



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
Secretaria de Governo Digital
Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração

OFÍCIO CIRCULAR SEI nº 4331/2021/ME

Brasília, 5 de novembro de 2021.

A TODOS OS PRESIDENTES DE JUNTAS COMERCIAIS

Assunto: Impossibilidade de arquivamento de atos constitutivos de consórcios, com a admissão de condomínios e empresários individuais, para geração de energia compartilhada (fotovoltaica).

Referência: Ao responder este Ofício, favor indicar expressamente o Processo nº 19974.100818/2021-85.

Senhores Presidentes,

1. Tendo em vista a necessidade de pacificar os entendimentos quanto à possibilidade ou não de admissão de condomínios e empresários individuais em consórcios, uma vez que este Departamento continuou recebendo questionamentos mesmo após o envio do OFÍCIO CIRCULAR SEI nº 2047/2021/ME, de 26 de maio de 2021 (anexo), realizamos diversas reuniões com o Setor de Regulação e Distribuição - SRD, da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, com o intuito de encontrarmos uma solução viável para o arquivamento de atos de consórcio com o objetivo de geração de energia compartilhada, observadas as regras contidas na Resolução Normativa nº 482, de 2012, daquele órgão.
2. Na oportunidade, os representantes da Aneel explicaram que não adentram no mérito de como o "consórcio" em questão é formalizado, sendo relevante, para a agência reguladora em questão, apenas que, para a operacionalização e geração da energia compartilhada, seja a formalizado um ato entre os envolvidos, pouco importando sua forma ou o órgão de registro.
3. Após consulta feita por este Departamento ao SRD da ANEEL, a sua Procuradoria Federal Especializada se manifestou por meio do PARECER n. 00320/2021/PFANEEL/PGF/AGU (anexo), concluindo o seguinte:

III - CONCLUSÕES

40. Pelo exposto e em resposta aos quesitos formulados pela SRD, esclareço o seguinte:
- em relação à proposta I ["I - participação de Empresários Individuais e Condomínios Edifícios na qualidade de unidades consumidoras sem geração de energia nos consórcios de energia fotovoltaica, ressalvada a participação das sociedades, previstas na Lei das Sociedades por Ações nº 6.404, de 1976;"], ficou assentado nos autos que "os empresários individuais e condomínios não figurariam como consorciados, mas sim como unidades consumidoras do consórcio"; sobre esse ponto, entendo como a SRD, que "essa sugestão contraria as disposições da REN nº 482, de 2012, uma vez que para usufruir da energia gerada por empreendimento de geração compartilhada, o consumidor deve, necessariamente, ter participação no consórcio (ou cooperativa) titular da central geradora, na condição de

consorciado (ou cooperado). Caso contrário, a troca de energia entre unidades consumidoras que não compõem um mesmo consórcio ou cooperativa poderia se caracterizar como comercialização de energia entre consumidores não autorizados a realizar tal atividade".

- em relação à proposta II ["II - **pactuação de contratos atípicos de consórcio**, pois, na esfera privada, o que não é legalmente proibido é permitido, conforme Parecer n. 00382/2021/PGFN/AGU."], ressalvado o meu entendimento pessoal contrário à utilização de consórcios para fins de GD, **entendo que as conclusões do Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU seriam aplicáveis, a admitir qualquer espécie de consórcio, desde que preenchidos os requisitos da REN nº 482/2012.** (Grifamos e destacamos)

4. No mencionado Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU, por sua vez, consta o seguinte:

37. Em todo caso, a posição institucional da Procuradoria a respeito de consórcios é aquela prolatada no Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU. Assim, com a ressalva do meu entendimento pessoal, quero crer que, se no Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU **a Procuradoria da ANEEL não viu óbices à criação de consórcios típicos para realização da geração distribuída, tenho que consórcios atípicos também poderiam ser admitidos. Importa, todavia, que a utilização do consórcio para GD não propicie a comercialização de energia, como se esses consumidores estivessem a participar do ambiente livre de contratação de energia sem se submeterem ao seu regime jurídico próprio.** (Grifamos e destacamos)

5. Após o envio dessas respostas à nossa consulta, realizamos, no dia 3 de novembro do corrente ano, nova reunião com a equipe do SRD da ANEEL, na qual a agência reafirmou que, atendidas as normas da Resolução nº 482, de 2012, não importa o tipo de "consórcio" a ser firmado. O que importa, para a agência reguladora, é a comprovação da relação jurídica entre os interessados, sendo também irrelevante o órgão de registro do documento firmado entre eles (pode ser, por exemplo, um cartório).

6. Assim, os interessados na geração de energia compartilhada que sejam empresários individuais ou condomínios, a despeito de não poderem formalizar e arquivar, na Junta Comercial, um consórcio típico, conforme já explicado no OFÍCIO CIRCULAR SEI nº 2047/2021/ME, de 26 de maio de 2021 (anexo), podem formalizar "consórcios atípicos" e registrá-los em outros órgãos registrais, que não a Junta Comercial, para obtenção dos efeitos jurídicos necessários ao atendimento das normas da ANEEL. Posteriormente, caso queiram, podem registrar esses atos, na Junta Comercial, como documento de interesse (artigo 32, inciso II, alínea 'e' da Lei 8.934, de 1994).

7. Dessa forma, ratificamos os termos do OFÍCIO CIRCULAR SEI nº 2047/2021/ME quanto à impossibilidade de arquivamento, nas Juntas Comerciais, de atos constitutivos de "consórcios" com a participação de empresários individuais e/ou condomínios, mas acrescentamos que tais atos, após registrados em outros órgãos registrais, com o objetivo de atender as exigências da ANEEL para a geração de energia compartilhada, podem ser arquivados na Junta Comercial como documentos de interesse.

8. Estamos à disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

AMANDA MESQUITA SOUTO

Coordenadora Geral

ANDRÉ LUIZ SANTA CRUZ RAMOS

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **André Luiz Santa Cruz Ramos, Diretor(a)**, em 09/11/2021, às 14:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Amanda Mesquita Souto, Coordenador(a)-Geral**, em 09/11/2021, às 14:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **19932382** e o código CRC **82E88565**.

SEPN 516, Lote 8, Bloco D, sala 287, 2º andar - Bairro Asa Norte
CEP 70770-524 - Brasília/DF
(61) 2020-2348 / 2391 - e-mail drei@economia.gov.br - www.economia.gov.br

Referência: ao responder este Ofício, favor indicar expressamente o Processo nº 19974.100818/2021-85. SEI nº 19932382



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PGAPCEX
COORDENAÇÃO-GERAL DE PRODUTIVIDADE E COMPETITIVIDADE
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO J, SALA 728

PARECER n. 00382/2021/PGFN/AGU

NUP: 19974.100818/2021-85

INTERESSADO: DEPARTAMENTO NACIONAL DE REGISTRO EMPRESARIAL E INTEGRAÇÃO

ASSUNTO: CONSTITUIÇÃO DE CONSÓRCIO POR EMPRESÁRIOS INDIVIDUAIS E CONDOMÍNIOS

EMENTA: I. Possibilidade de constituição e integração de consórcios por empresários individuais e condomínios - interpretação dos arts. 278 e 279 da Lei nº 6.404/1976.

II. Condomínios e empresários individuais não estão inseridos na frase "quaisquer outras sociedades" prevista no **caput** do art. 278 da Lei nº 6.404/1976 e, portanto, não poderão constituir ou integrar os consórcios regidos pelos arts. 278 e 279 da referida Lei.

Senhor Coordenador-Geral de Produtividade e Competitividade,

I. RELATÓRIO

1. O Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração - DREI, mediante a Nota Técnica SEI nº 23140/2021/ME, consulta esta Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Produtividade, Competitividade e Comércio Exterior - PGAPCEX) acerca da possibilidade ou não de que condomínios e empresários individuais constituam consórcios, nos termos do art. 278 da Lei nº 6.404/1976 (Lei das Sociedades Anônimas).

2. Segundo o DREI, a consulta é motivada em razão de uma série de questionamentos que lhe foram dirigidos nesse sentido, tendo em conta a intenção de constituir consórcios de geração distribuída de energia elétrica de matriz solar fotovoltaica, para a "geração compartilhada" de que trata a Resolução Normativa nº 687/2015, da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.

3. Relata, ainda, que algumas Juntas Comerciais admitem o arquivamento de contratos de consórcios com a participação de condomínios ou empresários individuais, pois entendem que apesar de a legislação prever que consórcios poderão ser criados apenas por "companhias e quaisquer outras sociedades", o termo "sociedades" deve possuir uma interpretação mais abrangente. Por outro lado, há quem entenda que esses atos devem ser indeferidos, pois embora seja admitida a formação de consórcios compostos por outros tipos societários além daqueles elencados no art. 278 da Lei nº 6.404/1976, aos condomínios e empresários individuais não se aplica essa exceção, uma vez que não possuem *status* de pessoa jurídica.

4. O DREI, ao considerar que os empreendimentos possuem inegável relevância econômica para o segmento e para a atividade de geração de energia como um todo, entende ser pertinente a aplicação de interpretação extensiva, pois, nos termos da Lei da Liberdade Econômica, os atos praticados no exercício da atividade econômica, para os quais hajam dúvidas de interpretação, deve-se preservar a autonomia privada, exceto se houver expressa disposição legal em contrário.

5. **É o que importa relatar.**

II. FUNDAMENTAÇÃO

6. De início, esclareço que a análise desta PGAPCEX se restringirá aos aspectos de juridicidade (legalidade em sentido amplo) pertinentes à consulta, não abrangendo, de regra, avaliação de questões técnico-meritórias. Esse limite à atividade do órgão jurídico se justifica em razão da necessidade de deferência técnico-administrativa e do disposto no Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União (AGU), segundo o qual "A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento".

7. O inciso VII do art. 2º da Resolução Normativa ANEEL nº 482/2012, incluído pela Resolução Normativa ANEEL nº 687/2015, criou a figura da "geração compartilhada":

VII - geração compartilhada: caracterizada pela reunião de consumidores, dentro da mesma área de concessão ou permissão, **por meio de consórcio ou cooperativa, composta por pessoa física ou jurídica**, que possua unidade consumidora com

microgeração ou minigeração distribuída em local diferente das unidades consumidoras nas quais a energia excedente será compensada; (Incluído pela REN ANEEL 687, de 24.11.2015).
(grifei)

8. Diante disso, as Juntas Comerciais (vide, por exemplo, SEI nº 23145777 e nº 15128162) têm sido instadas a registrar contratos de consórcios, nos termos dos arts. 278 e 279 da Lei nº 6.404/1976, integrados por condomínios e empresários individuais. Assim, no que toca ao DREI, a questão central a ser dirimida é: **condomínios e empresários individuais podem constituir/integrar consórcios na forma do art. 278 da Lei nº 6.404/1976?**

9. Início com a transcrição dos arts. 278 e 279 da Lei nº 6.404/1976:

CAPÍTULO XXII

Consórcio

Art. 278. As **companhias e quaisquer outras sociedades**, sob o mesmo controle ou não, podem constituir consórcio para executar determinado empreendimento, **observado o disposto neste Capítulo**.

§ 1º O consórcio não tem personalidade jurídica e as consorciadas somente se obrigam nas condições previstas no respectivo contrato, respondendo cada uma por suas obrigações, sem presunção de solidariedade.

§ 2º A falência de uma consorciada não se estende às demais, subsistindo o consórcio com as outras contratantes; os créditos que porventura tiver a falida serão apurados e pagos na forma prevista no contrato de consórcio.

Art. 279. O consórcio será constituído mediante contrato aprovado pelo **órgão da sociedade competente** para autorizar a alienação de bens do ativo não circulante, do qual constarão: [\(Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009\)](#)

I - a designação do consórcio se houver;

II - o empreendimento que constitua o objeto do consórcio;

III - a duração, endereço e foro;

IV - a definição das obrigações e responsabilidade de cada **sociedade consorciada**, e das prestações específicas;

V - normas sobre recebimento de receitas e partilha de resultados;

VI - normas sobre administração do consórcio, contabilização, representação das **sociedades consorciadas** e taxa de administração, se houver;

VII - forma de deliberação sobre assuntos de interesse comum, com o número de votos que cabe a cada consorciado;

VIII - contribuição de cada consorciado para as despesas comuns, se houver.

Parágrafo único. **O contrato de consórcio e suas alterações serão arquivados no registro do comércio do lugar da sua sede, devendo a certidão do arquivamento ser publicada.**

(grifei)

10. Entendo que o consórcio de que tratam os arts. 278 e 279 da Lei nº 6.404/1976 deve ser constituído por pessoas jurídicas ("sociedades"). De fato, o **caput** do art. 278 e o **caput** e incisos IV e VI do art. 279, dentro do contexto em que estão inseridos, não veiculam palavras ambíguas e são muito claros no seu sentido. Logo, não há razão que justifique a censura da interpretação textual dos enunciados em prol de uma interpretação extensiva e liberal, particularmente da palavra "sociedades".

11. Na verdade, em se tratando de uma lei que versa especialmente sobre sociedades anônimas, parece-me até mais razoável interpretar o termo "quaisquer outras sociedades" como "sociedades empresárias" do que no sentido de incluir pessoas físicas, outras pessoas jurídicas (fundações, associações etc.) ou entes despersonalizados neste conceito. Portanto, entendo que a inclusão dessa carga semântica demandaria alteração legal. A esse propósito, note-se que o referido art. 279 foi modificado em 2009, porém o escopo do consórcio não o foi, quer para incluir empresários individuais ou outras classe de pessoas e entes.

12. Ademais, consigno que a interpretação ora defendida foi esposada pelos arts. 90 e 91 da Instrução Normativa DREI nº 81/2020, conforme bem lembrado pelo DREI. Itero não vislumbrar motivo suficiente - inclusive o interesse particular de se explorar energia fotovoltaica - para justificar a alteração daquela.

13. Friso, ainda, que o contrato e os atos relativos a consórcio devem, necessariamente, ser arquivados nas Juntas Comerciais, a teor do citado p. único do art. 279 c/c o art. 32, II, "b", da Lei nº 8.934/1994:

Art. 32. O registro compreende:

[...]

II - O arquivamento:

[...]

b) dos atos relativos a consórcio e grupo de sociedade de que trata a [Lei nº 6.404, de 15 de](#)

14. Sem embargo, nada impede que empresários individuais ou condomínios, no exercício de sua autonomia privada e liberdade contratual, pactuem **contratos atípicos** de consórcio. Aliás, na esfera privada, o que não é legalmente proibido é permitido ("ninguém será obrigado a ... deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" - art. 5º, II, CF/1988). A questão é que estes hipotéticos contratos não seriam regidos pela Lei nº 6.404/1976 e, destarte, não haveria dever de arquivá-los na Junta Comercial ao fundamento do art. 279, p. único, da Lei nº 6.404/1976^[1].

15. Naturalmente, cabe à ANEEL verificar se eventuais consórcios assim constituídos satisfariam as exigências do inciso VII do art. 2º da Resolução Normativa ANEEL nº 482/2012, para fins de geração compartilhada, avaliação que foge de nossa alçada. Inclusive, salvo melhor juízo, tal Resolução não deixa clara qual a forma de constituição do consórcio e apenas enfatiza a existência de instrumento jurídico que comprove compromisso de solidariedade. Em todo caso, é mais adequado alterar ou flexibilizar exigências^[2] de uma Resolução da ANEEL do que de um dispositivo legal.

III. CONCLUSÃO

16. Ante o exposto, **OPINO** que condomínios e empresários individuais não estão inseridos na frase "**quaisquer outras sociedades**" prevista no **caput** do art. 278 da Lei nº 6.404/1976 e, portanto, não poderão constituir ou integrar os consórcios regidos pelos arts. 278 e 279 da referida Lei.

À consideração superior.

Brasília, 20 de maio de 2021.

MATEUS LEVI FONTES SANTOS
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19974100818202185 e da chave de acesso 566ed9b9

Notas

1. [^] *Por outro lado, em obter dictum, na hipótese de um contrato atípico de consórcio pactuado por empresários individuais, poder-se-ia cogitar de arquivamento pela Junta com base no art. 32, II, "e", da Lei nº 8.934/1994 - "daqueles [atos ou documentos] que possam interessar ao empresário...", alternativa cuja pertinência poderá ser mais bem avaliada pelo DREI.*
2. [^] *Em tese, a ANEEL em vez de exigir a constituição de consórcio, poderia exigir apenas a comprovação de relação contratual solidária entre as partes. Ou admitir um consórcio atípico (sem normatização legal própria), ainda que não possuísse CNPJ específico.*

Documento assinado eletronicamente por MATEUS LEVI FONTES SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 639336923 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MATEUS LEVI FONTES SANTOS. Data e Hora: 24-05-2021 19:16. Número de Série: 17350413. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por MARCOS HENRIQUE OLIVEIRA ANDRADE GOIS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 639336923 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCOS HENRIQUE OLIVEIRA ANDRADE GOIS. Data e Hora: 24-05-2021 19:35. Número de Série: 13292787. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
(PGAPCEX) COORDENAÇÃO-GERAL DE PRODUTIVIDADE E COMPETITIVIDADE
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO J, SALA 728

DESPACHO n. 02096/2021/PGFN/AGU

NUP: 19974.100818/2021-85

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO NACIONAL DE REGISTRO EMPRESARIAL E INTEGRAÇÃO - DREI

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

Aprovo o **PARECER n. 00382/2021/PGFN/AGU pelos próprios fundamentos.**

Considerando a importância da matéria e sua repercussão, encaminho a Senhora Procuradora -Geral Adjunta de Consultoria de Produtividade, Competitividade e Comércio Exterior para apreciação Superior.

Brasília, 20 de maio de 2021.

MARCOS HENRIQUE OLIVEIRA ANDRADE GÓIS

Advogado da União

Coordenador-Geral de Produtividade e Competitividade

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19974100818202185 e da chave de acesso 566ed9b9

Documento assinado eletronicamente por MARCOS HENRIQUE OLIVEIRA ANDRADE GOIS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 639741890 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCOS HENRIQUE OLIVEIRA ANDRADE GOIS. Data e Hora: 20-05-2021 17:56. Número de Série: 13292787. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
(PGAPCEX) COORDENAÇÃO-GERAL DE PRODUTIVIDADE E COMPETITIVIDADE
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO J, SALA 728

DESPACHO n. 02147/2021/PGFN/AGU

NUP: 19974.100818/2021-85

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO NACIONAL DE REGISTRO EMPRESARIAL E INTEGRAÇÃO - DREI

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

Aprovo o Despacho n. 02096/2021/PGFN/AGU, que, por sua vez, aprovou o Parecer n. 00382/2021/PGFN/AGU, por seus próprios fundamentos.

Restitua-se ao DREI.

Brasília, 25 de maio de 2021.

SIMONE ANACLETO

Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria de Produtividade, Competitividade e Comércio Exterior

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19974100818202185 e da chave de acesso 566ed9b9

Documento assinado eletronicamente por SIMONE ANACLETO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 642665660 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SIMONE ANACLETO. Data e Hora: 25-05-2021 14:10. Número de Série: 17492357. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
Secretaria de Governo Digital
Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração

OFÍCIO SEI Nº 201414/2021/ME

Brasília, 30 de julho de 2021.

Ao Senhor

CARLOS ALBERTO CALIXTO MATTAR

Superintendente

Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição - SRD

Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL

SGAN quadra 603, módulo J

CEP 70830-110 - Brasília/DF

mattar@aneel.gov.br

Assunto: Consulta referente à consórcios para a geração compartilhada de energia fotovoltaica.

Referência: Ao responder este Ofício, favor indicar expressamente o Processo nº 19974.100818/2021-85.

Senhor Superintendente,

1. Encaminhamos em anexo a Nota Técnica SEI nº 34664/2021/ME, que trata de consulta à essa Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) acerca de consórcios para a geração compartilhada de energia fotovoltaica.

2. Estamos à disposição para os esclarecimentos, que eventualmente se fizerem necessários.

Atenciosamente,

AMANDA MESQUITA SOUTO

Coordenadora-Geral

ANDRÉ LUIZ SANTA CRUZ RAMOS

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **André Luiz Santa Cruz Ramos, Diretor(a)**, em 30/07/2021, às 15:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Amanda Mesquita Souto, Coordenador(a)-Geral**, em 30/07/2021, às 15:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **17591440** e o código CRC **BF20C301**.

Esplanada dos Ministérios Bloco K, 6º Andar
CEP 70040-906 - Brasília/DF
(61) 2020-2302 / 2162 - e-mail drei@economia.gov.br

Processo nº 19974.100818/2021-85.

SEI nº 17591440



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
Secretaria de Governo Digital
Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração

OFÍCIO SEI Nº 201414/2021/ME

Brasília, 30 de julho de 2021.

Ao Senhor

CARLOS ALBERTO CALIXTO MATTAR

Superintendente

Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição - SRD

Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL

SGAN quadra 603, módulo J

CEP 70830-110 - Brasília/DF

mattar@aneel.gov.br

Assunto: Consulta referente à consórcios para a geração compartilhada de energia fotovoltaica.

Referência: Ao responder este Ofício, favor indicar expressamente o Processo nº 19974.100818/2021-85.

Senhor Superintendente,

1. Encaminhamos em anexo a Nota Técnica SEI nº 34664/2021/ME, que trata de consulta à essa Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) acerca de consórcios para a geração compartilhada de energia fotovoltaica.

2. Estamos à disposição para os esclarecimentos, que eventualmente se fizerem necessários.

Atenciosamente,

AMANDA MESQUITA SOUTO

Coordenadora-Geral

ANDRÉ LUIZ SANTA CRUZ RAMOS

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **André Luiz Santa Cruz Ramos, Diretor(a)**, em 30/07/2021, às 15:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Amanda Mesquita Souto, Coordenador(a)-Geral**, em 30/07/2021, às 15:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **17591440** e o código CRC **BF20C301**.

Esplanada dos Ministérios Bloco K, 6º Andar
CEP 70040-906 - Brasília/DF
(61) 2020-2302 / 2162 - e-mail drei@economia.gov.br

Processo nº 19974.100818/2021-85.

SEI nº 17591440



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PGAPCEX
COORDENAÇÃO-GERAL DE PRODUTIVIDADE E COMPETITIVIDADE
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO J, SALA 728

PARECER n. 00382/2021/PGFN/AGU

NUP: 19974.100818/2021-85

INTERESSADO: DEPARTAMENTO NACIONAL DE REGISTRO EMPRESARIAL E INTEGRAÇÃO

ASSUNTO: CONSTITUIÇÃO DE CONSÓRCIO POR EMPRESÁRIOS INDIVIDUAIS E CONDOMÍNIOS

EMENTA: I. Possibilidade de constituição e integração de consórcios por empresários individuais e condomínios - interpretação dos arts. 278 e 279 da Lei nº 6.404/1976.

II. Condomínios e empresários individuais não estão inseridos na frase "quaisquer outras sociedades" prevista no **caput** do art. 278 da Lei nº 6.404/1976 e, portanto, não poderão constituir ou integrar os consórcios regidos pelos arts. 278 e 279 da referida Lei.

