

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2025

Susta os efeitos dos dispositivos do Decreto nº 12.772, de 5 de dezembro de 2025, que institui política nacional de acesso ao sistema de transmissão e atribui competências ao ONS – Operador do Sistema Nacional para regulamentar o tema, em ofensa à competência atribuída à ANEEL em lei ordinária.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Fica susgado, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, os efeitos do Decreto nº 12.772, de 5 de dezembro de 2025, que dispõe sobre a política de acesso ao sistema de transmissão e atribui competências ao ONS – Operador Nacional do Sistema para regulamentar o tema, em ofensa à competência atribuída à ANEEL em lei ordinária.

Art. 2º. Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

Este Projeto de Decreto Legislativo visa sustar os efeitos do Decreto nº 12.772, de 05 de dezembro de 2025, que institui a política nacional de acesso ao sistema de transmissão e atribui ao Operador Nacional do Sistema – ONS a competência para regulamentar o tema, em ofensa à competência já atribuída à ANEEL em lei ordinária.

O Poder Executivo, ao editar o Decreto nº 12.772/25 exorbitou flagrantemente de seu poder regulamentar e ultrapassou os limites da delegação legislativa conferida pelo Poder Legislativo. Vejamos.

Inicialmente, cumpre resgatar como se dá a governança do Sistema Elétrico Brasileiro (SEB), que é complexa e se apoia nos seguintes pilares: política setorial (MME e Congresso Nacional), regulação e fiscalização (ANEEL), operação física do sistema (ONS) e mercado (CCEE).

Todos estes atores atuam em harmonia para planejar, coordenar e gerenciar a geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia, garantindo suprimento seguro e eficiente em todo o território nacional.

Necessário destacar, ademais, que a governança deste importante setor da economia nacional encontra-se fundada há mais de 30 anos, com a edição de legislações que vigoram há décadas e que desenharam o funcionamento do setor elétrico brasileiro como o conhecemos hoje.

Assim, nos termos da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, foi instituída a Agência Nacional de Energia Elétrica, a quem o legislador atribuiu a competência para regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição, armazenamento e comercialização de energia elétrica (art. 2º¹).

O Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), por sua vez, foi instituído pela Lei nº 9.648, de 26 de agosto de 1998, como órgão responsável pela coordenação e controle da operação das instalações de geração e transmissão de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN) e pelo planejamento da operação dos sistemas isolados do país (art. 13²).

¹ Art. 2º A Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição, armazenamento e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal.

² Art. 13. As atividades de coordenação e controle da operação da geração e da transmissão de energia elétrica integrantes do Sistema Interligado Nacional (SIN) e as atividades de previsão de carga e planejamento da operação do Sistema Isolado (Sisol) serão executadas, mediante autorização do poder concedente, pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, **fiscalizada e regulada pela Aneel** e integrada por titulares de concessão, permissão ou autorização e consumidores que tenham exercido a

Nesse papel, o ONS atua sobre o sistema e seus agentes para gerenciar as diferentes fontes de energia e a rede de transmissão, de forma a garantir a segurança do suprimento contínuo em todo o país. É dizer: o ONS é quem opera, em tempo real, o acionamento de usinas (hidrelétricas, térmicas, eólicas, solares), o fluxo de energia pelas linhas de transmissão, integrando todas as operações necessárias para que a energia gerada abasteça de forma confiável todo o território nacional.

Nesse contexto, sobressai a figura da agência reguladora como competente para regular e fiscalizar todos os agentes do setor, inclusive o ONS, como, aliás, expressamente prevê o art. 13 da Lei nº 9.648/98 ao submeter o operador do sistema à regulação e fiscalização da Aneel.

Portanto, extrai-se desta complexa arquitetura normativa do setor elétrico que ao ONS não compete editar normas, instituir ou revogar direitos, emitir diretrizes ou fiscalizar agentes. De fato, o operador do sistema não possui atribuições de regulador e fiscalizador, não podendo assim atuar sem ofender a legislação vigente.

