispositivos foram inseridos no processo de conversão da medida provisória em lei, alguns dos quais não diretamente relacionados com o processo de privatização. A esse respeito, é importante rememorar de forma sintética a tramitação no Parlamento da MP e suas condições de validade.

A medida provisória, um ato unilateral do Presidente da República com força de lei, é emitida em casos de relevância e urgência. Ela possui o poder de lei imediatamente após a edição, apesar de necessitar de ratificação subsequente pelo Congresso Nacional para ser transformada definitivamente em lei ordinária. A medida provisória possui um prazo de validade inicial de 60 dias, que é automaticamente prorrogado por um período semelhante se a votação não for concluída em ambas as Casas do Congresso. Se, após 45 dias de sua publicação, a MP ainda não tiver sido avaliada, entra em regime de urgência, com a suspensão de todas as outras deliberações legislativas na Casa onde estiver em tramitação.

No caso da privatização da Eletrobras, a MP 1.031 foi editada em 23/02/2021, quando se estabeleceu o calendário para sua tramitação no Congresso Nacional. Em 26/02/2021, encerrado o prazo regimental, foram apresentadas 570 emendas de deputados federais à medida provisória. Em 18/05/2021, ocorreu a apresentação do “Parecer Preliminar de Plenário n. 1”, pelo Deputado Elmar Nascimento (Brasil, 2021b), quando os dispositivos referentes à contratação de energia de reserva de termelétricas a gás foram apresentados, conduzindo à aprovação do projeto de lei de conversão na Câmara dos Deputados, encaminhado então ao Senado Federal, onde foi relatado pelo Senador Rogério Marinho. No Senado, o projeto de lei foi aprovado em 17/06/2021, com alterações em relação ao projeto da CD, o que demandou nova apreciação pelos deputados federais, cuja deliberação ocorreu em 21/06/2021. Em seguida, o projeto de lei foi encaminhado ao Presidente da República, para sua sanção, com vetos parciais, na forma da Lei 14.182, em 12/07/2021 (Brasil, 2021c).

3. ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO

Nesta seção, serão apresentados os dispositivos legais atinentes à contratação de energia de reserva e a correspondente análise retrospectiva de impacto legislativo,

examinando os elementos esperados durante o próprio processo de tramitação legislativa e os desdobramentos econômicos, sociais e ambientais relacionados ao texto aprovado na Lei 14.182/2021.

Esse tipo de análise se insere no contexto mais amplo da análise econômica do direito, em que se busca utilizar conceitos e ferramentas da economia para prever como as pessoas respondem às leis, conforme destacado por Cooter e Ulen (2016). Ainda segundo os autores, “a economia concebe as leis como incentivos para mudar o comportamento (preços implícitos) e como instrumentos para objetivos de políticas (eficiência e distribuição)”. É essa perspectiva que orientará a análise de impacto legislativo que será desenvolvida adiante.

3.1 DISPOSITIVOS LEGAIS

A Lei 14.182/2021 dispôs sobre a contratação de energia de reserva relacionada à geração de termelétricas a gás já no parágrafo 1º do art. 1º, mesmo dispositivo destinado a explicitar a forma da privatização da Eletrobras por meio da capitalização da empresa e da diluição da participação acionária da União – tornando inviável o veto desse dispositivo sem impedir o próprio processo de desestatização. Esse primeiro dispositivo, por sua vez, remeteu ao art. 20 da própria lei, cujo *caput* é transcrito a seguir, com grifos.