Senhor Coordenador-Geral de Produtividade e Competitividade,

I. RELATÓRIO

1. O Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração - DREI, mediante a Nota Técnica SEI nº 23140/2021/ME, consulta esta Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Produtividade, Competitividade e Comércio Exterior - PGAPCEX) acerca da possibilidade ou não de que condomínios e empresários individuais constituam consórcios, nos termos do art. 278 da Lei nº 6.404/1976 (Lei das Sociedades Anônimas).

2. Segundo o DREI, a consulta é motivada em razão de uma série de questionamentos que lhe foram dirigidos nesse sentido, tendo em conta a intenção de constituir consórcios de geração distribuída de energia elétrica de matriz solar fotovoltaica, para a "geração compartilhada" de que trata a Resolução Normativa nº 687/2015, da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.

3. Relata, ainda, que algumas Juntas Comerciais admitem o arquivamento de contratos de consórcios com a participação de condomínios ou empresários individuais, pois entendem que apesar de a legislação prever que consórcios poderão ser criados apenas por "companhias e quaisquer outras sociedades", o termo "sociedades" deve possuir uma interpretação mais abrangente. Por outro lado, há quem entenda que esses atos devem ser indeferidos, pois embora seja admitida a formação de consórcios compostos por outros tipos societários além daqueles elencados no art. 278 da Lei nº 6.404/1976, aos condomínios e empresários individuais não se aplica essa exceção, uma vez que não possuem *status* de pessoa jurídica.

4. O DREI, ao considerar que os empreendimentos possuem inegável relevância econômica para o segmento e para a atividade de geração de energia como um todo, entende ser pertinente a aplicação de interpretação extensiva, pois, nos termos da Lei da Liberdade Econômica, os atos praticados no exercício da atividade econômica, para os quais hajam dúvidas de interpretação, deve-se preservar a autonomia privada, exceto se houver expressa disposição legal em contrário.

5. **É o que importa relatar.**

II. FUNDAMENTAÇÃO

6. De início, esclareço que a análise desta PGAPCEX se restringirá aos aspectos de juridicidade (legalidade em sentido amplo) pertinentes à consulta, não abrangendo, de regra, avaliação de questões técnico-meritórias. Esse limite à atividade do órgão jurídico se justifica em razão da necessidade de deferência técnico-administrativa e do disposto no Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União (AGU), segundo o qual "A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento".

7. O inciso VII do art. 2º da Resolução Normativa ANEEL nº 482/2012, incluído pela Resolução Normativa ANEEL nº 687/2015, criou a figura da "geração compartilhada":

VII - geração compartilhada: caracterizada pela reunião de consumidores, dentro da mesma área de concessão ou permissão, **por meio de consórcio ou cooperativa, composta por pessoa física ou jurídica**, que possua unidade consumidora com

microgeração ou minigeração distribuída em local diferente das unidades consumidoras nas quais a energia excedente será compensada; (Incluído pela REN ANEEL 687, de 24.11.2015).
(grifei)

8. Diante disso, as Juntas Comerciais (vide, por exemplo, SEI nº 23145777 e nº 15128162) têm sido instadas a registrar contratos de consórcios, nos termos dos arts. 278 e 279 da Lei nº 6.404/1976, integrados por condomínios e empresários individuais. Assim, no que toca ao DREI, a questão central a ser dirimida é: **condomínios e empresários individuais podem constituir/integrar consórcios na forma do art. 278 da Lei nº 6.404/1976?**

9. Início com a transcrição dos arts. 278 e 279 da Lei nº 6.404/1976:

CAPÍTULO XXII

Consórcio

Art. 278. As **companhias e quaisquer outras sociedades**, sob o mesmo controle ou não, podem constituir consórcio para executar determinado empreendimento, **observado o disposto neste Capítulo**.

§ 1º O consórcio não tem personalidade jurídica e as consorciadas somente se obrigam nas condições previstas no respectivo contrato, respondendo cada uma por suas obrigações, sem presunção de solidariedade.

§ 2º A falência de uma consorciada não se estende às demais, subsistindo o consórcio com as outras contratantes; os créditos que porventura tiver a falida serão apurados e pagos na forma prevista no contrato de consórcio.

Art. 279. O consórcio será constituído mediante contrato aprovado pelo **órgão da sociedade competente** para autorizar a alienação de bens do ativo não circulante, do qual constarão: [\(Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009\)](#)

I - a designação do consórcio se houver;

II - o empreendimento que constitua o objeto do consórcio;

III - a duração, endereço e foro;

IV - a definição das obrigações e responsabilidade de cada **sociedade consorciada**, e das prestações específicas;

V - normas sobre recebimento de receitas e partilha de resultados;

VI - normas sobre administração do consórcio, contabilização, representação das **sociedades consorciadas** e taxa de administração, se houver;

VII - forma de deliberação sobre assuntos de interesse comum, com o número de votos que cabe a cada consorciado;

VIII - contribuição de cada consorciado para as despesas comuns, se houver.

Parágrafo único. **O contrato de consórcio e suas alterações serão arquivados no registro do comércio do lugar da sua sede, devendo a certidão do arquivamento ser publicada.**

(grifei)

10. Entendo que o consórcio de que tratam os arts. 278 e 279 da Lei nº 6.404/1976 deve ser constituído por pessoas jurídicas ("sociedades"). De fato, o **caput** do art. 278 e o **caput** e incisos IV e VI do art. 279, dentro do contexto em que estão inseridos, não veiculam palavras ambíguas e são muito claros no seu sentido. Logo, não há razão que justifique a censura da interpretação textual dos enunciados em prol de uma interpretação extensiva e liberal, particularmente da palavra "sociedades".

11. Na verdade, em se tratando de uma lei que versa especialmente sobre sociedades anônimas, parece-me até mais razoável interpretar o termo "quaisquer outras sociedades" como "sociedades empresárias" do que no sentido de incluir pessoas físicas, outras pessoas jurídicas (fundações, associações etc.) ou entes despersonalizados neste conceito. Portanto, entendo que a inclusão dessa carga semântica demandaria alteração legal. A esse propósito, note-se que o referido art. 279 foi modificado em 2009, porém o escopo do consórcio não o foi, quer para incluir empresários individuais ou outras classe de pessoas e entes.

12. Ademais, consigno que a interpretação ora defendida foi esposada pelos arts. 90 e 91 da Instrução Normativa DREI nº 81/2020, conforme bem lembrado pelo DREI. Itero não vislumbrar motivo suficiente - inclusive o interesse particular de se explorar energia fotovoltaica - para justificar a alteração daquela.

13. Friso, ainda, que o contrato e os atos relativos a consórcio devem, necessariamente, ser arquivados nas Juntas Comerciais, a teor do citado p. único do art. 279 c/c o art. 32, II, "b", da Lei nº 8.934/1994:

Art. 32. O registro compreende:

[...]

II - O arquivamento:

[...]

b) dos atos relativos a consórcio e grupo de sociedade de que trata [Lei nº 6.404, de 15 de](#)

[dezembro de 1976:](#)

14. Sem embargo, nada impede que empresários individuais ou condomínios, no exercício de sua autonomia privada e liberdade contratual, pactuem **contratos atípicos** de consórcio. Aliás, na esfera privada, o que não é legalmente proibido é permitido ("ninguém será obrigado a ... deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" - art. 5º, II, CF/1988). A questão é que estes hipotéticos contratos não seriam regidos pela Lei nº 6.404/1976 e, destarte, não haveria dever de arquivá-los na Junta Comercial ao fundamento do art. 279, p. único, da Lei nº 6.404/1976^[1].

15. Naturalmente, cabe à ANEEL verificar se eventuais consórcios assim constituídos satisfariam as exigências do inciso VII do art. 2º da Resolução Normativa ANEEL nº 482/2012, para fins de geração compartilhada, avaliação que foge de nossa alçada. Inclusive, salvo melhor juízo, tal Resolução não deixa clara qual a forma de constituição do consórcio e apenas enfatiza a existência de instrumento jurídico que comprove compromisso de solidariedade. Em todo caso, é mais adequado alterar ou flexibilizar exigências^[2] de uma Resolução da ANEEL do que de um dispositivo legal.

III. CONCLUSÃO

16. Ante o exposto, **OPINO** que condomínios e empresários individuais não estão inseridos na frase "**quaisquer outras sociedades**" prevista no **caput** do art. 278 da Lei nº 6.404/1976 e, portanto, não poderão constituir ou integrar os consórcios regidos pelos arts. 278 e 279 da referida Lei.

À consideração superior.

Brasília, 20 de maio de 2021.

MATEUS LEVI FONTES SANTOS
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19974100818202185 e da chave de acesso 566ed9b9

Notas

1. [^] *Por outro lado, em obter dictum, na hipótese de um contrato atípico de consórcio pactuado por empresários individuais, poder-se-ia cogitar de arquivamento pela Junta com base no art. 32, II, "e", da Lei nº 8.934/1994 - "daqueles [atos ou documentos] que possam interessar ao empresário...", alternativa cuja pertinência poderá ser mais bem avaliada pelo DREI.*
2. [^] *Em tese, a ANEEL em vez de exigir a constituição de consórcio, poderia exigir apenas a comprovação de relação contratual solidária entre as partes. Ou admitir um consórcio atípico (sem normatização legal própria), ainda que não possuísse CNPJ específico.*

Documento assinado eletronicamente por MATEUS LEVI FONTES SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 639336923 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MATEUS LEVI FONTES SANTOS. Data e Hora: 24-05-2021 19:16. Número de Série: 17350413. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por MARCOS HENRIQUE OLIVEIRA ANDRADE GOIS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 639336923 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCOS HENRIQUE OLIVEIRA ANDRADE GOIS. Data e Hora: 24-05-2021 19:35. Número de Série: 13292787. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
(PGAPCEX) COORDENAÇÃO-GERAL DE PRODUTIVIDADE E COMPETITIVIDADE
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO J, SALA 728

DESPACHO n. 02096/2021/PGFN/AGU

NUP: 19974.100818/2021-85

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO NACIONAL DE REGISTRO EMPRESARIAL E INTEGRAÇÃO - DREI

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

Aprovo o **PARECER n. 00382/2021/PGFN/AGU pelos próprios fundamentos.**

Considerando a importância da matéria e sua repercussão, encaminho a Senhora Procuradora -Geral Adjunta de Consultoria de Produtividade, Competitividade e Comércio Exterior para apreciação Superior.

Brasília, 20 de maio de 2021.

MARCOS HENRIQUE OLIVEIRA ANDRADE GÓIS

Advogado da União

Coordenador-Geral de Produtividade e Competitividade

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19974100818202185 e da chave de acesso 566ed9b9

Documento assinado eletronicamente por MARCOS HENRIQUE OLIVEIRA ANDRADE GOIS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 639741890 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCOS HENRIQUE OLIVEIRA ANDRADE GOIS. Data e Hora: 20-05-2021 17:56. Número de Série: 13292787. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
(PGAPCEX) COORDENAÇÃO-GERAL DE PRODUTIVIDADE E COMPETITIVIDADE
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO J, SALA 728

DESPACHO n. 02147/2021/PGFN/AGU

NUP: 19974.100818/2021-85

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO NACIONAL DE REGISTRO EMPRESARIAL E INTEGRAÇÃO - DREI

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

Aprovo o Despacho n. 02096/2021/PGFN/AGU, que, por sua vez, aprovou o Parecer n. 00382/2021/PGFN/AGU, por seus próprios fundamentos.

Restitua-se ao DREI.

Brasília, 25 de maio de 2021.

SIMONE ANACLETO

Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria de Produtividade, Competitividade e Comércio Exterior

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19974100818202185 e da chave de acesso 566ed9b9

Documento assinado eletronicamente por SIMONE ANACLETO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 642665660 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SIMONE ANACLETO. Data e Hora: 25-05-2021 14:10. Número de Série: 17492357. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
Secretaria de Governo Digital
Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração

Nota Técnica SEI nº 34664/2021/ME

Assunto: **Consulta referente à consórcios para a geração compartilhada de energia fotovoltaica.**

Referência: Processo SEI 19974.100818/2021-85.

Senhor Diretor,

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de solicitação de manifestação à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), acerca de consórcios para a geração compartilhada de energia fotovoltaica.
2. Realizando um breve histórico da celeuma, salientamos que este Departamento vinha recebendo vários questionamentos acerca da possibilidade ou não de se permitir o ingresso como consorciados (ou como unidades consumidoras) de condomínios e empresários individuais em consórcios de geração distribuída de energia elétrica de matriz solar fotovoltaica.
3. Nesse sentido, verificou-se que algumas Juntas Comerciais estavam possibilitando que contratos de consórcios com a participação de condomínios ou empresários individuais fossem arquivados, pois, entendiam que apesar de a legislação prever que consórcios poderão ser criados apenas por "companhias e quaisquer outras sociedades", o termo "sociedades" deveria possuir uma interpretação mais abrangente.
4. Contudo, houveram entendimentos de que estes atos deveriam ser indeferidos, pois, embora seja admitida a formação de consórcios compostos por outros tipos societários além daqueles elencados no artigo 278 da Lei nº 6.404, de 1976, aos condomínios e empresários individuais não se aplica essa exceção, uma vez que não possuem *status* de pessoa jurídica.
5. Importante ressaltar que em pese o condomínio e o empresário individual não serem considerados pessoas jurídicas, essas duas figuras possuem CNPJ e são equiparados a pessoa jurídica para fins tributários.
6. Assim, diante das manifestações enviadas a este DREI encaminhamos consulta à Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Produtividade, Competitividade e Comércio Exterior da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional junto ao Ministério da Economia (PGFN-PGAPCEX), a qual por meio do Parecer n. 00382/2021/ PGFN/AGU (16022023, em anexo), concluiu que

"(...) condomínios e empresários individuais não estão inseridos na frase **"quaisquer outras sociedades"** prevista no caput do art. 278 da Lei nº 6.404/1976 e, portanto, não poderão constituir ou integrar os consórcios regidos pelos arts. 278 e 279 da referida Lei. (...)□".

7. Entretanto, no mesmo Parecer foi sugerido:

(...)

14. Sem embargo, **nada impede que empresários individuais ou condomínios, no exercício de sua autonomia privada e liberdade contratual, pactuem contratos atípicos de consórcio. Aliás, na esfera privada, o que não é legalmente proibido é permitido ("ninguém será obrigado a ... deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" - art. 5º, II, CF/1988). A questão é que estes hipotéticos contratos não seriam regidos pela Lei nº 6.404/1976 e, destarte, não haveria dever de arquivá-los na Junta Comercial ao fundamento do art. 279, p. único, da Lei nº 6.404/1976[1].**

15. Naturalmente, cabe à ANEEL verificar se eventuais consórcios assim constituídos satisfariam as exigências do inciso VII do art. 2º da Resolução Normativa ANEEL nº 482/2012, para fins de geração compartilhada, avaliação que foge de nossa alçada. Inclusive, salvo melhor juízo, tal Resolução não deixa clara qual a forma de constituição do consórcio e apenas enfatiza a existência de instrumento jurídico que comprove compromisso de solidariedade. Em todo caso, é mais adequado alterar ou flexibilizar exigências[2] de uma Resolução da ANEEL do que de um dispositivo legal. (Grifamos)

8. Diante do posicionamento da PGFN-PGAPCEX, encaminhamos o Ofício Circular SEI nº 2047/2021/ME (16088511, em anexo) orientando que *"as Juntas Comerciais não arquivem atos cujo objeto seja a formação de consórcios por empresários individuais (inclusive MEI) ou condomínios, uma vez que eles não são sociedades e não possuem personalidade jurídica, a despeito de possuírem numeração no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ."*

9. Após o encaminhamento do Ofício Circular, mais uma vez foram realizados questionamentos pelas Juntas Comerciais, de modo que realizamos reunião com a participação de representantes deste DREI, da PGFN-PGAPCEX e da ANEEL, onde foram discutidas alternativas, tal como a sugerida por aquela PGFN-PGAPCEX, no sentido de arquivamento de um instrumento de "contrato atípico de consórcio", pactuado entre as partes. A Junta Comercial arquivaria como documento de interesse do empresário.

10. Dessa forma, considerando que os consórcios para a geração de energia fotovoltaica são instrumentos que contribuem para o crescimento dos Estados, geração de emprego e renda e, ainda ajuda à alavancar a economia do País, buscamos alternativas para que condomínios e empresários individuais não sejam prejudicados e não possam participar desses consórcios.

11. É o que importa relatar.

ANÁLISE

12. Como é de conhecimento, nos termos do art. 278 da [Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de](#)

[1976](#), há a formação de um consórcio empresarial quando as companhias ou quaisquer outras sociedades, sob o mesmo controle ou não, se unem para a execução de determinado empreendimento. O contrato celebrado entre essas sociedades é arquivado na Junta Comercial por força da disposição do parágrafo único, do art. 279, da mesma lei. Vejamos trecho da legislação citada:

Art. 278. As companhias e quaisquer outras sociedades, sob o mesmo controle ou não, podem constituir consórcio para executar determinado empreendimento, observado o disposto neste Capítulo.

§ 1º O consórcio não tem personalidade jurídica e as consorciadas somente se obrigam nas condições previstas no respectivo contrato, respondendo cada uma por suas obrigações, sem presunção de solidariedade.

(...)

Art. 279. O consórcio será constituído mediante contrato aprovado pelo órgão da sociedade competente para autorizar a alienação de bens do ativo não circulante, do qual constarão: [\(Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009\)](#)

(...)

Parágrafo único. O contrato de consórcio e suas alterações serão arquivados no registro do comércio do lugar da sua sede, devendo a certidão do arquivamento ser publicada. (Grifamos)

13. Ademais, da leitura da [Instrução Normativa DREI nº 81, de 10 de junho de 2020](#), chega-se a mesma conclusão, de que para formação de consórcio, nos moldes da Lei nº 6.404, de 1976, há a necessidade de sociedades. Veja-se:

Art. 90. As sociedades, sob o mesmo controle ou não, podem constituir consórcio para executar determinado empreendimento.

Art. 91. Do contrato de consórcio constará, obrigatoriamente:

(...)

§1º São competentes para aprovação do contrato de consórcio:

I - nas sociedades anônimas:

a) o Conselho de Administração, quando houver, salvo disposição estatutária em contrário;

b) a Assembleia Geral, quando inexistir o Conselho de Administração, salvo disposição estatutária em contrário.

II - nas sociedades contratuais: os sócios, por deliberação majoritária; e

III - nas sociedades em comandita por ações: a assembleia geral. (Grifamos)

14. Note-se que para a formação de um consórcio, à luz do Registro Público de Empresas, a lei das sociedades por ações exige a presença de companhias ou sociedades, que em seu sentido genérico, pode ser qualquer tipo de sociedade, inclusive, as sociedades simples. Contudo, a princípio, não há previsão legal para consórcio empresarial por pessoas físicas ou entes despersonalizados, como é o caso de empresários individuais, inclusive MEI, e condomínios, respectivamente.

15. Oportuno salientar que a ANEEL, em 2015, por meio da [Resolução Normativa nº 687, de 24 de novembro de 2015](#), que revisou a [Resolução Normativa nº 482, de 17 de abril de 2012](#), criou a figura da “geração compartilhada”, possibilitando que diversos interessados se **unam em um consórcio ou em uma cooperativa**, e instalem uma micro ou minigeração distribuída e utilizem a energia gerada para redução das faturas dos consorciados ou cooperados.

16. Assim, muitos empreendedores têm buscado o registro de contratos de consórcios no âmbito das Juntas Comerciais, sendo que destes constam condomínios e empresários individuais como

consoresciados, pois, a formação desse arranjo (quando não existe uma cooperativa) é exigência imposta pela ANEEL¹ para a exploração de geração compartilhada de energia fotovoltaica.

17. Sobre o assunto, ao se consultar o sítio eletrônico do Sebrae², verificamos que para o modelo de geração compartilhada de energia, os interessados poderiam se unir mediante cooperativa ou consórcio. Vejamos:

Modelos de Compensação

Geração Compartilhada - Cooperativa

Regida pelo código civil e Lei 5.764/1971.

Mínimo 20 pessoas físicas com mesmo propósito.

(...) Criação de um estatuto, com distribuição de cotas, regras de participação, prazos de mandatos e eleição de dirigentes através de assembleia geral.

Formalização da cooperativa com 3 registros: para junta comercial, outro para receita federal e um com organização das cooperativas brasileiras.

(...)

Modelos de Compensação

Geração Compartilhada - Cooperativa

Regida pelo código civil e Lei 11.795/2008 (titularidade da UC é assumida pela administradora do consórcio) ou pela Lei 6.404/1976 (consórcio assume característica de PJ e a titularidade da UC).

Associação de pelo menos 2 com objetivo em comum, o restante dos consoresciados podem ser PJ ou PF, dependendo do modelo do consórcio. (Grifamos)

18. Por outro lado, em consulta ao portal institucional da ANEEL localizamos o PARECER nº 00433/2016/PFANEEL/PGF/AGU³, onde constam esclarecimentos sobre a formação de consórcio e cooperativa no âmbito da Resolução Normativa ANEEL nº 482, de 2012, onde a Procuradoria daquela agência se manifestou no sentido de que *"(...) para os fins de geração compartilhada prevista na Resolução Normativa ANEEL n. 482/2012, a constituição de consórcio deve seguir o disposto na Lei n. 6.404/76 e também observar o disposto na Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1.634/2016, para fins de inscrição no CNPJ."*

19. Contudo, conforme já exposto, o entendimento no âmbito do Ministério da Economia (DREI e PGFN-PGAPCEX) é de que *"as Juntas Comerciais não arquivem atos cujo objeto seja a formação de consórcios por empresários individuais (inclusive MEI) ou condomínios, uma vez que eles não são sociedades e não possuem personalidade jurídica, a despeito de possuírem numeração no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ."*

20. Isto posto, com o objetivo de contribuir para que empresários individuais e condomínios participem desses consórcios, apresentamos duas sugestões para análise dessa agência:

I - participação de Empresários Individuais e Condomínios Edifícios na qualidade de unidades consumidoras sem geração de energia nos consórcios de energia fotovoltaica, ressalvada a participação das sociedades, previstas na Lei das Sociedades por Ações nº 6.404, de 1976; e/ou

II - pactuação de contratos atípicos de consórcio, pois, na esfera privada, o que não é legalmente proibido é permitido, conforme Parecer n. 00382/2021/ PGFN/AGU.

21. Neste ponto, importante verificamos o conceito de "consórcio" num sentido mais amplo:

"Associação de pessoas ou empresas com patrimônio e interesses comuns em um negócio."⁴

"**Consórcio** é uma associação de dois ou mais indivíduos, empresas, organizações ou governos (ou qualquer combinação destas entidades), com o objetivo de participar numa atividade comum ou de partilha de recursos para atingir um objetivo comum. *Consórcio* é uma palavra latina significando "parceria", associação ou sociedade, e deriva de *Consors*, "parceiro", formada por *con*- "junto" e *sores* "destino", significando proprietário de meios ou companheiro."⁵

22. Entendemos que as alternativas não ferem a Resolução Normativa nº 482, de 2012, e nem a Lei nº 6.404, de 1976, pois, não estaremos tratando de consórcio formado entre sociedades com personalidade jurídica, como dispõe a Lei nº 6.404, de 1976, mas sim, de uma associação/parceria formalizada entre pessoas físicas ou jurídicas para geração e consumo dessa energia.

