

Renovação das Concessões de Instalações de Transmissão - A prorrogação como uma opção a ser considerada¹

Nivalde de Castro²

Roberto Gomes³

Roberto Drumond Furst⁴

Fernando França⁵

Lillian Monteath⁶

Introdução

O Decreto nº 11.314/2022, que regulamenta a licitação e a prorrogação das concessões de serviço público de transmissão de energia elétrica em final de vigência, estabelece como regra geral que a renovação deve ocorrer através de licitação e, apenas em condições especiais, quando a licitação for inviável ou resultar em prejuízo ao interesse público, será adotada a prorrogação. Essas situações especiais, entretanto, não estão suficientemente detalhadas no referido Decreto.

É de conhecimento que não há um alinhamento entre os atuais concessionários de transmissão com relação a essa questão, tendo em vista que, para uns, a renovação através do instrumento de prorrogação seria a melhor opção, enquanto, para outros, a licitação se mostra a modalidade adequada, considerando a possibilidade de ampliação de negócios a partir da agregação

¹ Artigo publicado na Agência CanalEnergia. Disponível em:

<https://www.canalenergia.com.br/artigos/53318358/renovacao-das-concessoes-de-instalacoes-de-transmissao-a-prorrogação-como-uma-opção-a-ser-considerada> Acesso em: 06.08.2025

² Professor do Instituto de Economia da UFRJ e coordenador geral do Grupo de Estudos do Setor Elétrico (Gesel-UFRJ).

³ Sócio-diretor da ELAN Consultores Associados e Diretor de Administração da Transmissão do ONS entre 1998 e 2012.

⁴ Consultor Independente e Assistente de Diretoria de Administração da Transmissão do ONS entre 2001 e 2017.

⁵ Consultor Independente e Assistente da Diretoria de Planejamento do ONS entre 2012 e 2023.

⁶ Pesquisadora sênior do GESEL-UFRJ.

de ativos à sua carteira. A despeito dessa divergência, há uma posição, que parece dominante, de que não se deve buscar uma justificativa para a adoção de licitação ou prorrogação, mas sim a regulamentação dos critérios e procedimentos para a correta avaliação técnica e econômica que fundamentem a opção a ser escolhida.

Mesmo reconhecendo a legitimidade dessa dicotomia entre os concessionários de transmissão, esse Artigo de Opinião tem o objetivo de levantar pontos importantes, sob a ótica de seus autores, que deveriam ser observados na regulamentação do Decreto nº 11.314/2022, especificamente no que se refere ao processo de prorrogação das concessões de transmissão.

Síntese da regulamentação aplicada à prorrogação de concessões

O ano de 1995 foi muito importante para disciplinar a outorga de concessões de instalações no Setor Elétrico Brasileiro, com destaque para a publicação de duas leis extremamente relevantes: a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro, e a Lei nº 9.074, de 07 de julho. A primeira, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, regulamentando, dessa forma, o artigo 175 da Constituição Federal, tornou obrigatória a licitação das concessões das instalações integrantes do setor de energia elétrica.

Por sua vez, a Lei nº 9.074/1995 estabeleceu normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, ressaltando que estas poderão ser feitas a título oneroso em favor da União e que terão o prazo necessário à amortização dos investimentos limitado a 30 anos, contados da data de assinatura do contrato, admitida a prorrogação, no máximo por igual período, a critério do poder concedente e considerando as condições estabelecidas no contrato. Nesse caso, as prorrogações deverão ser requeridas pelo concessionário no prazo de até 36 meses anteriores à data final do contrato, devendo o poder concedente manifestar-se sobre o requerimento, até 18 meses antes dessa data.

Em 2013, 18 anos mais tarde, foi promulgada a Lei 12.783, em 11 de janeiro. Essa lei dispôs sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, estabelecendo, em seu art. 6º, que, a partir de 12 de setembro de 2012, as concessões de transmissão de energia elétrica alcançadas pelo § 5º do art. 17 da Lei nº 9.074/1995 poderiam ser prorrogadas, a critério do poder concedente, com o importante objetivo de assegurar a continuidade e a eficiência da prestação do serviço, visando a modicidade tarifária para todos os consumidores.