Art. 20. O poder concedente **contratará reserva de capacidade**, referida nos arts. 3º e 3º-A da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, no montante de **1.000 MW (mil megawatts) na Região Nordeste** nas regiões metropolitanas das unidades da Federação que não possuam na sua capital ponto de suprimento de gás natural na data de publicação desta Lei, no montante de **2.500 MW (dois mil e quinhentos megawatts) na Região Norte** distribuídos nas capitais dos Estados ou região metropolitana onde seja viável a utilização das reservas provadas de gás natural nacional existentes na Região Amazônica, garantindo, pelo menos, o suprimento a duas capitais que não possuam ponto de suprimento de gás natural na data de publicação desta Lei, no montante de **2.500 MW (dois mil e quinhentos megawatts) na Região Centro-Oeste** nas capitais dos Estados ou região metropolitana que não possuam ponto de suprimento de gás natural na data de publicação desta Lei, com inflexibilidade de, no mínimo, 70% (setenta por cento) para o gás natural, para entrega da geração térmica a gás natural de 1.000 MW (mil megawatts) no ano de 2026, de 2.000 MW (dois mil megawatts) no ano de 2027, e de 3.000 MW (três mil megawatts) no ano de 2028, com período de suprimento de 15 (quinze) anos, ao preço máximo equivalente ao preço-teto para geração a gás natural do Leilão A-6 de 2019, com atualização desse valor até a data de publicação do edital específico pelo mesmo critério de correção do Leilão A-6 de 2019, e no montante de **2000 MW (dois mil megawatts) na região Sudeste**, dos quais 1.250 MW (mil duzentos e cinquenta megawatts) para Estados que possuam ponto de suprimento de gás natural na data de publicação desta Lei e 750 MW (setecentos e cinquenta megawatts) para Estados na Região Sudeste na área de influência da Sudene que não possuam ponto de suprimento de gás natural na data de publicação desta Lei, com inflexibilidade de, no mínimo, 70% (setenta por cento) para o gás natural, para entrega da geração térmica a gás natural de

CONTRATAÇÃO DE ENERGIA DE RESERVA NA LEI Nº 14.182/2021: ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO

1.000 MW (mil megawatts) no ano de 2029, para Estados que possuam ponto de suprimento de gás natural na data de publicação desta Lei, e de 1.000 MW (mil megawatts) no ano de 2030, dos quais 250 MW (duzentos e cinquenta megawatts) para Estados que possuam ponto de suprimento de gás natural na data de publicação desta Lei e 750 MW (setecentos e cinquenta megawatts) para Estados na Região Sudeste na área de influência da Sudene que não possuam ponto de suprimento de gás natural na data de publicação desta Lei, com período de suprimento de 15 (quinze) anos, ao preço máximo equivalente ao preço-teto para geração a gás natural do Leilão A-6 de 2019, com atualização desse valor até a data de publicação do edital específico pelo mesmo critério de correção do Leilão A-6 de 2019.

Em síntese, o dispositivo legal determinou a contratação de 8.000 MW de energia de reserva, proveniente da geração de termelétricas a gás natural e distribuída pelas macrorregiões brasileiras, conforme o seguinte detalhamento resumido:

- Região Nordeste: 1.000 MW, em áreas sem suprimento de gás natural;
- Região Norte: 2.500 MW, principalmente nas capitais ou regiões metropolitanas, com suprimento de reservas de gás natural na Região Amazônica;
- Região Centro-Oeste: 2.500 MW, em áreas sem suprimento de gás natural;
- Região Sudeste: 2.000 MW, sendo 1.250 MW para estados com suprimento de gás natural e 750 MW para estados sem suprimento, na área de influência da Sudene.

A contratação de energia de reserva, conforme definida nesse caso, é prevista no Brasil pela Lei 10.848/2004, que dispõe, em seu art. 3º, que “o poder concedente homologará a quantidade de energia elétrica ou de reserva de capacidade a ser contratada para o atendimento de todas as necessidades do mercado nacional e a relação dos empreendimentos, novos e existentes (...)”. A lei adiciona, em seu art. 3º-A, que “os custos decorrentes da contratação de reserva de capacidade (...), inclusive a energia de reserva, abrangidos, entre outros, os custos administrativos e financeiros e os encargos tributários, serão rateados entre todos os usuários finais de energia elétrica (...)” (Brasil, 2004).

3.2 ELEMENTOS DA ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO

Nesta análise retrospectiva de impacto legislativo, serão verificados os seguintes elementos mínimos que deveriam ser considerados durante o próprio processo legislativo (Meneguín, 2010):