23. Apenas para argumentar, salientamos que entramos em contato com a ANEEL e nos foi informado que aquela agência *"não adentra no mérito de ser pessoa física ou jurídica, ou do tipo de formação de consórcio, basta estar vinculado a um CNPJ."*

24. Sobre a primeira hipótese, não vislumbramos óbice para fins de registro no âmbito das Juntas Comerciais, pois, o empresário individual e o condomínio, não figurariam como consorciados, mais sim como unidades consumidoras do consórcio. A Junta Comercial do Estado de Minas Gerais, explicou que essa situação no Memorial encaminhado ao DREI sobre o arquivamento de Consórcios de Energia Fotovoltaica, em anexo.

25. Ademais, a respeito da segunda situação, conforme observado pela PGFN-PGAPCEX, não haveria impedimento para que *"empresários individuais ou condomínios, no exercício de sua autonomia privada e liberdade contratual, pactuem contratos atípicos de consórcio"* como unidades geradoras e consumidoras de energia, uma vez que *"as obrigações e responsabilidades de cada integrante do consórcio podem ser contratualmente disciplinadas por seus integrantes"*, como bem relatado no item 16 do PARECER n. 00433/2016/PFANEEL/PGF/AGU.

26. No modelo atípico, a ser formalizado, todas os parceiros - sociedades, empresários individuais, inclusive MEI, e condomínios - estariam vinculados a um contrato, com os seus respectivos CNPJ, pois todos devem estar devidamente registrados na Junta Comercial, e esse instrumento seria arquivado no órgão de registro como documento de interesse das empresas, sendo esse conjunto de pessoas físicas e jurídicas unidas para um único objetivo, gerar e compartilhar energia, entre si.

27. Neste ponto aquela PGFN-PGAPCEX também se manifestou em vista do questionamento sobre qual *"natureza do instrumento jurídico exigido para comprovar o compromisso de solidariedade entre os integrantes de consórcio, cooperativa ou empreendimentos com múltiplas unidades consumidoras (condomínios), nos termos do § 6º do art. 4º, da Resolução Normativa ANEEL n. 482/2012."*:

Art. 4º Fica dispensada a assinatura de contratos de uso e conexão na qualidade de central geradora para os participantes do sistema de compensação de energia elétrica, nos termos do Capítulo III, **sendo suficiente a emissão pela Distribuidora do Relacionamento Operacional para a microgeração e a celebração do Acordo**

Operativo para a minigeração, nos termos da Seção 3.7 do Módulo 3 do PRODIST. (Redação dada pela REN ANEEL 687, de 24.11.2015.)

[...]

§6º Para os casos de empreendimento com múltiplas unidades consumidoras e geração compartilhada, a solicitação de acesso deve ser acompanhada da cópia de instrumento jurídico que comprove o compromisso de solidariedade entre os integrantes. (Incluído pela REN ANEEL 687, de 24.11.2015.)

28. O referido parecer esclareceu ainda que *"o § 6º, do art. 4º da REN ANEEL, não se refere ao conceito jurídico de solidariedade, mas tão somente à **necessidade de comprovação da participação de cada integrante no consórcio, cooperativa ou condomínio, bastando a apresentação do ato constitutivo destes para que seja possível apreciar a participação de cada um. A relevância da comprovação da participação de cada integrante é fundamental para que a distribuidora saiba em que quantidade e a quem deve repassar a energia objeto de empréstimo gratuito.**"*

29. Dessa forma entendemos que limitar a participação de empresários individuais e condomínios na geração e consumo dessa energia, por questão do conceito de consórcio, seria restringir investimentos e, principalmente, o desenvolvimento do país. Além do que, o que nominamos de contrato de consórcio atípico seria, na verdade, o registro na Junta Comercial do Acordo Operativo firmado entre as partes, sejam elas possuidoras ou não de personalidade jurídica, as quais responderão solidariamente pelas obrigações assumidas, sendo o arquivamento do referido acordo acompanhado do ato constitutivo de cada um dos participantes, uma vez que esse ato não gerará um novo CNPJ "matriz", mas um número identificador comprovando que o mesmo está regularmente registrado na Junta Comercial.

30. É sabido que possuem inegável relevância econômica para o segmento e para a atividade de geração de energia como um todo, de modo que **entendemos ser pertinente a aplicação de interpretação extensiva pois, nos termos da Lei da Liberdade Econômica, os atos praticados no exercício da atividade econômica, para os quais hajam dúvidas de interpretação, deve-se preservar a autonomia privada, exceto se houver expressa disposição legal em contrário.**

31. Aqui, merece destacar impactos apontados na Nota Técnica nº 62/SEDE/SPMEL/2021 (17594085, em anexo), da Superintendência de Política Minerária, Energética e Logística, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Governo do Estado de Minas Gerais, após orientação emanada pelo DREI no Ofício Circular expedido:

"Por meio da orientação trazida no Ofício Circular nº 2047/2021/ME, o DREI estabeleceu limitação que poderá reduzir a atratividade de investimentos em empreendimentos de geração distribuída na modalidade compartilhada, uma vez que impede a participação de empresários individuais e condomínios.

Compreende-se que a argumentação que leva à restrição da participação desses entes em consórcios, por não se tratarem de sociedade empresária, se mostra extremamente formalista e, portanto, desconectada das tendências atuais que apontam para um mercado cada vez mais ocupado por empreendedores individuais.

Com isso, restringe-se o acesso de empresários individuais e condomínios aos benefícios da geração distribuída, negando-lhes a participação em oportunidades de redução de custos com energia elétrica e de participação na descarbonização da economia.

Essa restrição também se traduz na redução de investidores para o mercado de geração distribuída, que vem contribuindo para a geração de empregos qualificados em Minas Gerais."

32. Por oportuno destacamos, também, trecho do Memorial elaborado pela Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (17594121, em anexo), onde descreve o impacto positivo do setor de energia fotovoltaica para o ambiente de negócios. Vejamos em síntese

"Em 2019, deu-se no Estado de Minas Gerais, seja por sua vocação econômica natural, decorrente de condições favoráveis de alta incidência de insolação, a criação de uma subsidiária integral voltada exclusivamente para o segmento da energia solar: a CEMIG S!M.

No segundo semestre de 2019, começaram a ingressar na JUCEMG diversos documentos de constituição de consórcios desta natureza, alguns deles com a adesão de cerca de 20 mil participantes.

Em 2020, considerando a necessidade de uniformizar os procedimentos para o exame das formalidades legais destes atos, a JUCEMG disciplinou a matéria *interna corporis*, por meio de instrução de serviço, possibilitando da participação, como unidades consumidoras, de Microempreendedor Individual - MEI e condomínios edilícios em consórcio, sem que isto implicasse em inobservância ao disposto nos arts. 278 e 279 da Lei 6.404/76.

(...)

Vejamos a seguir números a despeito do impacto econômico para o Estado para demonstrar a importância de adoção de uma das possibilidades. Os dados abaixo foram extraídos de reportagens veiculadas na imprensa e, complementarmente a dados a serem fornecidos pelo Instituto INDI e a Secretaria de estado de Desenvolvimento Econômico, documentos anexos a este expediente, são hábeis a demonstrar a importância deste segmento para a economia mineira.

- De acordo com o Balanço Energético Nacional elaborado pelo Ministério de Minas e Energia, o Estado de Minas Gerais é o campeão nacional em capacidade instalada e distribuição de energia solar;
- Em 2020, a energia fotovoltaica obteve o maior crescimento na geração de energia elétrica com o aumento de 61,5% em um ano;
- Atualmente são cerca de 3.000 consumidores somente em Belo Horizonte e região metropolitana;
- Em 2019, a Cemig S!M investiu R\$100 milhões em implantação de fazendas solares, e planeja aportar mais de R\$1 bilhão em cinco anos, alcançando até 50.000 consumidores;
- Em 2019 a subsidiária integral da CEMIG, a Cemig S!M nasceu da fusão da Cemig Geração Distribuída e da Efficientia, para atuar no mercado de geração distribuída;
- Cemig S!M distribuirá energia oriunda das fazendas solares, construídas em 17 municípios mineiros, disponível, inicialmente, para pessoas jurídicas que consomem entre 500 quilowatt-hora por mês e 50 mil kWh/mês;
- O cliente pode ser beneficiado com a redução de até 18% na tarifa de energia;
- A AXS Energia escolheu o Estado de Minas Gerais para iniciar suas operações, investindo cerca de R\$750 milhões em usinas solares, a primeira no município de São Gonçalo do Sapucaí;
- Atendimento dedicado para empresas com conta de energia acima de R\$400,000, o serviço também será oferecido para residências;
- Minas Gerais detém condições favoráveis, alto potencial de geração solar, possibilidades de oferecer propostas ao consumidor, legislação adequada e mercado receptivo;
- Os investimento do GRUPO MORI podem chegar a R\$1 bilhão em três anos, e tem a previsão de gerar mais de 150 mil empregos até o final de 2021;
- Minas Gerais lidera o ranking como o Estado que mais possui potencia instalada em geração distribuída no Brasil, com 17,8% dos projetos de energia solar;
- Nos primeiros quatro meses de 2021, foram adicionados 1,1 GW na capacidade de energia solar instalada no Brasil, sendo que metade deste valor foi produzido em

Minas Gerais;

- Minas Gerais é o líder entre os estados com maior potência instalada na indústria de energia solar e geração distribuída, possuindo 862,9 MW em operação;
- A potência instalada de energia no estado de Minas Gerais corresponde a 18,5% de todo o parque de energia solar distribuída no Brasil. No total, são 74.511 conexões operacionais em 840 municípios dos 853 do território mineiro.
- O número de consumidores de que usam da energia alternativa é de cerca de 103.733, a estimativa é de crescimento em vista dos investimentos na modalidade no Estado;
- O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social vai financiar a implantação de 14 usinas fotovoltaicas em Minas Gerais. O empreendimento tem capacidade de gerar 700 Megawatts (MW) de energia o equivalente ao abastecimento de 933 mil residências;
- Maior complexo solar em construção na América Latina, as obras para a instalação das usinas vão gerar 1.265 postos de trabalho;
- O financiamento para as empresas realizarem o projeto será de R\$1,47 bilhão, que equivale a 72% do investimento total de R\$2,04 bilhões;
- A Mori Energia, empresa especializada em investir e operar ativos ligados à energia renovável de geração distribuída em Minas Gerais espera atingir a marca de R\$ 1 bilhão de investimentos em energia fotovoltaica em 2021;
- A empresa já aportou R\$ 700 milhões na construção e implantação de 34 usinas que, juntas, totalizam 139 megawatts de potência;
- São nove usinas em operação e 35 megawatts disponibilizados para geração distribuída à base de clientes da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig)".

33. Cabe observar, ainda, que além do Estado de Minas Gerais, muitas são as unidades da federação que estão investindo na instalação e distribuição de energia elétrica sustentável e de forma acessível, tendo em vista o potencial de matéria prima disponível nessas regiões para a implantação dessas usinas. Assim não estaríamos limitando negativamente apenas o Estado de Minas Gerais, mas todo o Brasil.

34. Por fim, segundo dados da Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica (ABSOLAR), no primeiro semestre de 2021, a instalação dos sistemas fotovoltaicos bateram recorde, sendo que o Estado de Minas Gerais (MG) lidera o *ranking* estadual no setor de geração distribuída, seguido de São Paulo (SP) e Rio Grande do Sul (RS), dentre três primeiros lugares. E no *ranking* municipal temos como líderes: Cuiabá (MT), Brasília (DF) e Teresina (PI), respectivamente.⁶

CONCLUSÃO

35. Diante do exposto, à luz da legislação dessa agência, consultamos essa Agência Nacional de Energia Elétrica, e, se necessário, à Procuradoria Federal junto à ANEEL (PFANEEL-PGF-AGU), sobre os termos expostos nessa Nota Técnica, bem como sobre as seguintes possibilidades:

- I - participação de Empresários Individuais e Condomínios Edifícios na qualidade de unidades consumidoras sem geração de energia nos consórcios de energia fotovoltaica, ressalvada a participação das sociedades, previstas na lei das sociedades por ações nº 6.404/76; e/ou
- II - pactuação de contratos atípicos de consórcio, pois, na esfera privada, o que não é legalmente proibido é permitido, conforme Parecer n. 00382/2021/ PGFN/AGU.

À consideração do Diretor Nacional de Registro Empresarial e Integração.

Documento assinado eletronicamente

MIRIAM DA SILVA ANJOS

Agente Administrativo

Documento assinado eletronicamente

AMANDA MESQUITA SOUTO

Coordenadora-Geral

De acordo. Encaminhe-se os autos à ANEEL, conforme proposto.

Documento assinado eletronicamente

ANDRÉ LUIZ SANTA CRUZ RAMOS

Diretor

1 Nos termos do artigo 2º, inciso VII, da Resolução Normativa nº 482, de 2012, da ANEEL, para que seja possível exercer a atividade de geração compartilhada de energia fotovoltaica é imprescindível a criação de consórcio ou cooperativa.

2 <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/PI/Anexos/greener.pdf>

3

http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/1339468/PEDIDO_Parecer%20n%20004332016-PFANEEL-PGF-AGU.pdf

4 <https://michaelis.uol.com.br/busca?id=EPY3>

5 <https://pt.wikipedia.org/wiki/Cons%C3%B3rcio>

6 <https://www.solbrasilenergia.com.br/estados-brasileiros-registram-recordes-na-geracao-de-energia-solar-no-primeiro-semester/>



Documento assinado eletronicamente por **André Luiz Santa Cruz Ramos, Diretor(a)**, em 30/07/2021, às 15:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Amanda Mesquita Souto, Coordenador(a)-Geral**, em 30/07/2021, às 15:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Miriam da Silva Anjos, Agente Administrativo**, em 30/07/2021, às 15:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **17455643** e o código CRC **CDB1FCCC**.



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
Superintendência de Política Minerária, Energética e Logística

Nota Técnica nº 62/SEDE/SPMEL/2021

PROCESSO Nº 1220.01.0002537/2021-19

1. Objetivo

Avaliar os impactos negativos do Ofício Circular SEI nº 2047/2021/ME, expedido pelo Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração – DREI do Ministério da Economia, sobre a geração distribuída, em especial a geração compartilhada.

2. Análise

O Ofício Circular nº 2047/2021/ME orienta as juntas comerciais do país a recusarem a admissão de condomínios e empresários individuais em consórcios.

Por se tratar de controvérsia jurídica relevante, o DREI realizou uma consulta à Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Produtividade, Competitividade e Comércio Exterior da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN-PGAPCEX), que expediu o Parecer nº 00382/2021/PGFN/AGU (16022023). A conclusão do parecer informa que:

Ante o exposto, OPINO que condomínios e empresários individuais não estão inseridos na frase "quaisquer outras sociedades" prevista no caput do art. 278 da Lei nº 6.404/1976 e, portanto, não poderão constituir ou integrar os consórcios regidos pelos arts. 278 e 279 da referida Lei.

A decisão possui impactos para empreendimentos de geração distribuída na modalidade compartilhada, os quais podem ser realizados por consórcios.

A energia solar fotovoltaica vem crescendo em todo o mundo. A modalidade de geração distribuída, caracterizada pelo uso de usinas descentralizadas ligadas diretamente aos sistemas de distribuição de energia, destaca-se em Minas Gerais.

A geração distribuída é regulada pela Agência Nacional de Energia Elétrica desde 2012. Permite-se que consumidores se tornem autogeradores, a partir de fontes renováveis ou cogeração qualificada, com lançamento de excedentes na rede de distribuição para compensação da energia consumida nos momentos em que não há produção suficiente para o consumo.

A geração distribuída permite maior flexibilidade para os investimentos em expansão dos sistemas de transmissão e distribuição, baixo impacto ambiental, alívio na sobrecarga das redes, diminuição de perdas e diversificação da matriz energética.

Visando modernizar a Resolução Normativa nº 482/2012, a ANEEL publicou a Resolução Normativa nº 687/2015. Dentre as inovações, ressalta-se a criação da geração compartilhada, modalidade que possibilita que consumidores constituam consórcios ou cooperativas para instalarem sistemas de

geração distribuída, possibilitando usufruir dos ganhos acima mencionados, como a redução das suas faturas de energia elétrica.

A instalação de sistemas de geração distribuída na modalidade compartilhada contribui para o aumento da disponibilidade de eletricidade em Minas Gerais, ajudando a poupar água dos reservatórios das hidrelétricas nos períodos de seca, como o atual, em que o país vive uma crise hídrica e risco de “apagão” com imposição de racionamento para os consumidores.

A geração compartilhada permitiu a constituição de novos modelos de negócio, permitindo a maior número de consumidores o acesso aos benefícios da geração distribuída. Pequenas empresas ou consumidores residenciais que não detinham informação ou recursos para implantação de usinas podem tornar-se autoprodutores e usufruir de redução de gastos com energia elétrica sem investimentos iniciais.

A geração compartilhada pode ser instalada em usinas remotas, gerando créditos que são compartilhados entre os membros dos consórcios ou cooperativas responsáveis pelo empreendimento.

Minas Gerais figura como líder em geração distribuída por fonte solar fotovoltaica, tendo ultrapassado recentemente a marca de 1 Gigawatt de potência instalada, conforme se apresenta abaixo.

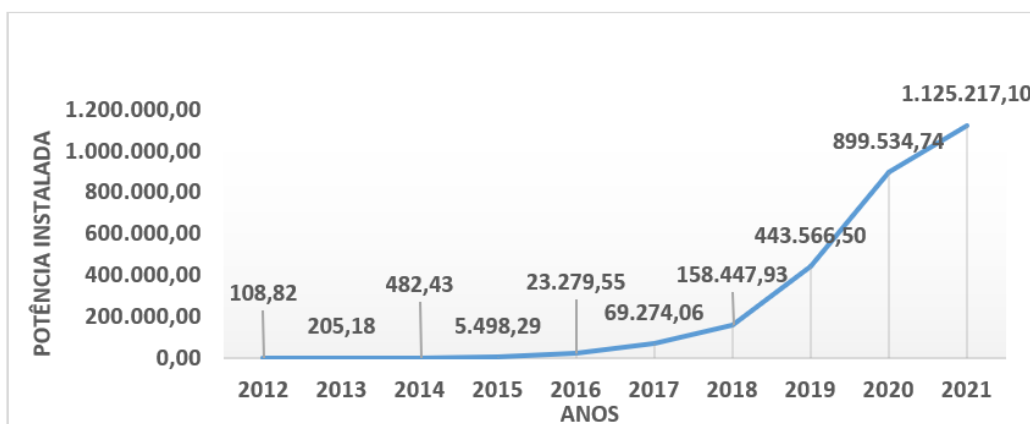
Tabela 1 – Estados líderes em geração distribuída por fonte (kW)

UF	Solar	Eólica	Térmica	Hidráulica	Total
MG	1.074.534	0	28.465	22.218	1.125.217
SP	754.171	58	3.714	4.930	762.873
RS	747.922	43	1.085	7.476	756.526
MT	450.651	0	0	11.926	462.576
PR	341.881	35	1.530	7.381	350.828

Fonte: Banco de Informações de Geração ANEEL (09 jul. 2021)

Minas Gerais apresentou significativo incremento na implantação de empreendimentos de geração distribuída após a edição dos regulamentos para o sistema de compensação de energia por parte da ANEEL.

Gráfico 1 – Evolução da Geração Distribuída em Minas Gerais (kW)



Fonte: Banco de Informações de Geração ANEEL (09 jul. 2021)

Fonte: Banco de Informações de Geração ANEEL (09 jul. 2021)

O crescimento desse mercado teve considerável participação dos empreendimentos de geração compartilhada, os quais demandam maior grau de maturidade de investidores e possibilitam a constituição de empreendimentos com potências instalada mais elevada, de forma a permitir o atendimento a uma multiplicidade de consumidores.

3. Impactos

Por meio da orientação trazida no Ofício Circular nº 2047/2021/ME, o DREI estabeleceu limitação que poderá reduzir a atratividade de investimentos em empreendimentos de geração distribuída na modalidade compartilhada, uma vez que impede a participação de empresários individuais e condomínios.

Compreende-se que a argumentação que leva à restrição da participação desses entes em consórcios, por não se tratarem de sociedade empresária, se mostra extremamente formalista e, portanto, desconectada das tendências atuais que apontam para um mercado cada vez mais ocupado por empreendedores individuais.

Com isso, restringe-se o acesso de empresários individuais e condomínios aos benefícios da geração distribuída, negando-lhes a participação em oportunidades de redução de custos com energia elétrica e de participação na descarbonização da economia.

Essa restrição também se traduz na redução de investidores para o mercado de geração distribuída, que vem contribuindo para a geração de empregos qualificados em Minas Gerais.

4. Conclusão

Diante do exposto, demonstra-se que a orientação do Ofício Circular nº 2047/2021/ME trará impactos negativos para o crescimento da geração distribuída em Minas Gerais, pois impedirá que empresários individuais e condomínios possam participar de empreendimentos na modalidade de geração compartilhada.

Considerando-se que o Governo de Minas Gerais enxerga a geração distribuída como estratégica para o desenvolvimento econômico sustentável, com reflexos consideráveis para a geração de empregos, o estímulo à inovação, atração de investimentos e diversificação da matriz energética, opina-se pela revogação da orientação tratada no Ofício Circular nº 2047/2021/ME.

Belo Horizonte, 28 de julho de 2021

Marcelo Ladeira Moreira da Costa

Superintendente de Política Minerária, Energética e Logística

Pedro Oliveira de Sena Batista

Diretor de Energia

Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Ladeira Moreira da Costa, Superintendente**, em 29/07/2021, às 07:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do



[Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017.](#)



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Oliveira de Sena Batista, Diretor (a)**, em 29/07/2021, às 07:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017.](#)



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **32952916** e o código CRC **C6C2D29F**.

Referência: Processo nº 1220.01.0002537/2021-19

SEI nº 32952916

Memorial ao DREI

Arquivamento de Consórcios de Energia Fotovoltaica

Referências:

Processo nº 19974.100818/2021-85.

OFÍCIO CIRCULAR SEI nº 2047/2021/ME, de 26 de maio de 2021.

Assunto: Entendimento da PGFN acerca da impossibilidade de admissão de condomínios e empresários individuais em consórcios.

Introdução:

Em 2019, deu-se no Estado de Minas Gerais, seja por sua vocação econômica natural, decorrente de condições favoráveis de alta incidência de insolação, a criação de uma subsidiária integral voltada exclusivamente para o segmento da energia solar: a CEMIG S!M.

No segundo semestre de 2019, começaram a ingressar na JUCEMG diversos documentos de constituição de consórcios desta natureza, alguns deles com a adesão de cerca de 20 mil participantes.

Em 2020, considerando a necessidade de uniformizar os procedimentos para o exame das formalidades legais destes atos, a JUCEMG disciplinou a matéria *interna corporis*, por meio de instrução de serviço, possibilitando a participação, como unidades consumidoras, de Microempreendedor Individual - MEI e condomínios edilícios em consórcio, sem que isto implicasse em inobservância ao disposto nos arts. 278 e 279 da Lei 6.404/76.

“Art. 278. As companhias e quaisquer outras sociedades, sob o mesmo controle ou não, podem constituir consórcio para executar determinado empreendimento, observado o disposto neste Capítulo.