Para regulamentar a licitação e a prorrogação das concessões de serviço público de transmissão de energia elétrica em fim de vigência, foi publicado o Decreto nº 11.314/2022. Sua regulamentação foi incluída na Agenda Regulatória 2024/2025 da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), cujo processo de

participação social foi iniciado no primeiro semestre de 2024. Contudo, esse processo de regulamentação, na sua 1ª Etapa, embasado pela Nota Técnica nº 43/2024-STD-SCE-STR-SFF-SFT-SEL/ANEEL, não abordou em detalhes a prorrogação das concessões, apenas se atendo ao processo de licitação.

Confronto entre o Decreto nº 12.068/2024 e o Decreto nº 11.314/2022

O Decreto 12.068, de 20 de junho de 2024, regulamenta a prorrogação da concessão das instalações de distribuição de energia elétrica de que trata o art. 4º da Lei 9.074/1995. Esse decreto estabelece que as concessões de distribuição de energia elétrica poderão ser prorrogadas ou licitadas, com o compromisso imediato de atendimento de metas de qualidade e eficiência na recomposição do serviço, critérios mais rígidos, de forma isonômica em toda a área de concessão e em benefício dos usuários finais. A referida prorrogação também fica condicionada à demonstração da prestação de um serviço adequado, da expressa aceitação por parte do concessionário das condições estabelecidas e das demais disposições integrantes do termo aditivo aos contratos de concessão.

Em síntese, a prorrogação fica condicionada à comprovação da adequada prestação do serviço, com base em critérios definidos pela ANEEL, observando-se os requisitos de continuidade do fornecimento e de gestão econômico-financeira da concessão.

Por sua vez, o Decreto nº 11.314/2022, que regulamenta a licitação e a prorrogação das concessões de serviço público de transmissão de energia elétrica em fim de vigência, estabelece, como regra geral, a renovação da concessão por meio de licitação, adotando-se a prorrogação apenas nos casos de inviabilidade de licitação ou se o trâmite resultar em prejuízo ao interesse público.

Entende-se, entretanto, que a forma de tratamento adotada pela ANEEL no que diz respeito à questão de licitação ou prorrogação de instalações de distribuição e transmissão em final de concessão, poderia ser uniformizada para se prover mais transparência e segurança aos investidores do setor. Em termos conceituais, a gestão da rede elétrica é um serviço de mesma natureza nos segmentos de transmissão e distribuição de energia.

Aspectos que deveriam ser observados para a opção pela prorrogação das concessões de transmissão A seguir, são apresentados aspectos que poderiam ser considerados, pela ANEEL, no processo de avaliação da adoção da prorrogação das concessões vincendas das instalações de transmissão.

O primeiro e mais importante deles, seria vincular a prorrogação da concessão a critérios de qualidade da prestação de serviço pelos atuais concessionários. Esses critérios poderiam englobar os indicadores de disponibilidade das

instalações e de suas indisponibilidades programadas e forçadas. Ademais, poderiam ser considerados os descontos das Parcelas Variáveis por indisponibilidade e por atraso em entrada em operação das instalações, o que também caracteriza a qualidade do serviço.

Entende-se que esses aspectos poderiam ser indutores da melhoria contínua da qualidade dos serviços prestados pelos atuais concessionários, inclusive com a adoção, pela ANEEL, de indicadores ainda mais rigorosos a cada processo de prorrogação. Entretanto, além de indicadores para verificar a qualidade da prestação do serviço, é essencial a avaliação do desempenho econômico-financeiro e regulatório dos concessionários.

Por sua vez, a prorrogação da concessão vincenda se revela uma opção simples para alguns problemas inerentes à transição decorrente do processo de relicitação, cujas soluções implicam em custos e riscos, conforme listado abaixo:

(i) Continuidade da implantação dos reforços e melhorias já iniciados O concessionário antigo detém o conhecimento completo dos reforços e melhorias em implantação, dos detalhes dos projetos e dos materiais adquiridos, além de toda a programação de testes de comissionamento. Não há, portanto, como realizar a mudança de concessionário, simultaneamente à execução de obras nas instalações que compõem a concessão vincenda, sem afetar a eficiência e a segurança dessas intervenções, o que pode representar um grande risco para a continuidade da prestação do serviço.

(ii) Solução de pendências Situação análoga é observada na eliminação de pendências da instalação, sejam elas em virtude de Termos de Liberação Provisória (TLP), decorrentes de Relatórios de Análise de Perturbação emitidos pelo ONS, de natureza ambiental ou mesmo aquelas definidas em processos fiscalizatórios pela ANEEL.