- Definição clara do **problema** que se quer enfrentar: refere-se ao entendimento completo e preciso da questão que a lei proposta visa resolver. É importante definir claramente o problema para que as soluções propostas sejam eficientes e efetivas;
- Enunciação do **objetivo** da proposição: o objetivo ou os objetivos da lei proposta devem ser definidos de forma precisa, direcionados a combater, prioritariamente, o problema e suas causas, fornecendo um guia para o que a lei pretende alcançar;
- Apresentação de **opções** para atingir o objetivo: envolve a apresentação de diferentes maneiras pelas quais o objetivo da lei pode ser alcançado, podendo envolver diferentes estratégias, políticas ou ações que poderiam ser implementadas;
- Verificação do **arcabouço jurídico** que envolve o tema: trata de uma revisão e análise das leis e regulamentos existentes relacionados à questão, permitindo avaliar como a nova lei se encaixa no contexto jurídico existente e se há algum conflito ou sobreposição legal;
- Identificação dos **impactos econômicos e sociais**: envolve a avaliação dos possíveis efeitos econômicos e sociais da lei proposta, como, por exemplo, os incentivos gerados e os reflexos – inclusive não desejados – na alocação de recursos, na competitividade, no emprego, na igualdade social, na saúde pública, entre outros;
- Análise **custo-benefício** e comparação entre as alternativas: as opções apresentadas devem ser comparadas com base em uma análise de custo-benefício, o que envolve avaliar o custo de cada opção e os benefícios que ela poderia proporcionar, ajudando a determinar qual opção ofereceria o melhor retorno aos recursos públicos.

A seguir, a tramitação e os dispositivos legais da Lei 14.182/2021, que tratam da contratação de energia de reserva relacionada à geração de termelétricas a gás, serão analisados conforme os elementos supracitados.

3.3 ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO: CONTRATAÇÃO DE ENERGIA DE RESERVA (LEI 14.182/2021)

3.3.1 Definição do Problema e Enunciação do Objetivo

Os dispositivos analisados neste artigo foram introduzidos formalmente no processo legislativo por intermédio do Parecer de Plenário à MPV 1.031/2021, de relatoria do Deputado Federal Elmar Nascimento (Brasil, 2021b). Os trechos seguintes, reproduzidos do referido parecer, permitem identificar o problema que ensejou a introdução das disposições legais e seus correspondentes objetivos.

Inicialmente, o parecer afirma que é necessário elevar a segurança energética no país:

[...] considerando a necessidade de conferir maior segurança energética no cenário de transição decorrente da desestatização da Eletrobras, propusemos medidas relacionadas à expansão da geração de energia elétrica considerando a premissa de despacho de termelétricas na base, preferencialmente movidas a gás natural.

Em seguida, o mesmo parecer acrescenta a intenção de interiorizar o gás natural:

[...] foram definidos critérios locacionais que possibilitarão não somente maior segurança energética em pontos estratégicos do Sistema Interligado como, também a interiorização do gás natural pelo País, a partir de usinas termelétricas que apresentam consumo firme, capaz de remunerar, no longo prazo, empreendimentos de infraestrutura necessários ao suprimento.

Assim, conclui-se que o problema que se buscou atacar é a **insegurança energética** no cenário de transição decorrente da desestatização da Eletrobras, o que se refere à preocupação de garantir um fornecimento confiável de energia durante e após o processo de privatização da empresa. Ocorre que o referido problema não foi caracterizado com base em estudos específicos e conforme o planejamento de longo prazo do setor elétrico, que pudessem confirmar a existência do problema e dimensioná-lo, assim como delimitá-lo no tempo e no território brasileiro.

Além disso, os excertos acima reproduzidos permitem identificar dois objetivos principais a serem alcançados com os dispositivos legais. Primeiramente, a **expansão da geração de energia elétrica**, com um foco especial em termelétricas movidas a gás natural – considerado um energético de transição, que pode fornecer energia segura e despachável (ou seja, que pode ser gerada a qualquer momento para atender à demanda)

com menor impacto ambiental em relação a outros combustíveis. E, além desse objetivo diretamente relacionado ao problema previamente identificado, há um segundo alvo: a **interiorização do gás natural**, promovendo a distribuição do combustível em pontos estratégicos do país, usando as usinas termelétricas para sustentar os investimentos de longo prazo em infraestrutura de gás natural.

Aqui, cabem duas considerações: como o problema não foi definido de forma precisa ou embasado em estudos, projeções e planos, não se pode afirmar que os objetivos sejam adequados a sua solução. Ao contrário, as estimativas publicadas pela Empresa de Pesquisa Energética, em Estudos para a Licitação da Expansão da Geração - Avaliação da Necessidade de Recomposição do Lastro do Sistema, apontam para uma necessidade máxima de 2.200 MW médios no longo prazo (EPE, 2022); mas os dispositivos legais indicaram a contratação de energia de reserva de 8.000 MW, bastante superior ao requerido. Além disso, a lei determinou uma distribuição regional para essa energia que também não se fundamenta em nenhum diagnóstico setorial sobre as necessidades de segurança energética do país. Quanto ao segundo objetivo, de interiorização do gás natural, não foi caracterizado problema ou oportunidade que permitam avaliá-lo em termos de eficiência ou efetividade.