§ 1º O consórcio não tem personalidade jurídica e as consorciadas somente se obrigam nas condições previstas no respectivo contrato, respondendo cada uma por suas obrigações, sem presunção de solidariedade.”

Ao admitir estes entes, a JUCEMG o fez na condição de unidades consumidoras e não como consorciadas, conforme estabelecido na Resolução ANEEL nº 482. Ressalte-se não ser de conhecimento da JUCEMG os motivos pelos quais, quiçá de ordem econômica, a modelagem de negócios recaiu sob a figura dos consórcios, em que pese o fato de a Resolução ANEEL permitir duas tipologias: a sociedade cooperativa e os consórcios.

Por meio do Ofício Circular supra referenciado, o órgão de coordenação técnica, DREI, comunicou a todas as Juntas Comerciais acerca da consulta formulada à Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Produtividade, Competitividade e Comércio Exterior, da **Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional** (PGFN-PGAPCEX), sobre a possibilidade de admissão de condomínios e empresários individuais em consórcios, bem como, da conclusão daquela Procuradoria, exarada no Parecer n. 00382/2021/PGFN/AGU, pela impossibilidade de ingresso destes entes.

Em síntese, a PGFN entendeu que o consórcio de que trata os arts. 278 e 279 da Lei nº 6.404/1976 deve ser constituído por pessoas jurídicas, leia-se: por sociedades, não estando no escopo do consórcio a admissão de empresários individuais ou outras classe de pessoas e entes, mas que, nada impediria que empresários individuais ou condomínios, no exercício de sua autonomia privada e liberdade contratual, pactuassem contratos atípicos de consórcio como forma alternativa de viabilizar sua participação nesses consórcios de energia fotovoltaica.

Várias reuniões se sucederam entre JUCEMG e DREI na busca de uma alternativa jurídica que propiciasse o menor impacto na economia mineira, dado o volume dos investimentos do Estado neste segmento de energia solar, considerando a vocação econômica do nosso estado nesta área, os inúmeros empreendimentos já efetivados, as perdas econômicas decorrentes da participação de MEI's e condomínios, e o peso destes.

Durante a pandemia, foram exatamente os condomínios que seguraram as contas da companhia energética mineira, CEMIG, que havia sofrido queda de 70 % do consumo. Que sem a participação destes entes nos consórcios inicialmente teve queda de faturamento de 35% da receita, em função da crise hídrica vivenciada não só no Estado de Minas Gerais, mas no país.

A Regulamentação pela JUCEMG em Instrução de Serviço

A iniciativa da JUCEMG de regulamentar a participação como unidades consumidoras não consorciadas tem um significado especial para Minas Gerais, como importante apoio econômico às regiões do Norte, do médio São Francisco e do Jequitinhonha, que se destacaram como de maior miséria quando comparadas com o resto do país.

Não se pode olvidar, ainda, na discussão deste importante tema seus aspectos do ponto de vista ambiental, que é outro contexto de relevo e de importância da energia solar, enquanto fonte renovável de energia. A par de ser uma cadeia de energia, que deve ser estimulada para o bem do planeta, também do ponto de vista social e humanitário, para o enfrentamento das desigualdades em bolsões de pobreza no Estado de Minas Gerais. Esta fonte renovável de energia gerou também verdadeira revolução na região nordeste do nosso Estado, como fonte de renda para o país, oriunda dos alugueis de fazendas, pequenas propriedades rurais, com ganhos que estas pessoas dificilmente aufeririam como simples produtores rurais.

Consulta ao DREI e Entendimentos da PGFN

Na sequência, comunicou-nos a Senhora Amanda Mesquita Souto, Coordenadora Geral do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração – DREI, que, sobre este assunto, ou seja, consórcios de Energia Fotovoltaica, que foi realizada uma reunião do Departamento DREI junto à ANEEL e a PGFN do Ministério da Economia.

Que a PGFN, por sua Procuradora, voltou a sugerir a alternativa dos contratos atípicos, tal qual defendido no parecer já citado, e que os participantes do consorcio firmassem a parceria e arquivassem este instrumento na Junta, valendo-se da codificação de atos relativa a “outros documento de interesse da empresa”.

Que na citada reunião teria restado ainda o alinhamento de que o DREI realizaria uma nova consulta à ANEEL, apresentando àquela agencia reguladora estas duas alternativas: o modelo utilizado pela JUCEMG; e a possibilidade de ser firmado um contrato entre às partes, arquivado como documento de interesse.

A Nota Técnica da Secretaria de Estado e Desenvolvimento Econômico do Estado de Minas Gerais

Em consulta feita pela JUCEMG à Secretaria de Estado e Desenvolvimento Econômico do Estado de Minas Gerais, por meio da Nota Técnica nº 62/SEDE/SPMEL/2021, parte integrante deste documento, foram avaliados os impactos negativos do Ofício Circular DREI SEI nº 2047/2021/ME, sobre a geração distribuída, em especial a geração compartilhada.

Aquela Pasta analisou os termos do Ofício Circular nº 2047/2021/ME, que orienta as juntas comerciais do país a recusarem a admissão de condomínios e empresários individuais em consórcios.

Cita tratar-se de controvérsia jurídica relevante, e que o DREI realizou uma consulta à Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Produtividade, Competitividade e Comércio Exterior da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN-PGAPCEX), que expediu o Parecer nº 00382/2021/PGFN/AGU (16022023), em que opina que condomínios e empresários individuais não estão inseridos na frase “quaisquer outras sociedades” prevista no caput do art. 278 da Lei nº 6.404/1976 e, portanto, não poderão constituir ou integrar os consórcios regidos pelos arts. 278 e 279 da referida Lei.

Entretanto, a Secretaria analisou que referida decisão possui impactos para empreendimentos de geração distribuída na modalidade compartilhada, os quais podem ser realizados por consórcios. A energia solar fotovoltaica vem crescendo em todo o mundo, a modalidade de geração distribuída, destaca-se em Minas Gerais.

A geração distribuída é regulada pela Agência Nacional de Energia Elétrica desde 2012, permite que consumidores se tornem autogeradores, a partir de fontes renováveis ou cogeração qualificada, com lançamento de excedentes na rede de distribuição para compensação da energia consumida nos momentos em que não há produção suficiente para o consumo, permite ainda maior flexibilidade para os investimentos em expansão dos sistemas de transmissão e distribuição, baixo impacto ambiental, alívio na sobrecarga das redes, diminuição de perdas e diversificação da matriz energética.

Visando modernizar a Resolução Normativa nº 482/2012, a ANEEL publicou a Resolução Normativa nº 687/2015, em que se deu a criação da geração compartilhada, modalidade que possibilita que consumidores constituam consórcios ou cooperativas para instalarem sistemas de geração distribuída, possibilitando usufruir dos ganhos acima mencionados, como a redução das suas faturas de energia elétrica.

A instalação de sistemas de geração distribuída na modalidade compartilhada contribui para o aumento da disponibilidade de eletricidade em Minas Gerais, ajudando a poupar água dos reservatórios das hidrelétricas nos períodos de seca, como o atual, em que o país vive uma crise hídrica e risco de “apagão” com imposição de racionamento para os consumidores.

A geração compartilhada permitiu a constituição de novos modelos de negócio, permitindo a maior número de consumidores o acesso aos benefícios da geração distribuída. Pequenas empresas ou consumidores residenciais que não detinham informação ou recursos para implantação de usinas podem tornar-se autoprodutores e usufruir de redução de gastos com energia elétrica sem investimentos iniciais.

A geração compartilhada pode ser instalada em usinas remotas, gerando créditos que são compartilhados entre os membros dos consórcios ou cooperativas responsáveis pelo empreendimento. Minas Gerais figura como líder em geração distribuída por fonte solar fotovoltaica, tendo ultrapassado recentemente a marca de 1 Gigawatt de potência instalada, e ainda apresentou significativo incremento na implantação de empreendimentos de geração distribuída após a edição dos regulamentos para o sistema de compensação de energia por parte da ANEEL.

O crescimento desse mercado teve considerável participação dos empreendimentos de geração compartilhada, os quais demandam maior grau de maturidade de investidores e possibilitam a constituição de empreendimentos com potências instalada mais elevada, de forma a permitir o atendimento a uma multiplicidade de consumidores.

Por meio do Ofício Circular nº 2047/2021/ME, o DREI estabeleceu uma limitação que poderá reduzir a atratividade de investimentos em empreendimentos de geração distribuída na modalidade compartilhada, uma vez que impede a participação de empresários individuais e condomínios.

Compreende-se que a argumentação que leva à restrição da participação desses entes em consórcios, por não se tratarem de sociedade empresária, se mostra extremamente formalista e, portanto, desconectada das tendências atuais que apontam para um mercado cada vez mais ocupado por empreendedores individuais.

Com isso, restringe-se o acesso de empresários individuais e condomínios aos benefícios da geração distribuída, negando-lhes a participação em oportunidades de redução de custos com energia elétrica e de participação na descarbonização da economia. Essa restrição também se traduz na redução de investidores para o mercado de geração distribuída, que vem contribuindo para a geração de empregos qualificados em Minas Gerais.

Demonstra-se que a orientação do Ofício Circular nº 2047/2021/ME trará impactos negativos para o crescimento da geração distribuída em Minas Gerais, pois impedirá que empresários individuais e condomínios possam participar de empreendimentos na modalidade de geração compartilhada.

Considerando-se que o Governo de Minas Gerais enxerga a geração distribuída como estratégica para o desenvolvimento econômico sustentável, com reflexos consideráveis para a geração de empregos, o estímulo à inovação, atração de investimentos e diversificação da matriz energética, opina-se pela revogação da orientação tratada no Ofício Circular nº 2047/2021/ME.

Levantamento feito pela JUCEMG com dados extraídos de matérias veiculadas na imprensa sobre o segmento:

Vejamos a seguir números a despeito do impacto econômico para o Estado para demonstrar a importância de adoção de uma das possibilidades. Os dados abaixo foram extraídos de reportagens veiculadas na imprensa e, complementarmente a dados a serem fornecidos pelo Instituto INDI e a Secretaria de estado de Desenvolvimento Econômico, documentos anexos a este expediente, são hábeis a demonstrar a importância deste segmento para a economia mineira.

- De acordo com o Balanço Energético Nacional elaborado pelo Ministério de Minas e Energia, o Estado de Minas Gerais é o campeão nacional em capacidade instalada e distribuição de energia solar;
- Em 2020, a energia fotovoltaica obteve o maior crescimento na geração de energia elétrica com o aumento de 61,5% em um ano;
- Atualmente são cerca de 3.000 consumidores somente em Belo Horizonte e região metropolitana;
- Em 2019, a Cemig S/M investiu R\$100 milhões em implantação de fazendas solares, e planeja aportar mais de R\$1 bilhão em cinco anos, alcançando até 50.000 consumidores;
- Em 2019 a subsidiária integral da CEMIG, a Cemig S/M nasceu da fusão da Cemig Geração Distribuída e da Efficientia, para atuar no mercado de geração distribuída;
- Cemig S/M distribuirá energia oriunda das fazendas solares, construídas em 17 municípios mineiros, disponível, inicialmente, para pessoas jurídicas que consomem entre 500 quilowatt-hora por mês e 50 mil kWh/mês;
- O cliente pode ser beneficiado com a redução de até 18% na tarifa de energia;
- A AXS Energia escolheu o Estado de Minas Gerais para iniciar suas operações, investindo cerca de R\$750 milhões em usinas solares, a primeira no município de São Gonçalo do Sapucaí;
- Atendimento dedicado para empresas com conta de energia acima de R\$400,000, o serviço também será oferecido para residências;
- Minas Gerais detém condições favoráveis, alto potencial de geração solar, possibilidades de oferecer propostas ao consumidor, legislação adequada e mercado receptivo;
- Os investimento do GRUPO MORI podem chegar a R\$1 bilhão em três anos, e tem a previsão de gerar mais de 150 mil empregos até o final de 2021;
- Minas Gerais lidera o ranking como o Estado que mais possui potencia instalada em geração distribuída no Brasil, com 17,8% dos projetos de energia solar;
- Nos primeiros quatro meses de 2021, foram adicionados 1,1 GW na capacidade de energia solar instalada no Brasil, sendo que metade deste valor foi produzido em Minas Gerais;

- Minas Gerais é o líder entre os estados com maior potência instalada na indústria de energia solar e geração distribuída, possuindo 862,9 MW em operação;
- A potência instalada de energia no estado de Minas Gerais corresponde a 18,5% de todo o parque de energia solar distribuída no Brasil. No total, são 74.511 conexões operacionais em 840 municípios dos 853 do território mineiro.
- O número de consumidores que usam da energia alternativa é de cerca de 103.733, a estimativa é de crescimento em vista dos investimentos na modalidade no Estado;
- O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social vai financiar a implantação de 14 usinas fotovoltaicas em Minas Gerais. O empreendimento tem capacidade de gerar 700 Megawatts (MW) de energia o equivalente ao abastecimento de 933 mil residências;
- Maior complexo solar em construção na América Latina, as obras para a instalação das usinas vão gerar 1.265 postos de trabalho;
- O financiamento para as empresas realizarem o projeto será de R\$1,47 bilhão, que equivale a 72% do investimento total de R\$2,04 bilhões;
- A Mori Energia, empresa especializada em investir e operar ativos ligados à energia renovável de geração distribuída em Minas Gerais espera atingir a marca de R\$ 1 bilhão de investimentos em energia fotovoltaica em 2021;
- A empresa já aportou R\$ 700 milhões na construção e implantação de 34 usinas que, juntas, totalizam 139 megawatts de potência;
- São nove usinas em operação e 35 megawatts disponibilizados para geração distribuída à base de clientes da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig);

São estas as informações prestadas por esta Junta Comercial.

Colocamo-nos a disposição.

Renovamos os votos de estima e apreço.

Atenciosamente,

(assinado digitalmente por)
Sauro Henrique de Almeida
Vice Presidente

E-mail - 17610015

Data de Envio:

30/07/2021 15:59:39

De:

ME/SGD-DREI <drei@economia.gov.br>

Para:

mattar@aneel.gov.br

Assunto:

Consulta referente à consórcios para a geração compartilhada de energia fotovoltaica.

Mensagem:

Senhor Superintendente,

Encaminhamos em anexo a Nota Técnica SEI nº 34664/2021/ME, que trata de consulta à essa Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) acerca de consórcios para a geração compartilhada de energia fotovoltaica.

Estamos à disposição para os esclarecimentos, que eventualmente se fizerem necessários.

Atenciosamente,

AMANDA MESQUITA SOUTO

Coordenadora-Geral

ANDRÉ LUIZ SANTA CRUZ RAMOS

Diretor

Anexos:

Oficio_17591440.pdf

Oficio_Circular_16027751.pdf

Parecer_16022023_PARECER_n._00382_2021_PGFN_AGU.pdf

Memorial_17594121_Memorial_ao_DREI.pdf

Nota_17594085_Nota_Tecnica_no_62_SEDE_SPMEL_2021.pdf



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA
COORDENAÇÃO DE ENERGIA

SGAN, QUADRA 603 / MÓDULOS "I" E "J" CEP 70830-110, BRASÍLIA/DF BRASIL - TELEFONE (61) 2192-8614 FAX: (61) 2192-8149 E-MAIL:

PROCURADORIAFEDERAL@ANEEL.GOV.BR

PARECER n. 00320/2021/PFANEEL/PGF/AGU

NUP: 48554.001347/2021-72

INTERESSADOS: ANEEL/SRD

ASSUNTOS: DISTRIBUIÇÃO. GERAÇÃO DISTRIBUÍDA.

EMENTA: Geração Distribuída. Geração compartilhada. Consórcios "típicos". Lei nº 11.795/2008. Lei nº 6.404/1976. Autoconsumo. Consumidores não estão autorizados a exercer a atividade de produção independente e de comercialização de energia. Pelo Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU, a PF-ANEEL entendeu pela possibilidade de utilização de consórcios "típicos" para fins de geração distribuída compartilhada. Entendimento institucional da Procuradoria da ANEEL sobre a matéria em questão. Possibilidade de aplicação do mesmo entendimento aos consórcios "atípicos".

1. O Superintendente de Regulação dos Serviços de Distribuição (SRD) encaminha o Memorando nº 0205/2021-SRD/ANEEL, de 26/08/2021 [48554.001347/2021-00] para questionar a Procuradoria Federal na ANEEL [PF-ANEEL] sobre a possibilidade de utilização de contratos de consórcio atípicos como instrumento para viabilizar a compensação de energia por meio de geração distribuída compartilhada.

I - RELATÓRIO

2. A Resolução Normativa (REN) nº 482/2012 criou o Sistema de Compensação de Energia Elétrica, aplicável a unidades consumidoras com micro ou minigeração distribuída. Essa norma foi aprimorada pela REN nº 687/2015, que ampliou as possibilidades de modelos de negócios aplicáveis a micro e minigeração distribuída.

3. O tema entrou na agenda regulatória dos biênios 2018-2019 e 2019-2020, tendo sido objeto da Consulta Pública nº 10/2018 e da Audiência Pública nº 01/2019, sendo que este último procedimento contemplou o Relatório de Análise de Impacto Regulatório - AIR nº 0004/2018-SRD/SCG/SMA/ANEEL e a análise das contribuições da Consulta Pública nº 10/2018. Após, a AP nº 01/2019 foi emitida a Nota Técnica nº 078/2019- SRD/SGT/SRM/SGR/SCG/SMA/ANEEL e a Diretoria da ANEEL deliberou pela abertura da segunda fase dessa AP. Foi aberta a Consulta Pública nº 025/2019, com período para envio de contribuição de 17/10/2019 a 30/11/2019, por intercâmbio documental. Os resultados dessa CP foram analisados no bojo da Nota Técnica nº 0030/2021-SRD/SGT/SRM/SGR/SCG/SMA/ANEEL, de 30/03/2021 [48554.000600/2021-00].

4. Na oportunidade, o SRD emitiu o Memorando n.º 0316/2020-SRD/ANEEL [48554.002740/2020-00] para consultar à Procuradoria sobre o uso de formas associativas e outros meios de exercício de direitos para fins de usufruto do sistema de compensação originariamente instituído pela REN nº 482/2012 sob novas bases regulatórias que seriam estabelecidas pela ANEEL. Foi, então, emitido o Parecer n. 81/2021/PFANEEL/PGF/AGU [Processo nº 48500.004924/2010-51], aprovado pelos Despachos n. 165/2021 e 167/2021/PFANEEL/PGF/AGU [seq. 4, 5 e 6, SAPIENS/AGU, Processo nº 48500.004924/2010-51], indicando a possibilidade de utilização de Associações de Direito Privado, Cooperativas e Condomínios Civis Voluntários para fins de geração compartilhada, com a ressalva de que a manifestação jurídica não analisava a juridicidade da utilização do instituto de consórcios para fins de geração distribuída.

5. Posteriormente, o SRD encaminhou o Memorando n.º 0077/2021-SRD/ANEEL [48554.000669/2021-00] para solicitar subsídios ao processo de revisão da REN nº 482/2012, consultando a Procuradoria da ANEEL sobre formas associativas para fins de participação no Sistema de Compensação de Energia Elétrica estabelecido por aquela norma, em especial, a formação de consórcios disciplinados pela Lei nº 11.795/2008, para participação na modalidade de geração compartilhada. Em resposta, foi emitido o Parecer n. 00100/2021/PFANEEL/PGF/AGU, cujas conclusões foram parcialmente aprovadas pelo Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU.

6. Em agosto de 2021, a Câmara dos Deputados aprovou o PL 5829/19, que versa sobre a matéria. A questão encontra-se sob o crivo do Senado Federal. Paralelamente, o assunto permanece sendo debatido em sede administrativa. Assim, o SRD relata ter recebido o Ofício SEI nº 201414/2021/ME, de 30/07/2021 [SIC nº 48513.021224/2021-00] do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração do Ministério da Economia (DREI/ME), por meio do qual aquela Pasta

encaminha a Nota Técnica SEI nº 34664/2021/ME, que trata de consulta à ANEEL acerca de consórcios para participação na modalidade de geração compartilhada, prevista na REN nº 482, de 2012.

7. Assim, o SRD apresenta o contexto em que a consulta é encaminhada à PF-ANEEL, *verbis*:

2. Na referida Nota Técnica, o DREI/ME informa que vinha recebendo questionamentos sobre a possibilidade de participação de condomínios e empresários individuais, os quais não possuem personalidade jurídica, em consórcios de geração distribuída regidos pela Lei nº 6.404, de 1976. Ao ser consultada por aquele Departamento, a Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Produtividade, Competitividade e Comércio Exterior da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional junto ao Ministério da Economia (PGFN-PGAPCEX) emitiu o Parecer nº 00382/2021/PGFN/AGU, com a seguinte conclusão:

"(...) condomínios e empresários individuais não estão inseridos na frase "quaisquer outras sociedades" prevista no caput do art. 278 da Lei nº 6.404/1976 e, portanto, não poderão constituir ou integrar os consórcios regidos pelos arts. 278 e 279 da referida Lei. (...)"

3. Diante do posicionamento da PGFN-PGAPCEX, o DREI/ME emitiu Ofício Circular orientando que as Juntas Comerciais "não arquivem atos cujo objeto seja a formação de consórcios por empresários individuais (inclusive MEI) ou condomínios, uma vez que eles não são sociedades e não possuem personalidade jurídica, a despeito de possuírem numeração no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ."

4. No entanto, o DREI/ME tem buscado alternativas para que empresários individuais e condomínios participem dos consórcios de geração compartilhada. Na Nota Técnica SEI nº 34664/2021/ME, são apresentadas as seguintes sugestões, a serem avaliadas pela ANEEL:

"I - participação de Empresários Individuais e Condomínios Edifícios na qualidade de unidades consumidoras sem geração de energia nos consórcios de energia fotovoltaica, ressalvada a participação das sociedades, previstas na Lei das Sociedades por Ações nº 6.404, de 1976; e/ou

II - pactuação de contratos atípicos de consórcio, pois, na esfera privada, o que não é legalmente proibido é permitido, conforme Parecer n. 00382/2021/ PGFN/AGU."

5. Na primeira sugestão, os empresários individuais e condomínios não figurariam como consorciados, mais sim como unidades consumidoras do consórcio. Ao nosso ver, essa sugestão contraria as disposições da REN nº 482, de 2012, uma vez que para usufruir da energia gerada por empreendimento de geração compartilhada, o consumidor deve, necessariamente, ter participação no consórcio (ou cooperativa) titular da central geradora, na condição de consorciado (ou cooperado). Caso contrário, a troca de energia entre unidades consumidoras que não compõem um mesmo consórcio ou cooperativa poderia se caracterizar como comercialização de energia entre consumidores não autorizados a realizar tal atividade.

6. Já quanto à segunda sugestão, sobre a possibilidade de contratos atípicos de consórcio, a SRD tem dúvidas quanto à sua aplicabilidade ao modelo de geração compartilhada, em que o consórcio ou a cooperativa deve ser titular da unidade consumidora com geração, podendo transferir excedentes de energia gerada aos seus consorciados ou cooperados. Nesse ponto, vale observar as conclusões dos Pareceres nº 00433/2016/PFANEEL/PGF/AGU, nº 00113/2017/PFANEEL/PGF/AGU e nº 00100/2021/PFANEEL/PGF/AGU, que avaliaram a formação de consórcio para geração compartilhada.