(iii) Qualidade do serviço no final da concessão A questão levantada na Tomada de Subsídios nº 008/2024, relativa à precarização dos serviços por ocasião do final da concessão, também é relevante. Seria necessário estabelecer um processo complexo de fiscalização para assegurar que o concessionário com a concessão vincenda continue a prestar um serviço de qualidade.

A possibilidade da prorrogação da concessão seria um indutor fundamental para que os atuais concessionários evitassem a diminuição dos investimentos e mesmo a redução dos recursos financeiros para a manutenção dos ativos em final de concessão.

(iv) Custos das licitações Por fim, mas não menos importante, cabe ponderar a questão econômica associada à realização de licitações. De fato, o custo de transação vinculado ao certame licitatório não é desprezível, podendo influenciar o preço e, conseqüentemente, a tarifa para os consumidores. Esse

aspecto se torna ainda mais relevante quando se considera que, no caso de instalações existentes, se licita basicamente a sua operação e manutenção, deixando de fora da Receita Anual Permitida (RAP) a sua parcela principal, ou seja, aquela associada aos investimentos.

Deste modo, na licitação, devem ser avaliados todos os custos diretos e indiretos, incluindo aqueles relativos às transferências patrimoniais de imóveis e terrenos, tributos, como Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), desmobilização de pessoal, impostos sobre ganhos de capital e outros. Portanto, é muito importante que, antes de se optar pela licitação como a solução preferencial, sejam considerados todos esses aspectos e custos, pois eles podem, de alguma forma, onerar os valores do certame e não concorrer para a modicidade tarifária.

Referências internacionais

Destaca-se que é valioso buscar referências internacionais que auxiliem na definição do melhor caminho a ser seguido no Setor Elétrico Brasileiro, sempre tendo em mente que as soluções implantadas são frutos da história, da cultura e das características físicas de cada país e, portanto, não devem ser transplantadas de forma automática.

Feitas as devidas ressalvas, cabe trazer os resultados iniciais de uma pesquisa em curso sobre a concessão de instalações de transmissão que abrange 22 áreas, em 18 países, incluindo Estados Unidos, Canadá, México, Colômbia, Chile, Brasil e Argentina, nas Américas; França, Itália, Portugal, Reino Unido, Alemanha, Espanha e Noruega, na Europa; África do Sul, na África; Índia e Filipinas, na Ásia, e Austrália, na Oceania.

Nesse universo, verifica-se que, em 16 das 22 áreas, ou seja, em cerca de 73% do total, a atuação da transmissora ocorre em prazo indeterminado, desde que os requisitos de qualidade estejam sendo atendidos. Essa situação é observada tanto nos casos em que a transmissora opera com base em contratos de concessão, como naqueles em a operação se dá a partir de licenças regulatórias.

Em duas outras áreas, transmissoras que atuam com prazo indeterminado convivem com outras para as quais há um prazo definido para o fim da concessão. Considerando esses dois casos, o número de áreas em que não há limite temporal para a atuação de transmissoras avança para quase 82%.

Por sua vez, foram encontrados quatro casos em que as transmissoras operam com prazo definido de concessão: Argentina (95 anos), Portugal (50 anos), Brasil (30 anos) e Filipinas (25 anos). Em todos esses casos, a autoridade reguladora decide pela renovação ou não ao final do contrato.

Dessa análise, pode-se concluir que a questão chave para a determinação da duração dos contratos de concessão está alicerçada no atendimento dos requisitos de desempenho. Assim, considerando a experiência de outros países, é possível afirmar que a alternativa de prorrogação das concessões, desde que atendidos os critérios pré-estabelecidos, é prioritária e, somente se os requisitos não forem atendidos, a licitação é realizada para substituir o concessionário.

Considerações finais

Tendo em vista os aspectos acima expostos, fica evidente a importância e a oportunidade do processo de regulamentação do Decreto nº 11.314/2022, conduzido pela ANEEL. Finalmente, ressalta-se que este artigo tem os objetivos de fomentar a mais ampla discussão para a regulamentação do referido decreto e, como o próprio título enuncia, considerar a prorrogação das concessões de transmissão, baseada no atendimento a critérios pré-estabelecidos, como uma alternativa preferencial, uma vez que pode ser uma solução mais efetiva para a construção de um regulamento eficiente e seguro, tanto para os investidores quanto para a sociedade.