3.3.2 Apresentação de Opções

No curso do processo legislativo, espera-se que sejam apresentadas alternativas de política pública ou ação governamental para lidar com os problemas identificados. Não foi o que ocorreu, contudo, no caso da contratação de energia de reserva na Lei 14.182/2021.

De fato, não há entre os documentos da tramitação legislativa quaisquer opções para lidar com o problema da segurança energética, precariamente caracterizado, como demonstrado anteriormente. Além disso, sequer foi definido o problema que justificasse a interiorização do gás natural, e, por conseguinte, não houve também apresentação de opções para resolvê-lo.

3.3.3 Relações com o Arcabouço Jurídico

O Acórdão TCU 86/2023, prolatado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, com base no relatório técnico produzido pelos auditores daquele órgão, apontou

uma série de antinomias dos dispositivos aqui analisados com o arcabouço jurídico prévio ao qual se relacionam (Brasil, 2023).

O relatório do TCU indica, inicialmente, que “a imposição de contratação em locais e montantes definidos sem o devido embasamento técnico pode violar o princípio da eficiência”, que integra o conjunto dos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da Constituição da República. Além disso, aduz as contradições dos novos dispositivos com três leis anteriores, apresentadas na sequência em sua ordem crescente de especificidade sobre o setor elétrico.

Inicialmente, nota-se que a Lei 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, estabelece em seu art. 6º que “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”, definindo, em seguida, que “serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e **modicidade das tarifas**”.

Por sua vez, a Lei 9.478/1997, que dispõe sobre a política energética nacional, estabelece, em seu art. 1º, os objetivos a serem alcançados pelas políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia, entre os quais se destacam, para fins desta análise:

- proteger os interesses do consumidor quanto a **preço**, qualidade e oferta dos produtos;
- incrementar, **em bases econômicas**, a utilização do gás natural;
- identificar as **soluções mais adequadas para o suprimento** de energia elétrica nas diversas regiões do país;
- promover a **livre concorrência**;
- atrair **investimentos** na produção de energia;
- ampliar a **competitividade** do país no mercado internacional;
- fomentar a pesquisa e o desenvolvimento relacionados à **energia renovável**.

Adicionalmente, a Lei nº 10.847/2004, que autorizou a criação da Empresa de Pesquisa Energética – EPE, definiu as competências da empresa, entre as quais se destacam:

- realizar estudos e projeções da matriz energética brasileira;

- elaborar estudos necessários para o desenvolvimento dos planos de expansão da geração e transmissão de energia elétrica de curto, médio e longo prazos;
- elaborar estudos relativos ao plano diretor para o desenvolvimento da indústria de gás natural no Brasil.

Finalmente, a Lei 10.848/2004, que dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, estabelece que “a comercialização de energia elétrica entre concessionários, permissionários e autorizados de serviços e instalações de energia elétrica, bem como destes com seus consumidores, no Sistema Interligado Nacional – SIN” observará diversas diretrizes, entre as quais os “critérios gerais de garantia de suprimento de energia elétrica que assegurem o **equilíbrio adequado entre confiabilidade de fornecimento e modicidade de tarifas e preços**”.

Nesse sentido, a contratação de energia de reserva em quantidade desnecessária onera de forma excessiva a tarifa cobrada dos consumidores, contrariando princípios e diretrizes de legislações específicas que regem a prestação de serviços públicos, a política energética nacional e a comercialização de energia elétrica no país.

Ainda mais, como será discutido no próximo tópico, essa forma de contratação de energia pode afetar a atração de investimentos e a competitividade do setor, com reflexos mais amplos sobre a disponibilidade de energia e a própria produtividade do país – o que contraria os objetivos a serem alcançados pelas políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia, relacionados na Lei 9.478/1997. Ainda sobre o mesmo diploma legal, nota-se que as atribuições da EPE também foram desconsideradas, uma vez que não foram utilizados estudos desenvolvidos pela empresa para subsidiar a expansão de geração e para o desenvolvimento da indústria de gás natural.