Ocorre que o recente Decreto nº 12.772, de 2025, ao instituir a política nacional de acesso ao sistema de transmissão (PNAST), feriu de morte toda a arquitetura normativa do setor elétrico brasileiro, **ao atribuir ao Operador Nacional do Sistema competências de regulação sobre o sistema de transmissão.**

É fato que a regulação e fiscalização da transmissão de energia encontra-se atribuída pelo legislador à Agência Nacional de Energia Elétrica, **em todos os seus aspectos**, como as condições gerais de acesso e uso do sistema, fixação de requisitos de controle, capacidade, flexibilidade e armazenamento, além de outros que a agência preveja. Portanto, **regular a transmissão de energia, nos seus mais variados aspectos, é competência legal da Aneel.**

Nesse sentido, citamos o teor do disposto no art. 2º da Lei nº 9.427/96, segundo o qual a ANEEL “tem por finalidade regular e fiscalizar

opção prevista nos [arts. 15 e 16 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995](#), e que sejam conectados à rede básica.

a produção, transmissão, distribuição, armazenamento e comercialização de energia elétrica”³.

Citamos também o § 1º do art. 9º da Lei nº 9.648/98, segundo o qual compete à Aneel “estabelecer as condições gerais de contratação do acesso e uso dos sistemas de transmissão e de distribuição de energia elétrica por concessionário, permissionário e autorizado, por consumidores e por agentes dispensados de concessão, permissão ou autorização”⁴.

Na sequência, o § 2º deste dispositivo reforça a competência da agência para “estabelecer requisitos de controle, capacidade, flexibilidade e armazenamento de energia” ao fixar as condições gerais de contratação do acesso e uso dos sistemas de transmissão⁵.

Diante deste contexto, subverte toda a lógica da governança do sistema elétrico atribuir ao Operador Nacional do Sistema (ONS) qualquer competência de regulação e fiscalização do setor elétrico, uma vez que o ONS é constituído sob a forma de **pessoa jurídica de direito privado e integrado por agentes privados**, representantes dos diversos segmentos do setor.

Portanto, a própria conformação normativa do **ONS é incompatível com a regulação do sistema de transmissão, monopólio natural**.

Nesse contexto, é inegável que o Decreto nº 12.772/25, ao instituir política nacional de acesso ao sistema de transmissão e instituir um mecanismo concorrencial de acesso ao sistema (temporada de acesso), cuida de dispor sobre o **sistema de transmissão** nacional.

³ Art. 2º A Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição, armazenamento e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal.

⁴ Art. 9º. (...)

§ 1º Cabe à Aneel regular as tarifas e estabelecer as condições gerais de contratação do acesso e uso dos sistemas de transmissão e de distribuição de energia elétrica por concessionário, permissionário e autorizado, por consumidores e por agentes dispensados de concessão, permissão ou autorização.

⁵ § 2º Dentre as condições gerais de contratação do acesso e uso dos sistemas de transmissão e de distribuição de energia elétrica, a Aneel poderá estabelecer requisitos de controle, capacidade, flexibilidade e armazenamento de energia.

Ocorre que, ao dispor sobre o sistema de transmissão, é vedado ao Poder Executivo exorbitar do poder regulamentar e ultrapassar os limites da delegação legislativa.

O Decreto nº 12.772/25 incide nesses vícios e merece ser sustado pois **atribui ao ONS competências que o legislador não lhe atribuiu e, mais do que isso, atribuiu à ANEEL**. Portanto, o Decreto retira competências legais conferidas pelo legislador à ANEEL.

Vejamos.

O art. 3º do Decreto nº 12.772/25, ao prever a temporada de acesso, prevê em seu § 1º que as demandas de acesso serão **analisadas e coordenadas** pelo ONS⁶.