8. Apresentado o problema, o SRD apresenta o seguinte quesito:

7. Assim, solicita-se análise e entendimento desta Procuradoria quanto à aplicabilidade das sugestões apresentadas na Nota Técnica SEI nº 34664/2021/ME ao modelo de geração compartilhada previsto na REN nº 482, de 2012.

9. Parece-me, assim, que a SRD pretende que a Procuradoria se manifeste sobre as propostas apresentadas pelo Ministério da Economia em face do disposto na Resolução Normativa ANEEL n. 482/2012.

10. É o relatório, no essencial. Passo à análise.

II - DA ANÁLISE

II.1. Manifestações jurídicas precedentes

11. Conforme relatado, a PF-ANEEL já emitiu os Pareceres nº 00433/2016/PFANEEL/PGF/AGU, nº 00113/2017/PFANEEL/PGF/AGU e nº 00100/2021/PFANEEL/PGF/AGU, que versam sobre geração compartilhada.

12. No Parecer nº 00433/2016/PFANEEL/PGF/AGU, a Procuradoria opinou no sentido de que a constituição de consórcios orientados para os fins de geração compartilhada prevista na Resolução Normativa ANEEL n. 482/2012, deveria seguir o disposto na Lei n. 6.404/76 e também observar o previsto na Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1.634/2016, para fins de inscrição no CNPJ. E, ainda, que não haveria uma forma predefinida de consórcio para os fins da REN ANEEL n. 482/2012, mas que o importante era que a forma elegida possibilitasse a utilização dos créditos de energia gerados entre os integrantes do consórcio conforme indicado à distribuidora.

13. Já no Parecer nº 00113/2017/PFANEEL/PGF/AGU, a premissa básica pela qual se entendeu pela legalidade da REN ANEEL nº 482/2012 quanto à inserção da modalidade de geração compartilhada pela via de consórcios do escopo da Lei nº 11.795/2008 era a de que essa forma associativa estaria contemplada nos limites dessa mesma lei. Estivesse contemplada por essa Lei, o consórcio ou o grupo dos consorciados (entidade desprovida de personalidade jurídica) seria representado pela "administradora dos grupos de consórcio, como sociedade empresária, devidamente constituída, e que possui personalidade jurídica". Relativamente à adequação do uso de consórcios na geração distribuída, a Procuradoria não foi conclusiva, tendo remetido a questão para avaliação técnica, nos seguintes termos:

23. No que diz respeito à adequação e à operacionalização da modalidade de geração compartilhada, reitero os termos do Parecer n. 00433/2016/PFANEEL/PGF/AGU, por meio do qual ressaltei que a forma elegida pelo consórcio deve possibilitar a utilização dos créditos de energia gerados entre os integrantes do consórcio ou da cooperativa conforme indicado à distribuidora. Importa sublinhar, ainda, que o grupo de consórcio tem prazo determinado, o que deve ser levado em conta quando da avaliação pela SRD.

24. Assim sendo, cabe à área técnica avaliar, em cada caso concreto, se a tipologia do consórcio da lei n. 11.795/2008, formada pelo grupo de consórcio e pela administradora de consórcios adapta-se às exigências da REN n. 482/2012, sobretudo à geração compartilhada, que prevê que consórcio a ser constituído pela reunião de consumidores, dentro da mesma área de concessão ou permissão, deve possuir unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída em local diferente das unidades consumidoras nas quais a energia excedente será compensada.

14. Assim, nas oportunidades em que a Procuradoria se manifestou sobre a matéria [Pareceres n. 433/2016 e 113/2017/PFANEEL/PGF/AGU], partiu-se do pressuposto da existência de ato normativo regulador desse tema, que seria a própria REN ANEEL nº 482/2012, editada sob as bases instrumentais que lhe eram apropriadas [art. 4º, § 3º, Lei nº 9.427/1996: O processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, mediante iniciativa de projeto de lei ou, quando possível, por via administrativa, será precedido de audiência pública convocada pela ANEEL] e, no aspecto referente aos consórcios, com fundamento na Lei nº 11.795/2008 e na Lei n. 6.404/1976. Essas manifestações não foram realmente conclusivas quanto ao uso do consórcio para geração compartilhada com fundamento na Lei nº 11.795/2008, uma vez que indicavam a necessidade de avaliação técnica quanto as características dos consórcios previstos nesse diploma normativo e as finalidades do empreendimento que seria implantado com os recursos financeiros do consórcio: a usina de pequeno porte para geração compartilhada (GD).

15. Por pertinência, convém observar que a Procuradoria manifestou-se favoravelmente ao uso da GD por meio de condomínios civis voluntários [Parecer n. 81/2021/PFANEEL/PGF/AGU]. O condomínio, embora ente despersonalizado, mas, enquanto consumidor cativo com capacidade jurídica, poderia atuar como sujeito de direitos e deveres para fins de usufruto do sistema de compensação. Assim, concluiu-se pela possibilidade de utilização de condomínios voluntários para fins de implantação da central geradora de pequeno porte com a finalidade de autoconsumo e consequente adesão ao sistema de compensação. Nesse caso, o titular da relação jurídica seria o próprio condomínio, não havendo propriamente a necessidade de constituição de consórcios.

16. Por fim, emitiu-se o Parecer nº 00100/2021/PFANEEL/PGF/AGU, cujas conclusões, não aprovadas em sua integralidade, foram as seguintes:

Pelo exposto, em resposta ao quesito formulado pela SRD sobre a formação de consórcios disciplinados pela Lei nº 11.795/2008, para participação na modalidade de geração compartilhada, entendo que esse tipo de consórcio permite operações financeiras que deveriam estar sujeitas à regulação e fiscalização do Banco Central. Considerando que aquela entidade entende que o consórcio previsto na REN n. 482/2012 não se enquadra na hipótese de incidência da Lei nº 11.795/2008, entendo que a ANEEL não teria atribuição legal para avaliação diversa.

Nesse sentido, o consórcio previsto na REN n. 482/2012 não se presta a instrumentalizar a modalidade de consórcio previsto na Lei nº 11.795/2008, pois dependeria de previsão legal expressa a esse respeito. Outrossim, essa modalidade de negócio jurídico, se utilizada para fins de geração distribuída, tenderia a permitir operações financeiras ou creditícias não incluídas no escopo das competências regulatórias e fiscalizatórias da ANEEL. Estariam, a meu ver, genericamente, no âmbito das atividades previstas na Lei nº 4.565/1964. Como tal, caso estejam sendo praticadas, o são de forma irregular porque pendente a autorização do Banco Central.

Para além disso, essas operações financeiras podem permitir, por vias reflexas, a comercialização irregular de energia elétrica, sem o devido ato de autorização emitido pelo Poder Concedente ou, mediante delegação, pela ANEEL, sem registro prévio na CCEE, sem formalização por contratos bilaterais de uso e acesso à rede, e sem pagamento pelos encargos e tarifas que seriam devidos pela conexão e uso da rede de distribuição. Outrossim, a atividade de geração distribuída permite tão somente a compensação do volume de energia injetado na rede, não admitindo a comercialização propriamente dita. Assim, entendo que a venda de cotas ou de créditos de energia em consórcios instituídos

com base na Lei nº 11.795/2008 teria, na verdade, natureza jurídica de compra e venda de energia e não de mera permuta do volume do insumo injetado na rede de distribuição. Desse modo, sugiro que a ANEEL reconheça, oficialmente, impossibilidade de utilização do consórcio previsto na Lei nº 11.795/2008 para fins de geração compartilhada, modulando os efeitos dessa decisão caso se trate de nova interpretação administrativa. Ademais, sugiro que essa modalidade de geração compartilhada, caso tenha constado da proposta normativa, seja excluída da minuta de resolução normativa que venha a ser submetida à consulta pública ou à deliberação da diretoria colegiada, ressalva a superveniência de lei em sentido formal que verse sobre o tema.

17. Para avaliação do referido Parecer, a PF-ANEEL emitiu o Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU nos seguintes termos:

*Aprovo parcialmente as conclusões do **PARECER n. 00100/2021/PFANEEL/PGF/AGU**, nos termos em que passo a expor.*

A possibilidade de criação de consórcio para união de consumidores com a finalidade de micro ou minigeração de energia elétrica está normatizada no artigo 2º, VII, da Resolução Normativa Aneel n. 482, de 17 de abril de 2012.

Essa modalidade de união de consumidores já foi analisada e validada pela Procuradoria Federal por meio do Parecer n. 433/2016/PFANEEL/PGF/AGU (consórcio privado) e do DESPACHO n. 00283/2019/PFANEEL/PGF/AGU (consórcios públicos).

O que se afasta, ao presente momento, por meio da manifestação ora parcialmente aprovada, é o enquadramento dos consórcios para fins de micro e minigeração distribuída na Lei n. 11.795, de 8 de outubro de 2008, já que possuem respaldo em outras normas quando não desenvolverem operações financeiras ou creditícias.

No entanto, isso não impede que um consórcio eventualmente enquadrado na Lei n. 11.795/2008 - para o que precisará contar, aliás, com autorização do Banco Central do Brasil, nos termos do artigo 7º da mencionada lei - seja utilizado para fins de micro ou minigeração distribuída, desde que preenchidos os demais requisitos.

18. Pode-se concluir [com a ressalva de meu entendimento pessoal], assim, que a Procuradoria tem entendimento de que é possível a utilização de consórcios para fins de GD, seja na modalidade da Lei nº 11.795/2008, seja o consórcio previsto na Lei nº 6.404/1976 [Lei de Sociedades Anônimas]. No entanto, deve a SRD avaliar se (i) a constituição do consórcio não se transverte de atividade econômica de autoprodução, que dependeria de ato autorizativo ou de comunicação prévia para ser exercida; (ii) o consórcio atende aos requisitos da REN nº 482/2012; (iii) o consórcio preenche os requisitos legais, inclusive, autorização do Banco Central do Brasil, a sua constituição por prazo determinado etc.

II.2. Da situação trazida para análise

19. Na situação em análise, conforme visto, o Ministério da Economia propõe que a ANEEL regule a questão atenta às seguintes possibilidades:

"I - participação de Empresários Individuais e Condomínios Edifícios na qualidade de unidades consumidoras sem geração de energia nos consórcios de energia fotovoltaica, ressalvada a participação das sociedades, previstas na Lei das Sociedades por Ações nº 6.404, de 1976; e/ou

II - pactuação de contratos atípicos de consórcio, pois, na esfera privada, o que não é legalmente proibido é permitido, conforme Parecer n. 00382/2021/PGFN/AGU."

20. Uma das justificativas refere-se à aplicação da Lei de Liberdade Econômica para criação de consórcios e formalização de contratos.

21. Sobre a proposta I, o SRD instruiu a consulta, entre outros documentos, com o Parecer n. 00382/2021/PGFN/AGU [NUP 19974.100818/2021-85] elaborado, pela Coordenação-Geral de Produtividade e Competitividade vinculada à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para atender ao Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração - DREI. Assim, aquele órgão de consultoria jurídica entendeu pela impossibilidade de formação de consórcios regidos pela Lei nº 6.404/1976 quando seus integrantes não forem pessoas jurídicas; excluir-se-ia, nesse caso, a regulamentação da matéria por meio da Lei das S.As. Vejamos:

10. Entendo que o consórcio de que tratam os arts. 278 e 279 da Lei nº 6.404/1976 deve ser constituído por pessoas jurídicas ("sociedades"). De fato, o caput do art. 278 e o caput e incisos IV e VI do art. 279, dentro do contexto em que estão inseridos, não veiculam palavras ambíguas e são muito claros no seu sentido. Logo, não há razão que justifique a censura da interpretação textual dos enunciados em prol de uma interpretação extensiva e liberal, particularmente da palavra "sociedades".

11. Na verdade, em se tratando de uma lei que versa especialmente sobre sociedades anônimas, parece-me até mais razoável interpretar o termo "quaisquer outras sociedades" como "sociedades empresárias" do que no sentido de incluir pessoas físicas, outras pessoas jurídicas (fundações, associações etc.) ou entes despersonalizados neste conceito. Portanto, entendo que a inclusão dessa carga semântica demandaria alteração legal. A esse propósito, note-se que o referido art. 279 foi modificado em 2009, porém o escopo do

consórcio não o foi, quer para incluir empresários individuais ou outras classe de pessoas e entes.

12. Ademais, consigno que a interpretação ora defendida foi esposada pelos arts. 90 e 91 da Instrução Normativa DREI nº 81/2020, conforme bem lembrado pelo DREI. Itero não vislumbrar motivo suficiente - inclusive o interesse particular de se explorar energia fotovoltaica - para justificar a alteração daquela. 13. Friso, ainda, que o contrato e os atos relativos a consórcio devem, necessariamente, ser arquivados nas Juntas Comerciais, a teor do citado p. único do art. 279 c/c o art. 32, II, "b", da Lei nº 8.934/1994: Art. 32. O registro compreende: [...] II - O arquivamento: [...] b) dos atos relativos a consórcio e grupo de sociedade de que trata a Lei nº 6.404, de 15 de Número: 48513.021224/2021-00-2 (ANEXO: 002) dezembro de 1976;

14. Sem embargo, nada impede que empresários individuais ou condomínios, no exercício de sua autonomia privada e liberdade contratual, pactuem contratos atípicos de consórcio. Aliás, na esfera privada, o que não é legalmente proibido é permitido ("ninguém será obrigado a ... deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" - art. 5º, II, CF/1988). A questão é que estes hipotéticos contratos não seriam regidos pela Lei nº 6.404/1976 e, destarte, não haveria dever de arquivá-los na Junta Comercial ao fundamento do art. 279, p. único, da Lei nº 6.404/1976[1].

15. Naturalmente, cabe à ANEEL verificar se eventuais consórcios assim constituídos satisfariam as exigências do inciso VII do art. 2º da Resolução Normativa ANEEL nº 482/2012, para fins de geração compartilhada, avaliação que foge de nossa alçada. Inclusive, salvo melhor juízo, tal Resolução não deixa clara qual a forma de constituição do consórcio e apenas enfatiza a existência de instrumento jurídico que comprove compromisso de solidariedade. Em todo caso, é mais adequado alterar ou flexibilizar exigências[2] de uma Resolução da ANEEL do que de um dispositivo legal.

22. Vale lembrar que, do ponto de vista da formação do consórcio, é a Lei das SAs que demanda o arquivo do contrato de consórcio no registro do comércio. Assim, eventuais consórcios atípicos, formados por empresários individuais ou condomínios, conforme entendimento da Procuradoria da Fazenda Nacional, sequer demandariam o registro. Em qualquer caso, o consórcio assumiria a característica de associação ou sociedade de fato, a depender do seu objeto.

23. Outro aspecto que convém ponderar é que a REN n. 482/2012 não fez ressalvas quanto a eventual modalidade de consórcios. E, de fato, a ANEEL, ao aceitar a formação de consórcios para fins de GD, poderia, em princípio, definir em que condições a sua prática seria adequada para fins de exercício de atividades relacionadas à energia elétrica.

24. Assim, sobre esse aspecto, permanecem vigentes as conclusões acima elaboradas, isto é, caso se aceite a utilização de consórcios para fins de GD, a SRD deveria criar meios para avaliar se (i) a constituição do consórcio não se transverte de atividade econômica de autoprodução ou de produção independente de energia, que dependeria de ato autorizativo ou de comunicação prévia para ser exercida; (ii) o consórcio atende aos requisitos da REN nº 482/2012; (iii) o consórcio preenche os requisitos legais, inclusive, autorização do Banco Central do Brasil, a sua constituição por prazo determinado etc.

25. Em todo caso, pondero, mais uma vez, que a regulação da ANEEL deve se preocupar com as atividades de energia elétrica em geral. Essas atividades são, conforme regra constitucional [art. 21, XII, b], materialmente reservadas à União. A Constituição, no entanto, confere ampla margem de discricionariedade ao legislador ordinário. Nesse sentido, são as lições de Gustavo Kaercher Loureiro [**Instituições de Direito da Energia Elétrica**: Volume I- Propedêutica e Fundamentos. São Paulo: Quartier Latin, 2020 (livro digital)]:

A circunstância de se estar em face de uma tarefa estatal é, por si só, geradora de algumas básicas consequências normativas. Certo: não se deve falar em "regime jurídico da competência material", porque não se está diante de sistema completo de princípios e regras incidentes em bloco sobre tarefa. Os preceitos constitucionais que imputam competências públicas (especialmente no âmbito econômico) deixam grande margem de conformação para o legislador. [...]

26. O autor esclarece, a despeito dessa ampla margem de conformação que é conferida ao legislador, "*há elementos que decorrem do próprio conceito de competência material (econômica) e da disciplina constitucional*". Entre eles, pode-se citar:

(i) a possibilidade de atuação direta da União, sem justificativa legal e sem as limitações e exigências impostas pelo art. 173 para os casos em que o Estado atua em área originariamente reservada à livre iniciativa. Se a Constituição já imputa ao Estado tarefa, a sua legitimação para aí atuar por lei ordinária é desnecessária.

(ii) O total controle do legislador ordinário (mais genericamente, do poder público) acerca do regime jurídico dessa indústria (respeitadas, por certo, as normas constitucionais). Titular a União da competência material por disposição constitucional, o legislador ordinário não atua limitado por direitos individuais de nível constitucional que consagram liberdades econômicas aos privados.

Desde um ponto de vista puramente constitucional (sem atentar para o contexto em que

vivemos hoje, claramente contrário à ideia), a União poderia, por exemplo, decidir agir diretamente, ou executar os serviços de energia elétrica servindo-se de pessoas jurídicas estatais, atuantes sob regime de direito público integral (serviço público, nos moldes tradicionais e até pouco tempo atrás empregados na organização da indústria elétrica). Noutra extremo, poderá abster-se de se fazer presente e optar pela execução indireta integral, por meio de agentes privados, inclusive, se for o caso, atuantes em regime de (limitada) competição. Essas são alternativas que estão efetivamente à disposição do legislador ordinário e não existem fora do universo das atividades reservadas (a prova disso é a constante mudança dos “modelos” no setor elétrico brasileiro, com idas e vindas interventivas, o que não seria possível caso se estivesse em área de livre iniciativa).

(iii) Ainda: a eventual presença de agentes privados se dará, sempre, sob as vestes da delegação do exercício de competência federal (inclusive quando habilitados por autorização, cfe. adiante). Trata-se de um modo de execução indireta da atividade (pela União).

(iv) Diferentemente do que se passa no plano das atividades econômicas de livre iniciativa, a União poderá retomar de eventuais privados a execução da atividade (desde que respeitados direitos emergentes dos títulos que possuam).

(v) Finalmente, aplicam-se aqui as diretrizes que pautam a imputação de competências ao Poder Público, quais sejam: a obrigatoriedade de exercício, a irrenunciabilidade, a impossibilidade de transferência de sua titularidade pelo ente competente, o seu caráter não modificável e a imprescritibilidade. Relativamente ao setor elétrico, a União possui uma responsabilidade de execução, em contraposição à mera responsabilidade de disciplinar a execução da tarefa.

Vale reforçar, porém, que essas constatações não importam em (i.) ter-se tal competência como serviço público ou (ii.) em excluir a priori um regime de relativa competição para sua execução.

Quanto ao primeiro ponto, é crucial ter em mente que, antes da discussão sobre a categoria do serviço público, há um momento constitucional de extrema relevância - que é seguidamente desprezado pelas análises de direito administrativo - e que consiste na introdução de uma clivagem fundamental entre atividades econômicas reservadas pela Constituição ao setor público, por exceção, e o restante universo delas, deixada à livre iniciativa. Como veremos, trata-se da distinção operada pelo início do caput do art. 173 da Constituição: por meio dele, a Carta separa, segrega, reserva algumas atividades produtivas de riqueza para o poder público e é essa informação constitucional que convém estabelecer como ponto de partida da organização de nossa Ordem Econômica. A discussão sobre o caráter de serviço público da atividade reservada é sucessiva à essa primeiríssima constatação. (grifou-se)

27. Assim, pode-se dizer que as atividades econômicas propiciadas pelo regime de consórcios, embora com algum grau de intervenção regulatória, é livre à iniciativa privada. No entanto, quanto às atividades de energia, elas estão no campo das atividades reservadas pela Constituição à União. E a forma de sua exploração será estabelecida pelo legislador ordinário, considerada aquela ampla margem de definição de seu escopo, adequação etc.

28. No caso da atividade de produção de energia, seja para comercialização ou autoconsumo, há expressa regulação legal. Para fontes hidráulica e termoeletrica, a Lei n. 9.074/1995 definiu limites de potência em que o autoprodutor ou o produtor independente de energia poderá simplesmente comunicar a Agência que exerce tal atividade. Para as demais fontes, como seria o caso da geração fotovoltaica, a atividade de autoprodução ou o produção independente de energia pode ser exercida mediante ato prévio de outorga (autorização ou concessão).

29. Nesse caso, pouco importa se o produtor independente de energia elétrica se reunirá em consórcio com outras pessoas jurídicas. Ele poderá ou não fazê-lo, mas a lei demanda que o sujeito que desempenhará a atividade de energia elétrica seja necessariamente uma pessoa jurídica:

Art. 11. Considera-se produtor independente de energia elétrica a pessoa jurídica ou empresas reunidas em consórcio que recebam concessão ou autorização do poder concedente, para produzir energia elétrica destinada ao comércio de toda ou parte da energia produzida, por sua conta e risco.

30. A lei ainda não regulou expressamente a atividade de geração distribuída, porém, a partir da regulação setorial, sabe-se que o mesmo não ocorre com a GD, cujo sistema de compensação admite a implantação de centrais geradoras por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas, estejam elas reunidas em consórcio ou não. Vejamos:

VII - geração compartilhada: caracterizada pela reunião de consumidores, dentro da mesma área de concessão ou permissão, por meio de consórcio ou cooperativa, composta por pessoa física ou jurídica, que possua unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída em local diferente das unidades consumidoras nas quais a energia excedente será compensada; (Incluído pela REN ANEEL 687, de 24.11.2015.)

VIII - autoconsumo remoto: caracterizado por unidades consumidoras de titularidade de uma mesma Pessoa Jurídica, incluídas matriz e filial, ou Pessoa Física que possua unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída em local diferente das unidades consumidoras, dentro da mesma área de concessão ou permissão, nas quais a energia

excedente será compensada. (Incluído pela REN ANEEL 687, de 24.11.2015.)

31. A diferença entre o consumidor na geração distribuída e os produtores de energia foi bem delimitada no Parecer nº 001/2017-PFANEEL/PGF/AGU, ao qual faço referência. Sobre esse aspecto, é preciso ponderar que a atividade de produção independente de energia é uma atividade empresária; o mesmo não se dá com a geração distribuída, onde a comercialização ou a mercantilização da energia seria vedada. É que a mercantilização demanda, conforme previsão legal, um ato de registro ou um ato de outorga.