Por fim, é preciso considerar que mesmo a premissa de elevar a segurança energética não pode ser conduzida a qualquer custo, como evidencia a Lei 10.848/2004, ao estabelecer como diretriz o equilíbrio entre a confiabilidade do fornecimento e a modicidade das tarifas.

3.3.4 Impactos Econômicos e Sociais

Neste tópico, serão analisados possíveis impactos econômicos e sociais da contratação de energia de termelétricas estipulada na forma da Lei 14.182/2021, embora esses reflexos da legislação não tenham sido apresentados de forma conjunta no mesmo

relatório em que os dispositivos foram introduzidos e tampouco debatidos de forma ampla com a sociedade.

De fato, houve alguma mobilização contrária aos dispositivos por parte das associações de consumidores de energia elétrica, após a aprovação do parecer na Câmara dos Deputados, embora o tempo de tramitação legislativa tenha sido muito exíguo para uma mais ampla movimentação social acerca dos impactos sociais e econômicos da lei.

Assim, a mobilização das associações concentrou a maior parte das críticas nos reflexos financeiros diretos provocados pela lei: foram apresentadas estimativas de impacto de cerca de R\$ 52 bilhões relacionados à contratação desnecessária das termelétricas a gás (associadas à Empresa de Pesquisa Energética – EPE, que, no entanto, não publicou tais números), assim como de **aumento das tarifas da ordem de 10%**, mencionado pela Associação dos Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres - Abrace.

Além desses reflexos financeiros diretos, pode-se discutir as vantagens de outras formas renováveis de geração de energia elétrica, como a eólica e a fotovoltaica, que poderiam permitir a produção a um **menor custo e com menor potencial de danos ao meio ambiente**, na comparação com as termelétricas a gás natural.

Ainda que os mencionados impactos financeiros e ambientais sejam por si só relevantes, há outros potenciais reflexos danosos mais amplos e profundos sobre o setor energético e a economia brasileira, que merecem atenção e debate pela sociedade civil.

Sobre esses reflexos, é preciso atentar para o fato de que os dispositivos da lei criaram uma espécie de **reserva de mercado**, o que tem o condão de reduzir a competição no setor. As reservas de mercado, de forma geral, constituem mecanismos que limitam a entrada ou a atuação de novas empresas em um setor ou mercado específico, dando a certas empresas um tipo de exclusividade ou vantagem competitiva.

Além da limitação a novos entrantes, a **redução da competição** no setor elétrico devido à reserva de mercado tende a desincentivar a inovação e a busca por maior eficiência, inclusive porque as empresas protegidas da concorrência têm menos incentivo para inovar, melhorar seus produtos ou serviços, ou buscar maior eficiência operacional, uma vez que não enfrentam a pressão competitiva. Em outras palavras, em um setor protegido, as empresas podem ter menos incentivos para investir em novas tecnologias ou práticas de geração de energia mais eficientes e sustentáveis. Isso pode levar a atrasos tecnológicos do setor em comparação com outros países.

Há diversos desdobramentos decorrentes dessa situação, como por exemplo a **maior ineficiência na alocação de recursos**, pois as empresas beneficiadas pela aquisição legalmente determinada de energia de reserva podem continuar a operar mesmo se forem menos eficientes do que potenciais concorrentes, ao mesmo tempo que o uso excessivo de recursos para manter e proteger essas empresas limita as possibilidades de despesas mais bem utilizadas em outras áreas.

Além disso, poderá haver **custos mais elevados de energia** não somente por causa do custo direto de implementação das medidas de aquisição de geração das termelétricas a gás, mas devido às ineficiências citadas. Ou seja, se as empresas de energia não enfrentam concorrência suficiente, elas podem cobrar preços mais elevados, o que poderia aumentar os custos de energia para os consumidores e empresas, com reflexos negativos na produtividade da economia em geral.

Em prazos maiores, os referidos problemas podem ser potencializados devido à **insegurança jurídica** gerada pela medida. Em um setor como o elétrico, em que os investimentos são tipicamente de grande escala e levam anos ou mesmo décadas para gerar retorno, a certeza e a previsibilidade jurídica são cruciais. Mudanças abruptas nas regras ou favoritismo legal para certos grupos podem criar um ambiente de negócios instável, em que as regras do jogo podem mudar sem aviso prévio. No caso, os dispositivos legais para contratação de energia de termelétricas estipulada na forma da Lei 14.182/2021 ignoram todo o planejamento de médio e longo prazo do setor elétrico, sinalizando ao mercado que o planejamento governamental não é a referência principal para as decisões públicas e que, portanto, não pode ser tomado como baliza crível para os investimentos e incentivos governamentais no futuro.