O § 2º deste mesmo dispositivo ainda é mais assertivo ao prever que o ONS “será responsável por **desenvolver, operacionalizar e executar** as Temporadas de Acesso de que trata o caput, nos termos do disposto no art. 13, parágrafo único, alínea “d”, da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998”⁷.

Portanto, nos termos deste decreto, **o ONS será o responsável por regular e fiscalizar esta nova modalidade de acesso ao sistema de transmissão (temporada de acesso), em flagrante exorbitância do poder regulamentar**.

Soma-se a estes dispositivos o caput do art. 7º, que prevê que as temporadas de acesso serão realizadas de acordo com a **periodicidade e com os cronogramas a serem definidos pelo ONS**. Ou seja, não bastasse a regulação do ONS sobre o novo mecanismo de acesso, a periodicidade e o cronograma também são aspectos que estarão sob a regência do operador nacional⁸.

⁶ Art. 3º.

§ 1º As Temporadas de Acesso são janelas periódicas nas quais os interessados registram formalmente suas demandas de acesso, que serão analisadas de forma conjunta e coordenada pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS.

⁷ § 2º O ONS será responsável por desenvolver, operacionalizar e executar as Temporadas de Acesso de que trata o *caput*, nos termos do disposto no [art. 13, parágrafo único, alínea “d”, da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998](#).

⁸ Art. 7º As Temporadas de Acesso serão realizadas de acordo com a periodicidade e com os cronogramas a serem definidos pelo ONS.

Ainda no sentido de corroborar a exorbitância que merece ser suspensa nos termos do art. 49, V, da Constituição, veja-se o que diz o caput do art. 8º do decreto sob análise, que estabelece que a partir da publicação do referido decreto as solicitações de acesso permanente estarão submetidas às diretrizes da PNAST (política nacional de acesso ao sistema de transmissão) – **e, portanto, à regulação do ONS**. Dessa forma, o caput do art. 8º do decreto acaba por **excluir da incidência da regulação da Aneel** toda solicitação de acesso deduzida a partir da edição do Decreto nº 12.772/25⁹.

A exorbitância dos limites regulamentares, portanto, é cristalina.

Mas não é só.

O art. 14 do Decreto nº 12.772/25 prevê que a ausência de regulação específica não pode ser impeditiva para a realização do mecanismo de temporada de acesso pelo ONS, **desconsiderando toda a regulação editada e vigente no âmbito da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL (Resolução Normativa ANEEL 905, de 2020)**¹⁰.

Mais adiante, ao alterar o Decreto nº 5.597, de 28 de novembro de 2005, o art. 15 do Decreto nº 12.772/25 **exclui** do § 1º do art. 2º do decreto de 2005 **a expressa referência aos procedimentos de rede aprovados pela ANEEL**. Veja-se:

“Art. 15. O Decreto nº 5.597, de 28 de novembro de 2005, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º O acesso a que se refere o art. 1º deverá ser precedido de:

.....

⁹ Art. 8º A partir da data de publicação deste Decreto, as solicitações de acesso permanente estarão submetidas às diretrizes da PNAST.

¹⁰ Art. 14. A ausência de regulação específica não impedirá a realização das Temporadas de Acesso pelo ONS, desde que respeitadas as diretrizes do Ministério de Minas e Energia e a PNAST, de que trata este Decreto.

§ 1º Quando da elaboração do parecer de acesso pelo ONS, deverão ser observados os procedimentos de rede e os padrões técnicos da instalação de transmissão acessada.

Redação anterior:

Art. 2º O acesso a que se refere o art. 1º deverá ser precedido de:

(...)

Parágrafo único. Quando da elaboração do parecer de acesso, pelo ONS, deverão ser observados os Procedimentos de Rede **aprovados pela ANEEL** e os padrões técnicos da instalação de transmissão acessada.