32. Assim, como já referido no Parecer nº 00100/2021/PFANEEL/PGF/AGU, conquanto admitida em termos gerais na REN nº 482/2012, tenho que a formação de consórcios para geração distribuída tende a desvirtuar o instituto. O consumidor cativo, nesse caso, assume atividades que muito mais se assemelham à autoprodução de energia, com a venda de excedentes por meio da administradora do consórcio. No entanto, embora atuando como empresário, o consumidor, nesse caso, não se sujeitará ao regime jurídico da produção independente de energia elétrica, ao tempo em que ensejará o subsídio cruzado mencionado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no acórdão Acórdão nº 3063/2020-Plenário:

9.5.1. o sistema de compensação de energia elétrica (SCEE), instituído pela Resolução ANEEL 482/2012, alterada pela Resolução ANEEL 687/2015, foi estruturado com base em diferenciação tarifária sem previsão legal que importa subsídio cruzado, de natureza regressiva em termos de distribuição de renda, entre os consumidores do serviço de distribuição de energia elétrica que possuam sistemas de micro ou minigeração distribuída e os demais consumidores, em prejuízo destes últimos

33. Nessa linha, ao se beneficiar do sistema de geração distribuída, o grupo de consórcio tende a atuar, de fato, como um autoprodutor, mas recebe todas as benesses do regime da GD ou não assume os mesmos ônus que um produtor independente assumiria. Exemplo prático disso seriam as obras necessárias à conexão, realizadas pela própria distribuidora, conforme se deduz da disciplina regulatória contida na REN n.º 482/2012, imputando-se esse ônus financeiro aos demais consumidores cativos da área de concessão.

34. Dito isso, repisa-se que, conquanto a Constituição e a Lei nº 13.874/2019 preceituem "*a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas*", o certo é que, aqui, estamos a tratar de uma atividade materialmente reservada à União, a quem é dada a possibilidade de explorá-la diretamente ou permitir sua atividade por privados. Cuidam-se das atividades de energia elétrica. Portanto, embora os sujeitos em geral tenham liberdade para formar consórcios, atípicos ou não, as atividades de energia são objeto de política pública, devidamente estabelecida em lei. Assim, é que a lei estabelece um regime próprio para a comercialização de energia por privados, regime este que se distingue substancialmente do regime regulatório da geração distribuída.

35. Nesse caso, pode-se dizer que os consórcios estabelecidos com base na Lei nº 11.795/2008, independentemente do seu objeto, dependem, entre outros requisitos, da autorização do Banco Central para funcionamento. Já o consórcio previsto na Lei nº 6.404/1976, requer o registro prévio na Junta Comercial. E o consórcios atípicos seriam aqueles que não se enquadram em nenhum normativo legal, mas que poderiam ser constituídos sob a égide da liberdade para exercício das atividades econômicas.

36. Todavia, conforme ressaltamos, a geração distribuída não teria, propriamente, natureza de atividade empresarial ou comercial, algo inerente à atividade de consórcios. Assim, particularmente, entendo que a constituição de consórcios, em qualquer modalidade, não se mostra o meio mais adequado para o uso do sistema de compensação da geração distribuída. Nesse sentido, as mesmas ressalvas aplicáveis aos consórcios típicos, que fizemos no Parecer nº 00100/2021/PFANEEL/PGF/AGU, podem ser estendidas aos consórcios atípicos sugeridos pelo Ministério da Economia.

37. Em todo caso, a posição institucional da Procuradoria a respeito de consórcios é aquela prolatada no Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU. Assim, com a ressalva do meu entendimento pessoal, quero crer que, se no Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU, a Procuradoria da ANEEL não viu óbices à criação de consórcios típicos para realização da geração distribuída, tenho que consórcios atípicos também poderiam ser admitidos. Importa, todavia, que a utilização do consórcio para GD não propicie a comercialização de energia, como se esses consumidores estivessem a participar do ambiente livre de contratação de energia sem se submeterem ao seu regime jurídico próprio.

38. De mais a mais, há perspectiva de que a controvérsia jurídica venha a ser sanada com a eventual aprovação e sanção do PL 5829/2019, que traz a seguinte proposta:

Art. 1º Para fins e efeitos desta Lei, são adotadas as seguintes definições:

[...]

III - consórcio de consumidores de energia elétrica: reunião de pessoas físicas e/ou jurídicas consumidoras de energia elétrica instituído para a geração de energia destinada a consumo próprio, com atendimento de todas as unidades consumidoras pela mesma distribuidora;

39. Feitas essas considerações, esclareço o seguinte:

- em relação à proposta I ["I - participação de Empresários Individuais e Condomínios Edifícios na qualidade

de unidades consumidoras sem geração de energia nos consórcios de energia fotovoltaica, ressalvada a participação das sociedades, previstas na Lei das Sociedades por Ações nº 6.404, de 1976;”], ficou assentado nos autos que “os empresários individuais e condomínios não figurariam como consorciados, mais sim como unidades consumidoras do consórcio”; sobre esse ponto, entendo como a SRD, que “essa sugestão contraria as disposições da REN nº 482, de 2012, uma vez que para usufruir da energia gerada por empreendimento de geração compartilhada, o consumidor deve, necessariamente, ter participação no consórcio (ou cooperativa) titular da central geradora, na condição de consorciado (ou cooperado). Caso contrário, a troca de energia entre unidades consumidoras que não compõem um mesmo consórcio ou cooperativa poderia se caracterizar como comercialização de energia entre consumidores não autorizados a realizar tal atividade”.

- em relação à proposta II [“II - pactuação de contratos atípicos de consórcio, pois, na esfera privada, o que não é legalmente proibido é permitido, conforme Parecer n. 00382/2021/PGFN/AGU.”], ressalvado o meu entendimento pessoal contrário à utilização de consórcios para fins de GD, entendo que as conclusões do Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU seriam aplicáveis, a admitir qualquer espécie de consórcio, desde que preenchidos os requisitos da REN nº 482/2012.

III - CONCLUSÕES

40. Pelo exposto e em resposta aos quesitos formulados pela SRD, esclareço o seguinte:

- em relação à proposta I [“I - participação de Empresários Individuais e Condomínios Edifícios na qualidade de unidades consumidoras sem geração de energia nos consórcios de energia fotovoltaica, ressalvada a participação das sociedades, previstas na Lei das Sociedades por Ações nº 6.404, de 1976;”], ficou assentado nos autos que “os empresários individuais e condomínios não figurariam como consorciados, mais sim como unidades consumidoras do consórcio”; sobre esse ponto, entendo como a SRD, que “essa sugestão contraria as disposições da REN nº 482, de 2012, uma vez que para usufruir da energia gerada por empreendimento de geração compartilhada, o consumidor deve, necessariamente, ter participação no consórcio (ou cooperativa) titular da central geradora, na condição de consorciado (ou cooperado). Caso contrário, a troca de energia entre unidades consumidoras que não compõem um mesmo consórcio ou cooperativa poderia se caracterizar como comercialização de energia entre consumidores não autorizados a realizar tal atividade”.
- em relação à proposta II [“II - pactuação de contratos atípicos de consórcio, pois, na esfera privada, o que não é legalmente proibido é permitido, conforme Parecer n. 00382/2021/PGFN/AGU.”], ressalvado o meu entendimento pessoal contrário à utilização de consórcios para fins de GD, entendo que as conclusões do Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU seriam aplicáveis, a admitir qualquer espécie de consórcio, desde que preenchidos os requisitos da REN nº 482/2012.

À consideração superior.

Brasília, 06 de outubro de 2021.

BARBARA BIANCA SENA
Procuradora Federal
Procuradoria Federal junto à ANEEL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48554001347202172 e da chave de acesso bb7a9d45

Documento assinado eletronicamente por BARBARA BIANCA SENA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 740265829 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BARBARA BIANCA SENA. Data e Hora: 07-10-2021 13:11. Número de Série: 66158325842660902602966039350. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA
COORDENAÇÃO DE ENERGIA

SGAN, QUADRA 603 / MÓDULOS "I" E "J" CEP 70830-110, BRASÍLIA/DF BRASIL - TELEFONE (61) 2192-8614 FAX: (61) 2192-8149 E-MAIL:

PROCURADORIAFEDERAL@ANEEL.GOV.BR

DESPACHO n. 00589/2021/PFANEEL/PGF/AGU

NUP: 48554.001347/2021-72

INTERESSADOS: ANEEL/SRD

ASSUNTOS: DISTRIBUIÇÃO. GERAÇÃO DISTRIBUÍDA.

Aprovo o **PARECER n. 00320/2021/PFANEEL/PGF/AGU.**

Encaminhe-se ao Procurador-Chefe para apreciação.

Brasília, 08 de outubro de 2021.

MARCELO ESCALANTE GONÇALVES
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR DE ENERGIA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48554001347202172 e da chave de acesso bb7a9d45

Documento assinado eletronicamente por MARCELO ESCALANTE GONCALVES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 742613729 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO ESCALANTE GONCALVES. Data e Hora: 08-10-2021 17:38. Número de Série: 51803733659273510662217008254. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

SGAN, QUADRA 603 / MÓDULOS "I" E "J" CEP 70830-110, BRASÍLIA/DF BRASIL - TELEFONE (61) 2192-8614 FAX: (61) 2192-8149 E-MAIL:

PROCURADORIAFEDERAL@ANEEL.GOV.BR

DESPACHO n. 00594/2021/PFANEEL/PGF/AGU

NUP: 48554.001347/2021-72

INTERESSADOS: ANEEL/SRD

ASSUNTOS: GERAÇÃO

1. Aprovo a conclusão do **PARECER n. 00320/2021/PFANEEL/PGF/AGU.**
2. Encaminhe-se à Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição - SRD.

Brasília, 13 de outubro de 2021.

LUIZ EDUARDO DINIZ ARAUJO
PROCURADOR FEDERAL
PROCURADOR-CHEFE

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48554001347202172 e da chave de acesso bb7a9d45

Documento assinado eletronicamente por LUIZ EDUARDO DINIZ ARAUJO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 744497114 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUIZ EDUARDO DINIZ ARAUJO. Data e Hora: 13-10-2021 14:55. Número de Série: 17234919. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

OFÍCIO nº 0347/2021- SRD/ANEEL

Brasília, 19 de outubro de 2021.

Ao Senhor
André Luiz Santa Cruz Ramos
Diretor
Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração
Ministério da Economia
Brasília - DF

Assunto: Formação de consórcios para participação na modalidade de geração compartilhada - REN nº 482/2012 – Processo nº 19974.100818/2021-85.

Referência: Ofício SEI nº 201414/2021/ME, de 30/07/2021 (Documento SIC nº 48513.021224/2021-00).

Senhor Diretor,

1. Reportamo-nos ao documento em referência, por meio do qual o Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração do Ministério da Economia (DREI/ME) encaminha a Nota Técnica SEI nº 34664/2021/ME, que trata de consulta à ANEEL acerca de consórcios para participação na modalidade de geração compartilhada, prevista na Resolução Normativa – REN nº 482, de 2012.
2. Na Nota Técnica SEI nº 34664/2021/ME, o DREI/ME informa o entendimento da Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Produtividade, Competitividade e Comércio Exterior da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional junto ao Ministério da Economia (PGFN-PGAPCEX) de que empresários individuais e condomínios edilícios não podem constituir ou integrar os consórcios regidos pelos arts. 278 e 279 da Lei nº 6.404, de 1976, por não possuírem personalidade jurídica.
3. Assim, no intuito de buscar alternativas para que empresários individuais e condomínios edilícios participem dos consórcios de geração compartilhada previstos na REN nº 482, de 2012, o DREI/ME apresenta as seguintes sugestões, a serem avaliadas pela ANEEL:

“I - participação de Empresários Individuais e Condomínios Edilícios na qualidade de unidades consumidoras sem geração de energia nos consórcios de energia fotovoltaica, ressalvada a participação das sociedades, previstas na Lei das Sociedades por Ações nº 6.404, de 1976; e/ou

II - pactuação de contratos atípicos de consórcio, pois, na esfera privada, o que não é legalmente proibido é permitido, conforme Parecer n. 00382/2021/ PGFN/AGU.”

48554.001796/2021-00



P. 2 do OFÍCIO Nº 0347/2021- SRD/ANEEL, de 19/10/2021.

4. Por meio do Memorando nº 0205/2021-SRD/ANEEL¹, a SRD solicitou avaliação dos questionamentos apresentados na Nota Técnica SEI nº 34664/2021/ME à Procuradoria Federal junto à ANEEL, que, em resposta, emitiu o PARECER n. 00320/2021/PFANEEL/PGF/AGU² (em anexo). Com base no referido Parecer e no entendimento desta Superintendência, apresentamos as seguintes conclusões:

a) em relação à proposta I: entende-se **que essa sugestão contraria as disposições da REN nº 482, de 2012**, uma vez que para usufruir da energia gerada por empreendimento de geração compartilhada, o consumidor deve, necessariamente, ter participação no consórcio (ou cooperativa) titular da central geradora, na condição de consorciado (ou cooperado). Caso contrário, a troca de energia entre unidades consumidoras que não compõem um mesmo consórcio ou cooperativa poderia se caracterizar como comercialização de energia entre consumidores não autorizados a realizar tal atividade.

b) em relação à proposta II: entende-se que as conclusões do Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU³ seriam aplicáveis, **a admitir qualquer espécie de consórcio na modalidade de geração compartilhada, desde que preenchidos os requisitos da REN nº 482/2012.**

Atenciosamente,

(Assinado digitalmente)

CARLOS ALBERTO CALIXTO MATTAR

Superintendente de Regulação dos Serviços de Distribuição

¹ SIC nº 48554.001347/2021-00.

² SIC nº 48516.002671/2021-00.

³ SIC nº 48516.001132/2021-00.

LMRR



SGAN - Quadra 603 / Módulo "I" e "J"
CEP: 70830-110 - Brasília - DF - Brasil
FONE: 061 3198 9000

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR:
CARLOS ALBERTO CALIXTO MATTAR

Consulte a autenticidade deste documento em <http://sichet2.aneel.gov.br/sichetweb/v.aspx>, informando o código de verificação 148254A20061C982

MEMORANDO Nº 0205/2021-SRD/ANEEL

Em 26 de agosto de 2021.

Ao Procurador Geral
Luiz Eduardo Diniz Araújo**Assunto: Consulta referente à formação de consórcios para participação na modalidade de geração compartilhada, prevista na REN nº 482, de 2012.**

Referência: Ofício SEI nº 201414/2021/ME, de 30/07/2021 (SIC nº 48513.021224/2021-00).

1. Reportamo-nos ao Ofício em referência, por meio do qual o Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração do Ministério da Economia (DREI/ME) encaminha a Nota Técnica SEI nº 34664/2021/ME, que trata de consulta à ANEEL acerca de consórcios para participação na modalidade de geração compartilhada, prevista na Resolução Normativa – REN nº 482, de 2012.

2. Na referida Nota Técnica, o DREI/ME informa que vinha recebendo questionamentos sobre a possibilidade de participação de condomínios e empresários individuais, os quais não possuem personalidade jurídica, em consórcios de geração distribuída regidos pela Lei nº 6.404, de 1976. Ao ser consultada por aquele Departamento, a Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Produtividade, Competitividade e Comércio Exterior da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional junto ao Ministério da Economia (PGFN-PGAPCEX) emitiu o Parecer nº 00382/2021/PGFN/AGU, com a seguinte conclusão:

*"(...) condomínios e empresários individuais não estão inseridos na frase "**quaisquer outras sociedades**" prevista no caput do art. 278 da Lei nº 6.404/1976 e, portanto, não poderão constituir ou integrar os consórcios regidos pelos arts. 278 e 279 da referida Lei. (...)*

3. Diante do posicionamento da PGFN-PGAPCEX, o DREI/ME emitiu Ofício Circular orientando que as Juntas Comerciais *"não arquivem atos cujo objeto seja a formação de consórcios por empresários individuais (inclusive MEI) ou condomínios, uma vez que eles não são sociedades e não possuem personalidade jurídica, a despeito de possuírem numeração no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ."*

4. No entanto, o DREI/ME tem buscado alternativas para que empresários individuais e condomínios participem dos consórcios de geração compartilhada. Na Nota Técnica SEI nº 34664/2021/ME, são apresentadas as seguintes sugestões, a serem avaliadas pela ANEEL:

48554.001347/2021-00

P. 2 do Memorando nº 0205/2021-SRD/ANEEL, de 26/08/2021.

“I - participação de Empresários Individuais e Condomínios Edifícios na qualidade de unidades consumidoras sem geração de energia nos consórcios de energia fotovoltaica, ressalvada a participação das sociedades, previstas na Lei das Sociedades por Ações nº 6.404, de 1976; e/ou

II - pactuação de contratos atípicos de consórcio, pois, na esfera privada, o que não é legalmente proibido é permitido, conforme Parecer n. 00382/2021/ PGFN/AGU.”

5. Na primeira sugestão, os empresários individuais e condomínios não figurariam como consorciados, mais sim como unidades consumidoras do consórcio. Ao nosso ver, essa sugestão contraria as disposições da REN nº 482, de 2012, uma vez que para usufruir da energia gerada por empreendimento de geração compartilhada, o consumidor deve, necessariamente, ter participação no consórcio (ou cooperativa) titular da central geradora, na condição de consorciado (ou cooperado). Caso contrário, a troca de energia entre unidades consumidoras que não compõem um mesmo consórcio ou cooperativa poderia se caracterizar como comercialização de energia entre consumidores não autorizados a realizar tal atividade.

6. Já quanto à segunda sugestão, sobre a possibilidade de contratos atípicos de consórcio, a SRD tem dúvidas quanto à sua aplicabilidade ao modelo de geração compartilhada, em que o consórcio ou a cooperativa deve ser titular da unidade consumidora com geração, podendo transferir excedentes de energia gerada aos seus consorciados ou cooperados. Nesse ponto, vale observar as conclusões dos Pareceres nº 00433/2016/PFANEEL/PGF/AGU¹, nº 00113/2017/PFANEEL/PGF/AGU² e nº 00100/2021/PFANEEL/PGF/AGU³, que avaliaram a formação de consórcio para geração compartilhada.

7. Assim, solicita-se análise e entendimento desta Procuradoria quanto à aplicabilidade das sugestões apresentadas na Nota Técnica SEI nº 34664/2021/ME ao modelo de geração compartilhada previsto na REN nº 482, de 2012.

Atenciosamente,

(Assinado digitalmente)

CARLOS ALBERTO CALIXTO MATTAR

Superintendente de Regulação dos Serviços de Distribuição

LMRR

¹ Documento SIC nº 48516.003092/2016-00.

² Documento SIC nº 48516.000927/2017-00.

Documento SIC nº 48516.001132/2021-00.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA
COORDENAÇÃO DE ENERGIA

SGAN, QUADRA 603 / MÓDULOS "I" E "J" CEP 70830-110, BRASÍLIA/DF BRASIL - TELEFONE (61) 2192-8614 FAX: (61) 2192-8149 E-MAIL:

PROCURADORIAFEDERAL@ANEEL.GOV.BR

PARECER n. 00320/2021/PFANEEL/PGF/AGU

NUP: 48554.001347/2021-72

INTERESSADOS: ANEEL/SRD

ASSUNTOS: DISTRIBUIÇÃO. GERAÇÃO DISTRIBUÍDA.

EMENTA: Geração Distribuída. Geração compartilhada. Consórcios "típicos". Lei nº 11.795/2008. Lei nº 6.404/1976. Autoconsumo. Consumidores não estão autorizados a exercer a atividade de produção independente e de comercialização de energia. Pelo Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU, a PF-ANEEL entendeu pela possibilidade de utilização de consórcios "típicos" para fins de geração distribuída compartilhada. Entendimento institucional da Procuradoria da ANEEL sobre a matéria em questão. Possibilidade de aplicação do mesmo entendimento aos consórcios "atípicos".

1. O Superintendente de Regulação dos Serviços de Distribuição (SRD) encaminha o Memorando nº 0205/2021-SRD/ANEEL, de 26/08/2021 [48554.001347/2021-00] para questionar a Procuradoria Federal na ANEEL [PF-ANEEL] sobre a possibilidade de utilização de contratos de consórcio atípicos como instrumento para viabilizar a compensação de energia por meio de geração distribuída compartilhada.

I - RELATÓRIO

2. A Resolução Normativa (REN) nº 482/2012 criou o Sistema de Compensação de Energia Elétrica, aplicável a unidades consumidoras com micro ou minigeração distribuída. Essa norma foi aprimorada pela REN nº 687/2015, que ampliou as possibilidades de modelos de negócios aplicáveis a micro e minigeração distribuída.

3. O tema entrou na agenda regulatória dos biênios 2018-2019 e 2019-2020, tendo sido objeto da Consulta Pública nº 10/2018 e da Audiência Pública nº 01/2019, sendo que este último procedimento contemplou o Relatório de Análise de Impacto Regulatório - AIR nº 0004/2018-SRD/SCG/SMA/ANEEL e a análise das contribuições da Consulta Pública nº 10/2018. Após, a AP nº 01/2019 foi emitida a Nota Técnica nº 078/2019- SRD/SGT/SRM/SGR/SCG/SMA/ANEEL e a Diretoria da ANEEL deliberou pela abertura da segunda fase dessa AP. Foi aberta a Consulta Pública nº 025/2019, com período para envio de contribuição de 17/10/2019 a 30/11/2019, por intercâmbio documental. Os resultados dessa CP foram analisados no bojo da Nota Técnica nº 0030/2021-SRD/SGT/SRM/SGR/SCG/SMA/ANEEL, de 30/03/2021 [48554.000600/2021-00].

4. Na oportunidade, o SRD emitiu o Memorando n.º 0316/2020-SRD/ANEEL [48554.002740/2020-00] para consultar à Procuradoria sobre o uso de formas associativas e outros meios de exercício de direitos para fins de usufruto do sistema de compensação originariamente instituído pela REN nº 482/2012 sob novas bases regulatórias que seriam estabelecidas pela ANEEL. Foi, então, emitido o Parecer n. 81/2021/PFANEEL/PGF/AGU [Processo nº 48500.004924/2010-51], aprovado pelos Despachos n. 165/2021 e 167/2021/PFANEEL/PGF/AGU [seq. 4, 5 e 6, SAPIENS/AGU, Processo nº 48500.004924/2010-51], indicando a possibilidade de utilização de Associações de Direito Privado, Cooperativas e Condomínios Civis Voluntários para fins de geração compartilhada, com a ressalva de que a manifestação jurídica não analisava a juridicidade da utilização do instituto de consórcios para fins de geração distribuída.

5. Posteriormente, o SRD encaminhou o Memorando n.º 0077/2021-SRD/ANEEL [48554.000669/2021-00] para solicitar subsídios ao processo de revisão da REN nº 482/2012, consultando a Procuradoria da ANEEL sobre formas associativas para fins de participação no Sistema de Compensação de Energia Elétrica estabelecido por aquela norma, em especial, a formação de consórcios disciplinados pela Lei nº 11.795/2008, para participação na modalidade de geração compartilhada. Em resposta, foi emitido o Parecer n. 00100/2021/PFANEEL/PGF/AGU, cujas conclusões foram parcialmente aprovadas pelo Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU.

6. Em agosto de 2021, a Câmara dos Deputados aprovou o PL 5829/19, que versa sobre a matéria. A questão encontra-se sob o crivo do Senado Federal. Paralelamente, o assunto permanece sendo debatido em sede administrativa. Assim, o SRD relata ter recebido o Ofício SEI nº 201414/2021/ME, de 30/07/2021 [SIC nº 48513.021224/2021-00] do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração do Ministério da Economia (DREI/ME), por meio do qual aquela Pasta

encaminha a Nota Técnica SEI nº 34664/2021/ME, que trata de consulta à ANEEL acerca de consórcios para participação na modalidade de geração compartilhada, prevista na REN nº 482, de 2012.