Isso pode desencorajar o investimento tanto de empresas nacionais quanto estrangeiras: investidores podem hesitar em alocar recursos significativos se perceberem que o ambiente regulatório é instável ou se suspeitarem que determinadas empresas ou tecnologias podem ser privilegiadas por motivos políticos ou outros que não se baseiam em considerações de eficiência ou de mercado.

Além disso, essa insegurança jurídica pode prejudicar o planejamento de longo prazo no setor elétrico. Empresas podem relutar em desenvolver ou implementar planos estratégicos de longo prazo se perceberem que as regras podem mudar no meio do caminho. Isso pode resultar em uma **abordagem de curto prazo**, que ignora a necessidade de inovação e desenvolvimento sustentável no setor.

Finalmente, há outro aspecto que merece atenção: como o custo da contratação de energia de reserva será financiado por todos os consumidores, há uma parcela de **subsídios cruzados** nesse investimento, pois parte expressiva desses consumidores não se beneficiará da contratação e ainda assim terá suas contas de energia majoradas.

Novamente, uma série de problemas podem decorrer da existência desses subsídios cruzados, como ineficiências econômicas associadas à sinalização distorcida dos preços, a falta de transparência sobre custos, os reflexos sobre a concorrência e a inequidade, uma vez que consumidores são levados a transferir renda a setores econômicos beneficiados pelas medidas.

Em síntese, os dispositivos legislativos analisados podem gerar um amplo conjunto de impactos econômicos e sociais negativos, sem tampouco atender ao propósito de ampliar a participação de fontes renováveis na matriz energética brasileira. Entre os reflexos, destacam-se os impactos financeiros bilionários, com elevação das contas de energia elétrica; a elevação da ineficiência no setor elétrico; os desincentivos à competição, à produtividade e ao investimento; e as várias distorções que afetam o mercado, em detrimento dos consumidores em geral e em benefícios de setores produtivos específicos.

3.3.5 Alternativas e Custo x Benefício

Conforme destacado em Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise *Ex Ante*, a análise de custo-benefício compreende a definição de custos e benefícios relevantes; a seleção de alternativas; a previsão quantitativa dos impactos; a monetização de custos e benefícios; o desconto e cálculo do valor presente líquido do programa; e a análise de sensibilidade (Brasil, 2018). Assim, ela deve permitir avaliar a viabilidade de uma proposta, ou seja, verificar se ele possui uma boa relação entre os benefícios que ela gera e os custos em que incorre, e, ainda mais, comparar diversas propostas entre si, para identificar a que apresenta a melhor relação entre benefícios e custos.

Entretanto, como mencionado nos tópicos anteriores, de fato não houve sequer uma caracterização precisa dos problemas a serem resolvidos, nem tampouco foram propostas opções formais para atender os objetivos identificados no processo de tramitação legislativa e conversão da Medida Provisória 1.031/2021 na Lei 14.182/2021. Dessa forma, a análise da tramitação legislativa nesse caso indica que não houve análise comparativa de custo-benefício ou custo-efetividade entre alternativas.

Ademais, também não foi apresentada na tramitação legislativa nenhuma análise custo-benefício para a proposta que foi efetivamente adotada. A rigor, como o problema considerado de insegurança energética não foi tecnicamente evidenciado na lei, trata-se de uma despesa bilionária sem benefícios relevantes demonstráveis para a população, especialmente para aqueles que pagam as contas de energia oneradas pelas medidas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na análise realizada sobre a Lei 14.182/2021, especificamente sobre os dispositivos que tratam da contratação de energia de reserva relacionada à geração de termelétricas a gás, buscou-se examinar o atendimento a requisitos necessários à boa prática legislativa, com especial atenção aos impactos sociais e econômicos gerados por uma nova legislação. Para isso, foram examinados os elementos esperados durante o próprio processo de tramitação legislativa e os desdobramentos econômicos, sociais e ambientais relacionados ao texto aprovado na referida lei.

Com base nessa análise retrospectiva de impacto legislativo, conclui-se que vários elementos não foram contemplados adequadamente durante a formação do diploma legal. Com isso, a redação final dos dispositivos da Lei 14.182/2021, no que tange à contratação de energia de reserva de termelétricas a gás, apresenta uma série de riscos, prováveis consequências danosas e incongruências com o arcabouço institucional prévio.