Dessa forma, o Decreto nº 12.772/25 confere poder ao ONS para dispor sobre procedimentos de rede, desconsiderando a regulação vigente e editada pela ANEEL, de modo que **poderá o ONS regular o sistema de transmissão sem se preocupar minimamente com a harmonia que deve haver na regulação do setor.**

A usurpação de competência do Poder Legislativo é evidente, pois a alteração de competências dos entes do setor elétrico compete ao legislador.

Não se justifica que haja fundamento para o Decreto nº 12.772/25 no disposto no art. 13, parágrafo único, da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, que permite ao Poder Concedente atribuir outras funções ao Operador Nacional do Sistema, além das atribuições previstas na lei¹¹.

¹¹ Art. 13. (...)

É que qualquer atribuição que possa ser conferida pelo Poder Concedente ao ONS não pode subverter a arquitetura desenhada pelo Poder Legislativo.

No arcabouço normativo do setor elétrico, a ANEEL é a agência reguladora, autarquia sob regime especial, cujos Diretores são submetidos a procedimento específico de investidura, sob supervisão do Poder Legislativo, além de serem investidos em mandato, atuando sob regime normativo específico para garantir-lhe independência no exercício da regulação e da fiscalização do setor.

Ao ONS, por sua vez, o legislador atribuiu papel diferente mas não menos importante, de operar e administrar o sistema elétrico, acionando as usinas e controlando o fluxo de energia nas linhas de transmissão. A organização do operador nacional faz frente aos desafios que lhe foram atribuídos na lei, estando organizado como pessoa jurídica de direito privado, da qual também fazem parte agentes econômicos do setor.

Assim, a forma como o ONS foi organizado pelo legislador também não se compatibiliza com a função de regulação e fiscalização que foram atribuídas à Aneel.

A edição do famigerado decreto também não se sustenta na norma da alínea “d” do parágrafo único do art. 13 da Lei nº 9.648/98, segundo a qual constitui atribuição do ONS “a contratação e administração de serviços de transmissão de energia elétrica e respectivas condições de acesso, bem como dos serviços ancilares”.

É que a competência para a “contratação e administração dos serviços de transmissão” (alínea d do § único do art. 13 da Lei nº 9.648/98) não se confunde com a competência para regular o serviço de transmissão e, assim o fazendo, estabelecer as condições gerais de contratação do acesso e uso do sistema de transmissão (art. 9º, § 2º, da Lei nº 9.648/98), ambas competências da Aneel e que são muito mais abrangentes do que operar e administrar a contratação dos serviços de transmissão.

De tudo quanto exposto, e para além da exorbitância do poder regulamentar, entende-se que há diversos prejuízos e ônus que decorrerão da nova sistemática de distribuição de competências regulatórias sobre o setor

Parágrafo único. Sem prejuízo de outras funções que lhe forem atribuídas pelo Poder Concedente, constituirão atribuições do ONS:

de transmissão caso o Decreto nº 12.772/25 permaneça vigente sob estes aspectos.

As dificuldades operacionais do ONS para atuar como regulador e fiscalizador serão barreiras a serem vencidas para que a regulação do mecanismo de temporada de acesso seja implementado.

Abre-se caminho, ademais, para que novas competências regulatórias e fiscalizatórias sejam atribuídas ao ONS, desorganizando a governança do setor elétrico tal como estruturada após décadas pelo Poder Legislativo.

A existência de dois modelos de regulação sobre o mesmo segmento, a eventual ausência de harmonia entre eles, a insegurança jurídica decorrente de normas sobrepostas e eventualmente contraditórias também são fatores que atrairão prejuízos à harmonia e evolução do setor elétrico, já imerso em desafios imensos.

Dessa forma, por todo o exposto, contamos com o apoio dos Ilustres Pares para a aprovação deste Projeto de Decreto Legislativo, a fim de sustar os efeitos decreto nº 12.772, de 5 de dezembro de 2025, tendo em vista seus potenciais impactos deletérios para a sociedade brasileira.

Sala das Sessões,

16 de Dezembro de 2025.

Senador Marcos Rogério

PL/RO