7. Assim, o SRD apresenta o contexto em que a consulta é encaminhada à PF-ANEEL, *verbis*:

2. Na referida Nota Técnica, o DREI/ME informa que vinha recebendo questionamentos sobre a possibilidade de participação de condomínios e empresários individuais, os quais não possuem personalidade jurídica, em consórcios de geração distribuída regidos pela Lei nº 6.404, de 1976. Ao ser consultada por aquele Departamento, a Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Produtividade, Competitividade e Comércio Exterior da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional junto ao Ministério da Economia (PGFN-PGAPCEX) emitiu o Parecer nº 00382/2021/PGFN/AGU, com a seguinte conclusão:

"(...) condomínios e empresários individuais não estão inseridos na frase "quaisquer outras sociedades" prevista no caput do art. 278 da Lei nº 6.404/1976 e, portanto, não poderão constituir ou integrar os consórcios regidos pelos arts. 278 e 279 da referida Lei. (...)"

3. Diante do posicionamento da PGFN-PGAPCEX, o DREI/ME emitiu Ofício Circular orientando que as Juntas Comerciais "não arquivem atos cujo objeto seja a formação de consórcios por empresários individuais (inclusive MEI) ou condomínios, uma vez que eles não são sociedades e não possuem personalidade jurídica, a despeito de possuírem numeração no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ."

4. No entanto, o DREI/ME tem buscado alternativas para que empresários individuais e condomínios participem dos consórcios de geração compartilhada. Na Nota Técnica SEI nº 34664/2021/ME, são apresentadas as seguintes sugestões, a serem avaliadas pela ANEEL:

"I - participação de Empresários Individuais e Condomínios Edifícios na qualidade de unidades consumidoras sem geração de energia nos consórcios de energia fotovoltaica, ressalvada a participação das sociedades, previstas na Lei das Sociedades por Ações nº 6.404, de 1976; e/ou

II - pactuação de contratos atípicos de consórcio, pois, na esfera privada, o que não é legalmente proibido é permitido, conforme Parecer n. 00382/2021/ PGFN/AGU."

5. Na primeira sugestão, os empresários individuais e condomínios não figurariam como consorciados, mais sim como unidades consumidoras do consórcio. Ao nosso ver, essa sugestão contraria as disposições da REN nº 482, de 2012, uma vez que para usufruir da energia gerada por empreendimento de geração compartilhada, o consumidor deve, necessariamente, ter participação no consórcio (ou cooperativa) titular da central geradora, na condição de consorciado (ou cooperado). Caso contrário, a troca de energia entre unidades consumidoras que não compõem um mesmo consórcio ou cooperativa poderia se caracterizar como comercialização de energia entre consumidores não autorizados a realizar tal atividade.

6. Já quanto à segunda sugestão, sobre a possibilidade de contratos atípicos de consórcio, a SRD tem dúvidas quanto à sua aplicabilidade ao modelo de geração compartilhada, em que o consórcio ou a cooperativa deve ser titular da unidade consumidora com geração, podendo transferir excedentes de energia gerada aos seus consorciados ou cooperados. Nesse ponto, vale observar as conclusões dos Pareceres nº 00433/2016/PFANEEL/PGF/AGU, nº 00113/2017/PFANEEL/PGF/AGU e nº 00100/2021/PFANEEL/PGF/AGU, que avaliaram a formação de consórcio para geração compartilhada.

8. Apresentado o problema, o SRD apresenta o seguinte quesito:

7. Assim, solicita-se análise e entendimento desta Procuradoria quanto à aplicabilidade das sugestões apresentadas na Nota Técnica SEI nº 34664/2021/ME ao modelo de geração compartilhada previsto na REN nº 482, de 2012.

9. Parece-me, assim, que a SRD pretende que a Procuradoria se manifeste sobre as propostas apresentadas pelo Ministério da Economia em face do disposto na Resolução Normativa ANEEL n. 482/2012.

10. É o relatório, no essencial. Passo à análise.

II - DA ANÁLISE

II.1. Manifestações jurídicas precedentes

11. Conforme relatado, a PF-ANEEL já emitiu os Pareceres nº 00433/2016/PFANEEL/PGF/AGU, nº 00113/2017/PFANEEL/PGF/AGU e nº 00100/2021/PFANEEL/PGF/AGU, que versam sobre geração compartilhada.

12. No Parecer nº 00433/2016/PFANEEL/PGF/AGU, a Procuradoria opinou no sentido de que a constituição de consórcios orientados para os fins de geração compartilhada prevista na Resolução Normativa ANEEL n. 482/2012, deveria seguir o disposto na Lei n. 6.404/76 e também observar o previsto na Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1.634/2016, para fins de inscrição no CNPJ. E, ainda, que não haveria uma forma predefinida de consórcio para os fins da REN ANEEL n. 482/2012, mas que o importante era que a forma elegida possibilitasse a utilização dos créditos de energia gerados entre os integrantes do consórcio conforme indicado à distribuidora.

13. Já no Parecer n° 00113/2017/PFANEEL/PGF/AGU, a premissa básica pela qual se entendeu pela legalidade da REN ANEEL n° 482/2012 quanto à inserção da modalidade de geração compartilhada pela via de consórcios do escopo da Lei n° 11.795/2008 era a de que essa forma associativa estaria contemplada nos limites dessa mesma lei. Estivesse contemplada por essa Lei, o consórcio ou o o grupo dos consorciados (entidade desprovida de personalidade jurídica) seria representado pela "administradora dos grupos de consórcio, como sociedade empresária, devidamente constituída, e que possui personalidade jurídica". Relativamente à adequação do uso de consórcios na geração distribuída, a Procuradoria não foi conclusiva, tendo remetido a questão para avaliação técnica, nos seguintes termos:

23. No que diz respeito à adequação e à operacionalização da modalidade de geração compartilhada, reitero os termos do Parecer n. 00433/2016/PFANEEL/PGF/AGU, por meio do qual ressaltei que a forma elegida pelo consórcio deve possibilitar a utilização dos créditos de energia gerados entre os integrantes do consórcio ou da cooperativa conforme indicado à distribuidora. Importa sublinhar, ainda, que o grupo de consórcio tem prazo determinado, o que deve ser levado em conta quando da avaliação pela SRD.

24. Assim sendo, cabe à área técnica avaliar, em cada caso concreto, se a tipologia do consórcio da lei n. 11.795/2008, formada pelo grupo de consórcio e pela administradora de consórcios adapta-se às exigências da REN n. 482/2012, sobretudo à geração compartilhada, que prevê que consórcio a ser constituído pela reunião de consumidores, dentro da mesma área de concessão ou permissão, deve possuir unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída em local diferente das unidades consumidoras nas quais a energia excedente será compensada.

14. Assim, nas oportunidades em que a Procuradoria se manifestou sobre a matéria [Pareceres n. 433/2016 e 113/2017/PFANEEL/PGF/AGU], partiu-se do pressuposto da existência de ato normativo regulador desse tema, que seria a própria REN ANEEL n° 482/2012, editada sob as bases instrumentais que lhe eram apropriadas [art. 4º, § 3º, Lei n° 9.427/1996: O processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, mediante iniciativa de projeto de lei ou, quando possível, por via administrativa, será precedido de audiência pública convocada pela ANEEL] e, no aspecto referente aos consórcios, com fundamento na Lei n° 11.795/2008 e na Lei n. 6.404/1976. Essas manifestações não foram realmente conclusivas quanto ao uso do consórcio para geração compartilhada com fundamento na Lei n° 11.795/2008, uma vez que indicavam a necessidade de avaliação técnica quanto as características dos consórcios previstos nesse diploma normativo e as finalidades do empreendimento que seria implantado com os recursos financeiros do consórcio: a usina de pequeno porte para geração compartilhada (GD).

15. Por pertinência, convém observar que a Procuradoria manifestou-se favoravelmente ao uso da GD por meio de condomínios civis voluntários [Parecer n. 81/2021/PFANEEL/PGF/AGU]. O condomínio, embora ente despersonalizado, mas, enquanto consumidor cativo com capacidade jurídica, poderia atuar como sujeito de direitos e deveres para fins de usufruto do sistema de compensação. Assim, concluiu-se pela possibilidade de utilização de condomínios voluntários para fins de implantação da central geradora de pequeno porte com a finalidade de autoconsumo e consequente adesão ao sistema de compensação. Nesse caso, o titular da relação jurídica seria o próprio condomínio, não havendo propriamente a necessidade de constituição de consórcios.

16. Por fim, emitiu-se o Parecer n° 00100/2021/PFANEEL/PGF/AGU, cujas conclusões, não aprovadas em sua integralidade, foram as seguintes:

Pelo exposto, em resposta ao quesito formulado pela SRD sobre a formação de consórcios disciplinados pela Lei n° 11.795/2008, para participação na modalidade de geração compartilhada, entendo que esse tipo de consórcio permite operações financeiras que deveriam estar sujeitas à regulação e fiscalização do Banco Central. Considerando que aquela entidade entende que o consórcio previsto na REN n. 482/2012 não se enquadra na hipótese de incidência da Lei n° 11.795/2008, entendo que a ANEEL não teria atribuição legal para avaliação diversa.

Nesse sentido, o consórcio previsto na REN n. 482/2012 não se presta a instrumentalizar a modalidade de consórcio previsto na Lei n° 11.795/2008, pois dependeria de previsão legal expressa a esse respeito. Outrossim, essa modalidade de negócio jurídico, se utilizada para fins de geração distribuída, tenderia a permitir operações financeiras ou creditícias não incluídas no escopo das competências regulatórias e fiscalizatórias da ANEEL. Estariam, a meu ver, genericamente, no âmbito das atividades previstas na Lei n° 4.565/1964. Como tal, caso estejam sendo praticadas, o são de forma irregular porque pendente a autorização do Banco Central.

Para além disso, essas operações financeiras podem permitir, por vias reflexas, a comercialização irregular de energia elétrica, sem o devido ato de autorização emitido pelo Poder Concedente ou, mediante delegação, pela ANEEL, sem registro prévio na CCEE, sem formalização por contratos bilaterais de uso e acesso à rede, e sem pagamento pelos encargos e tarifas que seriam devidos pela conexão e uso da rede de distribuição. Outrossim, a atividade de geração distribuída permite tão somente a compensação do volume de energia injetado na rede, não admitindo a comercialização propriamente dita. Assim, entendo que a venda de cotas ou de créditos de energia em consórcios instituídos

com base na Lei nº 11.795/2008 teria, na verdade, natureza jurídica de compra e venda de energia e não de mera permuta do volume do insumo injetado na rede de distribuição. Desse modo, sugiro que a ANEEL reconheça, oficialmente, impossibilidade de utilização do consórcio previsto na Lei nº 11.795/2008 para fins de geração compartilhada, modulando os efeitos dessa decisão caso se trate de nova interpretação administrativa. Ademais, sugiro que essa modalidade de geração compartilhada, caso tenha constado da proposta normativa, seja excluída da minuta de resolução normativa que venha a ser submetida à consulta pública ou à deliberação da diretoria colegiada, ressalva a superveniência de lei em sentido formal que verse sobre o tema.

17. Para avaliação do referido Parecer, a PF-ANEEL emitiu o Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU nos seguintes termos:

*Aprovo parcialmente as conclusões do **PARECER n. 00100/2021/PFANEEL/PGF/AGU**, nos termos em que passo a expor.*

A possibilidade de criação de consórcio para união de consumidores com a finalidade de micro ou minigeração de energia elétrica está normatizada no artigo 2º, VII, da Resolução Normativa Aneel n. 482, de 17 de abril de 2012.

Essa modalidade de união de consumidores já foi analisada e validada pela Procuradoria Federal por meio do Parecer n. 433/2016/PFANEEL/PGF/AGU (consórcio privado) e do DESPACHO n. 00283/2019/PFANEEL/PGF/AGU (consórcios públicos).

O que se afasta, ao presente momento, por meio da manifestação ora parcialmente aprovada, é o enquadramento dos consórcios para fins de micro e minigeração distribuída na Lei n. 11.795, de 8 de outubro de 2008, já que possuem respaldo em outras normas quando não desenvolverem operações financeiras ou creditícias.

No entanto, isso não impede que um consórcio eventualmente enquadrado na Lei n. 11.795/2008 - para o que precisará contar, aliás, com autorização do Banco Central do Brasil, nos termos do artigo 7º da mencionada lei - seja utilizado para fins de micro ou minigeração distribuída, desde que preenchidos os demais requisitos.

18. Pode-se concluir [com a ressalva de meu entendimento pessoal], assim, que a Procuradoria tem entendimento de que é possível a utilização de consórcios para fins de GD, seja na modalidade da Lei nº 11.795/2008, seja o consórcio previsto na Lei nº 6.404/1976 [Lei de Sociedades Anônimas]. No entanto, deve a SRD avaliar se (i) a constituição do consórcio não se transverte de atividade econômica de autoprodução, que dependeria de ato autorizativo ou de comunicação prévia para ser exercida; (ii) o consórcio atende aos requisitos da REN nº 482/2012; (iii) o consórcio preenche os requisitos legais, inclusive, autorização do Banco Central do Brasil, a sua constituição por prazo determinado etc.

II.2. Da situação trazida para análise

19. Na situação em análise, conforme visto, o Ministério da Economia propõe que a ANEEL regule a questão atenta às seguintes possibilidades:

"I - participação de Empresários Individuais e Condomínios Edifícios na qualidade de unidades consumidoras sem geração de energia nos consórcios de energia fotovoltaica, ressalvada a participação das sociedades, previstas na Lei das Sociedades por Ações nº 6.404, de 1976; e/ou

II - pactuação de contratos atípicos de consórcio, pois, na esfera privada, o que não é legalmente proibido é permitido, conforme Parecer n. 00382/2021/ PGFN/AGU."

20. Uma das justificativas refere-se à aplicação da Lei de Liberdade Econômica para criação de consórcios e formalização de contratos.

21. Sobre a proposta I, o SRD instruiu a consulta, entre outros documentos, com o Parecer n. 00382/2021/PGFN/AGU [NUP 19974.100818/2021-85] elaborado, pela Coordenação-Geral de Produtividade e Competitividade vinculada à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para atender ao Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração - DREI. Assim, aquele órgão de consultoria jurídica entendeu pela impossibilidade de formação de consórcios regidos pela Lei nº 6.404/1976 quando seus integrantes não forem pessoas jurídicas; excluir-se-ia, nesse caso, a regulamentação da matéria por meio da Lei das S.As. Vejamos:

10. Entendo que o consórcio de que tratam os arts. 278 e 279 da Lei nº 6.404/1976 deve ser constituído por pessoas jurídicas ("sociedades"). De fato, o caput do art. 278 e o caput e incisos IV e VI do art. 279, dentro do contexto em que estão inseridos, não veiculam palavras ambíguas e são muito claros no seu sentido. Logo, não há razão que justifique a censura da interpretação textual dos enunciados em prol de uma interpretação extensiva e liberal, particularmente da palavra "sociedades".

11. Na verdade, em se tratando de uma lei que versa especialmente sobre sociedades anônimas, parece-me até mais razoável interpretar o termo "quaisquer outras sociedades" como "sociedades empresárias" do que no sentido de incluir pessoas físicas, outras pessoas jurídicas (fundações, associações etc.) ou entes despersonalizados neste conceito. Portanto, entendo que a inclusão dessa carga semântica demandaria alteração legal. A esse propósito, note-se que o referido art. 279 foi modificado em 2009, porém o escopo do

consórcio não o foi, quer para incluir empresários individuais ou outras classe de pessoas e entes.

12. Ademais, consigno que a interpretação ora defendida foi esposada pelos arts. 90 e 91 da Instrução Normativa DREI nº 81/2020, conforme bem lembrado pelo DREI. Itero não vislumbrar motivo suficiente - inclusive o interesse particular de se explorar energia fotovoltaica - para justificar a alteração daquela. 13. Friso, ainda, que o contrato e os atos relativos a consórcio devem, necessariamente, ser arquivados nas Juntas Comerciais, a teor do citado p. único do art. 279 c/c o art. 32, II, "b", da Lei nº 8.934/1994: Art. 32. O registro compreende: [...] II - O arquivamento: [...] b) dos atos relativos a consórcio e grupo de sociedade de que trata a Lei nº 6.404, de 15 de Número: 48513.021224/2021-00-2 (ANEXO: 002) dezembro de 1976;

14. Sem embargo, nada impede que empresários individuais ou condomínios, no exercício de sua autonomia privada e liberdade contratual, pactuem contratos atípicos de consórcio. Aliás, na esfera privada, o que não é legalmente proibido é permitido ("ninguém será obrigado a ... deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" - art. 5º, II, CF/1988). A questão é que estes hipotéticos contratos não seriam regidos pela Lei nº 6.404/1976 e, destarte, não haveria dever de arquivá-los na Junta Comercial ao fundamento do art. 279, p. único, da Lei nº 6.404/1976[1].

15. Naturalmente, cabe à ANEEL verificar se eventuais consórcios assim constituídos satisfariam as exigências do inciso VII do art. 2º da Resolução Normativa ANEEL nº 482/2012, para fins de geração compartilhada, avaliação que foge de nossa alçada. Inclusive, salvo melhor juízo, tal Resolução não deixa clara qual a forma de constituição do consórcio e apenas enfatiza a existência de instrumento jurídico que comprove compromisso de solidariedade. Em todo caso, é mais adequado alterar ou flexibilizar exigências[2] de uma Resolução da ANEEL do que de um dispositivo legal.

22. Vale lembrar que, do ponto de vista da formação do consórcio, é a Lei das SAs que demanda o arquivo do contrato de consórcio no registro do comércio. Assim, eventuais consórcios atípicos, formados por empresários individuais ou condomínios, conforme entendimento da Procuradoria da Fazenda Nacional, sequer demandariam o registro. Em qualquer caso, o consórcio assumiria a característica de associação ou sociedade de fato, a depender do seu objeto.

23. Outro aspecto que convém ponderar é que a REN n. 482/2012 não fez ressalvas quanto a eventual modalidade de consórcios. E, de fato, a ANEEL, ao aceitar a formação de consórcios para fins de GD, poderia, em princípio, definir em que condições a sua prática seria adequada para fins de exercício de atividades relacionadas à energia elétrica.

24. Assim, sobre esse aspecto, permanecem vigentes as conclusões acima elaboradas, isto é, caso se aceite a utilização de consórcios para fins de GD, a SRD deveria criar meios para avaliar se (i) a constituição do consórcio não se transverte de atividade econômica de autoprodução ou de produção independente de energia, que dependeria de ato autorizativo ou de comunicação prévia para ser exercida; (ii) o consórcio atende aos requisitos da REN nº 482/2012; (iii) o consórcio preenche os requisitos legais, inclusive, autorização do Banco Central do Brasil, a sua constituição por prazo determinado etc.

25. Em todo caso, pondero, mais uma vez, que a regulação da ANEEL deve se preocupar com as atividades de energia elétrica em geral. Essas atividades são, conforme regra constitucional [art. 21, XII, b], materialmente reservadas à União. A Constituição, no entanto, confere ampla margem de discricionariedade ao legislador ordinário. Nesse sentido, são as lições de Gustavo Kaercher Loureiro [**Instituições de Direito da Energia Elétrica**: Volume I- Propedêutica e Fundamentos. São Paulo: Quartier Latin, 2020 (livro digital)]:

A circunstância de se estar em face de uma tarefa estatal é, por si só, geradora de algumas básicas consequências normativas. Certo: não se deve falar em "regime jurídico da competência material", porque não se está diante de sistema completo de princípios e regras incidentes em bloco sobre tarefa. Os preceitos constitucionais que imputam competências públicas (especialmente no âmbito econômico) deixam grande margem de conformação para o legislador. [...]

26. O autor esclarece, a despeito dessa ampla margem de conformação que é conferida ao legislador, "*há elementos que decorrem do próprio conceito de competência material (econômica) e da disciplina constitucional*". Entre eles, pode-se citar:

(i) a possibilidade de atuação direta da União, sem justificativa legal e sem as limitações e exigências impostas pelo art. 173 para os casos em que o Estado atua em área originariamente reservada à livre iniciativa. Se a Constituição já imputa ao Estado tarefa, a sua legitimação para aí atuar por lei ordinária é desnecessária.

(ii) O total controle do legislador ordinário (mais genericamente, do poder público) acerca do regime jurídico dessa indústria (respeitadas, por certo, as normas constitucionais). Titular a União da competência material por disposição constitucional, o legislador ordinário não atua limitado por direitos individuais de nível constitucional que consagram liberdades econômicas aos privados.

Desde um ponto de vista puramente constitucional (sem atentar para o contexto em que

vivemos hoje, claramente contrário à ideia), a União poderia, por exemplo, decidir agir diretamente, ou executar os serviços de energia elétrica servindo-se de pessoas jurídicas estatais, atuantes sob regime de direito público integral (serviço público, nos moldes tradicionais e até pouco tempo atrás empregados na organização da indústria elétrica). Noutra extremo, poderá abster-se de se fazer presente e optar pela execução indireta integral, por meio de agentes privados, inclusive, se for o caso, atuantes em regime de (limitada) competição. Essas são alternativas que estão efetivamente à disposição do legislador ordinário e não existem fora do universo das atividades reservadas (a prova disso é a constante mudança dos “modelos” no setor elétrico brasileiro, com idas e vindas interventivas, o que não seria possível caso se estivesse em área de livre iniciativa).

(iii) Ainda: a eventual presença de agentes privados se dará, sempre, sob as vestes da delegação do exercício de competência federal (inclusive quando habilitados por autorização, cfe. adiante). Trata-se de um modo de execução indireta da atividade (pela União).

(iv) Diferentemente do que se passa no plano das atividades econômicas de livre iniciativa, a União poderá retomar de eventuais privados a execução da atividade (desde que respeitados direitos emergentes dos títulos que possuam).

(v) Finalmente, aplicam-se aqui as diretrizes que pautam a imputação de competências ao Poder Público, quais sejam: a obrigatoriedade de exercício, a irrenunciabilidade, a impossibilidade de transferência de sua titularidade pelo ente competente, o seu caráter não modificável e a imprescritibilidade. Relativamente ao setor elétrico, a União possui uma responsabilidade de execução, em contraposição à mera responsabilidade de disciplinar a execução da tarefa.

Vale reforçar, porém, que essas constatações não importam em (i.) ter-se tal competência como serviço público ou (ii.) em excluir a priori um regime de relativa competição para sua execução.