Primeiramente, verificou-se que a especificação do problema que a lei busca enfrentar não foi adequadamente caracterizada e não encontrou respaldo em estudos, projeções e planos específicos do setor elétrico. Nomeadamente, a insegurança energética, embora seja uma preocupação potencialmente relevante, não foi evidenciada factualmente, tampouco dimensionada e delimitada temporalmente e no território brasileiro.

Os objetivos da lei, por sua vez, não parecem estar alinhados de maneira eficiente com a solução do problema mal caracterizado. O foco na expansão da geração de energia elétrica por meio de termelétricas a gás natural e a interiorização do gás natural também não estão fundamentados em evidências que permitissem sua escolha e delimitação.

Da mesma forma, a tramitação legislativa não apresentou opções alternativas de política pública para lidar com o problema identificado, o que limita a capacidade de escolha e comparação de alternativas pelos gestores públicos e pela sociedade.

Além disso, a lei mostrou-se potencialmente incompatível com o arcabouço jurídico existente, especialmente em relação à observância de princípios da administração pública, como, por exemplo, a eficiência, e de leis que regem o setor elétrico e a política energética nacional. Notadamente, há uma elevação desnecessária de custos para os contribuintes, de forma incompatível com o ordenamento jurídico vigente.

Adicionalmente, os impactos econômicos e sociais da lei não foram adequadamente avaliados e discutidos durante o processo legislativo. Os custos associados à implementação da lei podem superar seus benefícios, especialmente considerando a possibilidade de oneração expressiva da energia elétrica para os consumidores industriais, comerciais e residenciais. A análise dos incentivos gerados pela lei indica a constituição de uma reserva de mercado, com reflexos sobre a competitividade do setor e a eficiência na alocação de recursos, o que tende a inibir novos entrantes e reduzir a busca por qualidade e produtividade pelos empreendimentos beneficiados pela legislação. Além disso, o descaso com o planejamento setorial eleva a insegurança jurídica, que, por sua vez, concorre para a inibição de investimentos em tecnologias de geração de energia mais eficientes e sustentáveis.

Há ainda um conjunto de distorções associadas aos subsídios cruzados que são impostos pelo arranjo determinado pela lei, em que uma parcela expressiva de consumidores arca com o financiamento de investimentos que não os beneficiam. A rigor, tem-se caracterizada uma transferência de renda bilionária, com custos difusos pela sociedade e benefícios concentrados em setores ligados à produção e comercialização de gás natural.

Por fim, a falta de análises custo-benefício e a impossibilidade de comparar alternativas no processo legislativo impediram a avaliação de viabilidade da proposta no momento apropriado, assim como a escolha das melhores formas de intervenção governamental no caso.

Conclui-se, portanto, que o processo de tomada de decisão falhou em se mostrar transparente, participativo e fundamentado em evidências, escapando ao melhor escrutínio da participação cidadã, gerando ônus expressivos e desnecessários aos consumidores de energia, prejudicando o desenvolvimento do setor elétrico e elevando os custos produtivos no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004. Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 mar. 2004.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante.** Brasília: IPEA, 2018.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.031, de 23 de fevereiro de 2021.** Dispõe sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras e altera a Lei nº 5.899, de 5 de julho de 1973, a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 fev. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista. **Parecer de Plenário à Medida Provisória nº 1.031, de 2021.** Dispõe sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras e altera a Lei nº 5.899, de 5 de julho de 1973, a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. Relator: Deputado Elmar Nascimento, Brasília, DF, 18 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021.** Dispõe sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 86/2023.** Plenário. Relator: Benjamim Zymler. Sessão de 25/01/2023. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordaoCompleto/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2569244/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em 15/7/2023.

COOTER, R.; ULEN, T. **Law and Economics.** 6. ed. Berkeley: Berkeley Law Books, 2016. Disponível em: <https://lawcat.berkeley.edu/record/1127400>. Acesso em 15/7/2023. EPE [EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA]. Estudos para a licitação da expansão da geração: avaliação da necessidade de recomposição do lastro do sistema. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 2022.

MENEGUIN, F. B. **Avaliação de impacto legislativo no Brasil.** Textos para Discussão, (70). Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal. Brasília, DF, mar. 2010.