Quanto ao primeiro ponto, é crucial ter em mente que, antes da discussão sobre a categoria do serviço público, há um momento constitucional de extrema relevância - que é seguidamente desprezado pelas análises de direito administrativo - e que consiste na introdução de uma clivagem fundamental entre atividades econômicas reservadas pela Constituição ao setor público, por exceção, e o restante universo delas, deixada à livre iniciativa. Como veremos, trata-se da distinção operada pelo início do caput do art. 173 da Constituição: por meio dele, a Carta separa, segrega, reserva algumas atividades produtivas de riqueza para o poder público e é essa informação constitucional que convém estabelecer como ponto de partida da organização de nossa Ordem Econômica. A discussão sobre o caráter de serviço público da atividade reservada é sucessiva à essa primeiríssima constatação. (grifou-se)

27. Assim, pode-se dizer que as atividades econômicas propiciadas pelo regime de consórcios, embora com algum grau de intervenção regulatória, é livre à iniciativa privada. No entanto, quanto às atividades de energia, elas estão no campo das atividades reservadas pela Constituição à União. E a forma de sua exploração será estabelecida pelo legislador ordinário, considerada aquela ampla margem de definição de seu escopo, adequação etc.

28. No caso da atividade de produção de energia, seja para comercialização ou autoconsumo, há expressa regulação legal. Para fontes hidráulica e termoeletrica, a Lei n. 9.074/1995 definiu limites de potência em que o autoprodutor ou o produtor independente de energia poderá simplesmente comunicar a Agência que exerce tal atividade. Para as demais fontes, como seria o caso da geração fotovoltaica, a atividade de autoprodução ou o produção independente de energia pode ser exercida mediante ato prévio de outorga (autorização ou concessão).

29. Nesse caso, pouco importa se o produtor independente de energia elétrica se reunirá em consórcio com outras pessoas jurídicas. Ele poderá ou não fazê-lo, mas a lei demanda que o sujeito que desempenhará a atividade de energia elétrica seja necessariamente uma pessoa jurídica:

Art. 11. Considera-se produtor independente de energia elétrica a pessoa jurídica ou empresas reunidas em consórcio que recebam concessão ou autorização do poder concedente, para produzir energia elétrica destinada ao comércio de toda ou parte da energia produzida, por sua conta e risco.

30. A lei ainda não regulou expressamente a atividade de geração distribuída, porém, a partir da regulação setorial, sabe-se que o mesmo não ocorre com a GD, cujo sistema de compensação admite a implantação de centrais geradoras por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas, estejam elas reunidas em consórcio ou não. Vejamos:

VII - geração compartilhada: caracterizada pela reunião de consumidores, dentro da mesma área de concessão ou permissão, por meio de consórcio ou cooperativa, composta por pessoa física ou jurídica, que possua unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída em local diferente das unidades consumidoras nas quais a energia excedente será compensada; (Incluído pela REN ANEEL 687, de 24.11.2015.)

VIII - autoconsumo remoto: caracterizado por unidades consumidoras de titularidade de uma mesma Pessoa Jurídica, incluídas matriz e filial, ou Pessoa Física que possua unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída em local diferente das unidades consumidoras, dentro da mesma área de concessão ou permissão, nas quais a energia

excedente será compensada. (Incluído pela REN ANEEL 687, de 24.11.2015.)

31. A diferença entre o consumidor na geração distribuída e os produtores de energia foi bem delimitada no Parecer nº 001/2017-PFANEEL/PGF/AGU, ao qual faço referência. Sobre esse aspecto, é preciso ponderar que a atividade de produção independente de energia é uma atividade empresária; o mesmo não se dá com a geração distribuída, onde a comercialização ou a mercantilização da energia seria vedada. É que a mercantilização demanda, conforme previsão legal, um ato de registro ou um ato de outorga.

32. Assim, como já referido no Parecer nº 00100/2021/PFANEEL/PGF/AGU, conquanto admitida em termos gerais na REN nº 482/2012, tenho que a formação de consórcios para geração distribuída tende a desvirtuar o instituto. O consumidor cativo, nesse caso, assume atividades que muito mais se assemelham à autoprodução de energia, com a venda de excedentes por meio da administradora do consórcio. No entanto, embora atuando como empresário, o consumidor, nesse caso, não se sujeitará ao regime jurídico da produção independente de energia elétrica, ao tempo em que ensejará o subsídio cruzado mencionado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no acórdão Acórdão nº 3063/2020-Plenário:

9.5.1. o sistema de compensação de energia elétrica (SCEE), instituído pela Resolução ANEEL 482/2012, alterada pela Resolução ANEEL 687/2015, foi estruturado com base em diferenciação tarifária sem previsão legal que importa subsídio cruzado, de natureza regressiva em termos de distribuição de renda, entre os consumidores do serviço de distribuição de energia elétrica que possuam sistemas de micro ou minigeração distribuída e os demais consumidores, em prejuízo destes últimos

33. Nessa linha, ao se beneficiar do sistema de geração distribuída, o grupo de consórcio tende a atuar, de fato, como um autoprodutor, mas recebe todas as benesses do regime da GD ou não assume os mesmos ônus que um produtor independente assumiria. Exemplo prático disso seriam as obras necessárias à conexão, realizadas pela própria distribuidora, conforme se deduz da disciplina regulatória contida na REN n.º 482/2012, imputando-se esse ônus financeiro aos demais consumidores cativos da área de concessão.

34. Dito isso, repisa-se que, conquanto a Constituição e a Lei nº 13.874/2019 preceituem "*a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas*", o certo é que, aqui, estamos a tratar de uma atividade materialmente reservada à União, a quem é dada a possibilidade de explorá-la diretamente ou permitir sua atividade por privados. Cuidam-se das atividades de energia elétrica. Portanto, embora os sujeitos em geral tenham liberdade para formar consórcios, atípicos ou não, as atividades de energia são objeto de política pública, devidamente estabelecida em lei. Assim, é que a lei estabelece um regime próprio para a comercialização de energia por privados, regime este que se distingue substancialmente do regime regulatório da geração distribuída.

35. Nesse caso, pode-se dizer que os consórcios estabelecidos com base na Lei nº 11.795/2008, independentemente do seu objeto, dependem, entre outros requisitos, da autorização do Banco Central para funcionamento. Já o consórcio previsto na Lei nº 6.404/1976, requer o registro prévio na Junta Comercial. E o consórcios atípicos seriam aqueles que não se enquadram em nenhum normativo legal, mas que poderiam ser constituídos sob a égide da liberdade para exercício das atividades econômicas.

36. Todavia, conforme ressaltamos, a geração distribuída não teria, propriamente, natureza de atividade empresarial ou comercial, algo inerente à atividade de consórcios. Assim, particularmente, entendo que a constituição de consórcios, em qualquer modalidade, não se mostra o meio mais adequado para o uso do sistema de compensação da geração distribuída. Nesse sentido, as mesmas ressalvas aplicáveis aos consórcios típicos, que fizemos no Parecer nº 00100/2021/PFANEEL/PGF/AGU, podem ser estendidas aos consórcios atípicos sugeridos pelo Ministério da Economia.

37. Em todo caso, a posição institucional da Procuradoria a respeito de consórcios é aquela prolatada no Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU. Assim, com a ressalva do meu entendimento pessoal, quero crer que, se no Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU, a Procuradoria da ANEEL não viu óbices à criação de consórcios típicos para realização da geração distribuída, tenho que consórcios atípicos também poderiam ser admitidos. Importa, todavia, que a utilização do consórcio para GD não propicie a comercialização de energia, como se esses consumidores estivessem a participar do ambiente livre de contratação de energia sem se submeterem ao seu regime jurídico próprio.

38. De mais a mais, há perspectiva de que a controvérsia jurídica venha a ser sanada com a eventual aprovação e sanção do PL 5829/2019, que traz a seguinte proposta:

Art. 1º Para fins e efeitos desta Lei, são adotadas as seguintes definições:

[...]

III - consórcio de consumidores de energia elétrica: reunião de pessoas físicas e/ou jurídicas consumidoras de energia elétrica instituído para a geração de energia destinada a consumo próprio, com atendimento de todas as unidades consumidoras pela mesma distribuidora;

39. Feitas essas considerações, esclareço o seguinte:

- em relação à proposta I ["I - participação de Empresários Individuais e Condomínios Edifícios na qualidade

de unidades consumidoras sem geração de energia nos consórcios de energia fotovoltaica, ressalvada a participação das sociedades, previstas na Lei das Sociedades por Ações nº 6.404, de 1976;"] , ficou assentado nos autos que "os empresários individuais e condomínios não figurariam como consorciados, mais sim como unidades consumidoras do consórcio"; sobre esse ponto, entendo como a SRD, que "essa sugestão contraria as disposições da REN nº 482, de 2012, uma vez que para usufruir da energia gerada por empreendimento de geração compartilhada, o consumidor deve, necessariamente, ter participação no consórcio (ou cooperativa) titular da central geradora, na condição de consorciado (ou cooperado). Caso contrário, a troca de energia entre unidades consumidoras que não compõem um mesmo consórcio ou cooperativa poderia se caracterizar como comercialização de energia entre consumidores não autorizados a realizar tal atividade".

- em relação à proposta II ["II - pactuação de contratos atípicos de consórcio, pois, na esfera privada, o que não é legalmente proibido é permitido, conforme Parecer n. 00382/2021/PGFN/AGU."], ressalvado o meu entendimento pessoal contrário à utilização de consórcios para fins de GD, entendo que as conclusões do Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU seriam aplicáveis, a admitir qualquer espécie de consórcio, desde que preenchidos os requisitos da REN nº 482/2012.

III - CONCLUSÕES

40. Pelo exposto e em resposta aos quesitos formulados pela SRD, esclareço o seguinte:

- em relação à proposta I ["I - participação de Empresários Individuais e Condomínios Edifícios na qualidade de unidades consumidoras sem geração de energia nos consórcios de energia fotovoltaica, ressalvada a participação das sociedades, previstas na Lei das Sociedades por Ações nº 6.404, de 1976;"] , ficou assentado nos autos que "os empresários individuais e condomínios não figurariam como consorciados, mais sim como unidades consumidoras do consórcio"; sobre esse ponto, entendo como a SRD, que "essa sugestão contraria as disposições da REN nº 482, de 2012, uma vez que para usufruir da energia gerada por empreendimento de geração compartilhada, o consumidor deve, necessariamente, ter participação no consórcio (ou cooperativa) titular da central geradora, na condição de consorciado (ou cooperado). Caso contrário, a troca de energia entre unidades consumidoras que não compõem um mesmo consórcio ou cooperativa poderia se caracterizar como comercialização de energia entre consumidores não autorizados a realizar tal atividade".
- em relação à proposta II ["II - pactuação de contratos atípicos de consórcio, pois, na esfera privada, o que não é legalmente proibido é permitido, conforme Parecer n. 00382/2021/PGFN/AGU."], ressalvado o meu entendimento pessoal contrário à utilização de consórcios para fins de GD, entendo que as conclusões do Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU seriam aplicáveis, a admitir qualquer espécie de consórcio, desde que preenchidos os requisitos da REN nº 482/2012.

À consideração superior.

Brasília, 06 de outubro de 2021.

BARBARA BIANCA SENA
Procuradora Federal
Procuradoria Federal junto à ANEEL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48554001347202172 e da chave de acesso bb7a9d45

Documento assinado eletronicamente por BARBARA BIANCA SENA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 740265829 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BARBARA BIANCA SENA. Data e Hora: 07-10-2021 13:11. Número de Série: 66158325842660902602966039350. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA
COORDENAÇÃO DE ENERGIA

SGAN, QUADRA 603 / MÓDULOS "I" E "J" CEP 70830-110, BRASÍLIA/DF BRASIL - TELEFONE (61) 2192-8614 FAX: (61) 2192-8149 E-MAIL:

PROCURADORIAFEDERAL@ANEEL.GOV.BR

DESPACHO n. 00589/2021/PFANEEL/PGF/AGU

NUP: 48554.001347/2021-72

INTERESSADOS: ANEEL/SRD

ASSUNTOS: DISTRIBUIÇÃO. GERAÇÃO DISTRIBUÍDA.

Aprovo o **PARECER n. 00320/2021/PFANEEL/PGF/AGU.**

Encaminhe-se ao Procurador-Chefe para apreciação.

Brasília, 08 de outubro de 2021.

MARCELO ESCALANTE GONÇALVES
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR DE ENERGIA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48554001347202172 e da chave de acesso bb7a9d45

Documento assinado eletronicamente por MARCELO ESCALANTE GONCALVES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 742613729 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO ESCALANTE GONCALVES. Data e Hora: 08-10-2021 17:38. Número de Série: 51803733659273510662217008254. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

SGAN, QUADRA 603 / MÓDULOS "I" E "J" CEP 70830-110, BRASÍLIA/DF BRASIL - TELEFONE (61) 2192-8614 FAX: (61) 2192-8149 E-MAIL:
PROCURADORIAFEDERAL@ANEEL.GOV.BR

DESPACHO n. 00594/2021/PFANEEL/PGF/AGU

NUP: 48554.001347/2021-72
INTERESSADOS: ANEEL/SRD
ASSUNTOS: GERAÇÃO

1. Aprovo a conclusão do **PARECER n. 00320/2021/PFANEEL/PGF/AGU.**
2. Encaminhe-se à Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição - SRD.

Brasília, 13 de outubro de 2021.

LUIZ EDUARDO DINIZ ARAUJO
PROCURADOR FEDERAL
PROCURADOR-CHEFE

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48554001347202172 e da chave de acesso bb7a9d45

Documento assinado eletronicamente por LUIZ EDUARDO DINIZ ARAUJO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 744497114 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUIZ EDUARDO DINIZ ARAUJO. Data e Hora: 13-10-2021 14:55. Número de Série: 17234919. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

MEMORANDO Nº 0205/2021-SRD/ANEEL

Em 26 de agosto de 2021.

Ao Procurador Geral
Luiz Eduardo Diniz Araújo**Assunto: Consulta referente à formação de consórcios para participação na modalidade de geração compartilhada, prevista na REN nº 482, de 2012.**

Referência: Ofício SEI nº 201414/2021/ME, de 30/07/2021 (SIC nº 48513.021224/2021-00).

1. Reportamo-nos ao Ofício em referência, por meio do qual o Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração do Ministério da Economia (DREI/ME) encaminha a Nota Técnica SEI nº 34664/2021/ME, que trata de consulta à ANEEL acerca de consórcios para participação na modalidade de geração compartilhada, prevista na Resolução Normativa – REN nº 482, de 2012.

2. Na referida Nota Técnica, o DREI/ME informa que vinha recebendo questionamentos sobre a possibilidade de participação de condomínios e empresários individuais, os quais não possuem personalidade jurídica, em consórcios de geração distribuída regidos pela Lei nº 6.404, de 1976. Ao ser consultada por aquele Departamento, a Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Produtividade, Competitividade e Comércio Exterior da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional junto ao Ministério da Economia (PGFN-PGAPCEX) emitiu o Parecer nº 00382/2021/PGFN/AGU, com a seguinte conclusão:

*"(...) condomínios e empresários individuais não estão inseridos na frase "**quaisquer outras sociedades**" prevista no caput do art. 278 da Lei nº 6.404/1976 e, portanto, não poderão constituir ou integrar os consórcios regidos pelos arts. 278 e 279 da referida Lei. (...)*

3. Diante do posicionamento da PGFN-PGAPCEX, o DREI/ME emitiu Ofício Circular orientando que as Juntas Comerciais *"não arquivem atos cujo objeto seja a formação de consórcios por empresários individuais (inclusive MEI) ou condomínios, uma vez que eles não são sociedades e não possuem personalidade jurídica, a despeito de possuírem numeração no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ."*

4. No entanto, o DREI/ME tem buscado alternativas para que empresários individuais e condomínios participem dos consórcios de geração compartilhada. Na Nota Técnica SEI nº 34664/2021/ME, são apresentadas as seguintes sugestões, a serem avaliadas pela ANEEL:

48554.001347/2021-00

P. 2 do Memorando nº 0205/2021-SRD/ANEEL, de 26/08/2021.

“I - participação de Empresários Individuais e Condomínios Edifícios na qualidade de unidades consumidoras sem geração de energia nos consórcios de energia fotovoltaica, ressalvada a participação das sociedades, previstas na Lei das Sociedades por Ações nº 6.404, de 1976; e/ou

II - pactuação de contratos atípicos de consórcio, pois, na esfera privada, o que não é legalmente proibido é permitido, conforme Parecer n. 00382/2021/PGFN/AGU.”

5. Na primeira sugestão, os empresários individuais e condomínios não figurariam como consorciados, mais sim como unidades consumidoras do consórcio. Ao nosso ver, essa sugestão contraria as disposições da REN nº 482, de 2012, uma vez que para usufruir da energia gerada por empreendimento de geração compartilhada, o consumidor deve, necessariamente, ter participação no consórcio (ou cooperativa) titular da central geradora, na condição de consorciado (ou cooperado). Caso contrário, a troca de energia entre unidades consumidoras que não compõem um mesmo consórcio ou cooperativa poderia se caracterizar como comercialização de energia entre consumidores não autorizados a realizar tal atividade.

6. Já quanto à segunda sugestão, sobre a possibilidade de contratos atípicos de consórcio, a SRD tem dúvidas quanto à sua aplicabilidade ao modelo de geração compartilhada, em que o consórcio ou a cooperativa deve ser titular da unidade consumidora com geração, podendo transferir excedentes de energia gerada aos seus consorciados ou cooperados. Nesse ponto, vale observar as conclusões dos Pareceres nº 00433/2016/PFANEEL/PGF/AGU¹, nº 00113/2017/PFANEEL/PGF/AGU² e nº 00100/2021/PFANEEL/PGF/AGU³, que avaliaram a formação de consórcio para geração compartilhada.

7. Assim, solicita-se análise e entendimento desta Procuradoria quanto à aplicabilidade das sugestões apresentadas na Nota Técnica SEI nº 34664/2021/ME ao modelo de geração compartilhada previsto na REN nº 482, de 2012.

Atenciosamente,

(Assinado digitalmente)

CARLOS ALBERTO CALIXTO MATTAR

Superintendente de Regulação dos Serviços de Distribuição

LMRR

¹ Documento SIC nº 48516.003092/2016-00.

² Documento SIC nº 48516.000927/2017-00.

Documento SIC nº 48516.001132/2021-00.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA
COORDENAÇÃO DE ENERGIA

SGAN, QUADRA 603 / MÓDULOS "I" E "J" CEP 70830-110, BRASÍLIA/DF BRASIL - TELEFONE (61) 2192-8614 FAX: (61) 2192-8149 E-MAIL:

PROCURADORIAFEDERAL@ANEEL.GOV.BR

PARECER n. 00320/2021/PFANEEL/PGF/AGU

NUP: 48554.001347/2021-72

INTERESSADOS: ANEEL/SRD

ASSUNTOS: DISTRIBUIÇÃO. GERAÇÃO DISTRIBUÍDA.

EMENTA: Geração Distribuída. Geração compartilhada. Consórcios "típicos". Lei nº 11.795/2008. Lei nº 6.404/1976. Autoconsumo. Consumidores não estão autorizados a exercer a atividade de produção independente e de comercialização de energia. Pelo Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU, a PF-ANEEL entendeu pela possibilidade de utilização de consórcios "típicos" para fins de geração distribuída compartilhada. Entendimento institucional da Procuradoria da ANEEL sobre a matéria em questão. Possibilidade de aplicação do mesmo entendimento aos consórcios "atípicos".

1. O Superintendente de Regulação dos Serviços de Distribuição (SRD) encaminha o Memorando nº 0205/2021-SRD/ANEEL, de 26/08/2021 [48554.001347/2021-00] para questionar a Procuradoria Federal na ANEEL [PF-ANEEL] sobre a possibilidade de utilização de contratos de consórcio atípicos como instrumento para viabilizar a compensação de energia por meio de geração distribuída compartilhada.

I - RELATÓRIO

2. A Resolução Normativa (REN) nº 482/2012 criou o Sistema de Compensação de Energia Elétrica, aplicável a unidades consumidoras com micro ou minigeração distribuída. Essa norma foi aprimorada pela REN nº 687/2015, que ampliou as possibilidades de modelos de negócios aplicáveis a micro e minigeração distribuída.

3. O tema entrou na agenda regulatória dos biênios 2018-2019 e 2019-2020, tendo sido objeto da Consulta Pública nº 10/2018 e da Audiência Pública nº 01/2019, sendo que este último procedimento contemplou o Relatório de Análise de Impacto Regulatório - AIR nº 0004/2018-SRD/SCG/SMA/ANEEL e a análise das contribuições da Consulta Pública nº 10/2018. Após, a AP nº 01/2019 foi emitida a Nota Técnica nº 078/2019- SRD/SGT/SRM/SGR/SCG/SMA/ANEEL e a Diretoria da ANEEL deliberou pela abertura da segunda fase dessa AP. Foi aberta a Consulta Pública nº 025/2019, com período para envio de contribuição de 17/10/2019 a 30/11/2019, por intercâmbio documental. Os resultados dessa CP foram analisados no bojo da Nota Técnica nº 0030/2021-SRD/SGT/SRM/SGR/SCG/SMA/ANEEL, de 30/03/2021 [48554.000600/2021-00].

4. Na oportunidade, o SRD emitiu o Memorando n.º 0316/2020-SRD/ANEEL [48554.002740/2020-00] para consultar à Procuradoria sobre o uso de formas associativas e outros meios de exercício de direitos para fins de usufruto do sistema de compensação originariamente instituído pela REN nº 482/2012 sob novas bases regulatórias que seriam estabelecidas pela ANEEL. Foi, então, emitido o Parecer n. 81/2021/PFANEEL/PGF/AGU [Processo nº 48500.004924/2010-51], aprovado pelos Despachos n. 165/2021 e 167/2021/PFANEEL/PGF/AGU [seq. 4, 5 e 6, SAPIENS/AGU, Processo nº 48500.004924/2010-51], indicando a possibilidade de utilização de Associações de Direito Privado, Cooperativas e Condomínios Civis Voluntários para fins de geração compartilhada, com a ressalva de que a manifestação jurídica não analisava a juridicidade da utilização do instituto de consórcios para fins de geração distribuída.

5. Posteriormente, o SRD encaminhou o Memorando n.º 0077/2021-SRD/ANEEL [48554.000669/2021-00] para solicitar subsídios ao processo de revisão da REN nº 482/2012, consultando a Procuradoria da ANEEL sobre formas associativas para fins de participação no Sistema de Compensação de Energia Elétrica estabelecido por aquela norma, em especial, a formação de consórcios disciplinados pela Lei nº 11.795/2008, para participação na modalidade de geração compartilhada. Em resposta, foi emitido o Parecer n. 00100/2021/PFANEEL/PGF/AGU, cujas conclusões foram parcialmente aprovadas pelo Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU.

6. Em agosto de 2021, a Câmara dos Deputados aprovou o PL 5829/19, que versa sobre a matéria. A questão encontra-se sob o crivo do Senado Federal. Paralelamente, o assunto permanece sendo debatido em sede administrativa. Assim, o SRD relata ter recebido o Ofício SEI nº 201414/2021/ME, de 30/07/2021 [SIC nº 48513.021224/2021-00] do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração do Ministério da Economia (DREI/ME), por meio do qual aquela Pasta

encaminha a Nota Técnica SEI nº 34664/2021/ME, que trata de consulta à ANEEL acerca de consórcios para participação na modalidade de geração compartilhada, prevista na REN nº 482, de 2012.

7. Assim, o SRD apresenta o contexto em que a consulta é encaminhada à PF-ANEEL, *verbis*:

2. Na referida Nota Técnica, o DREI/ME informa que vinha recebendo questionamentos sobre a possibilidade de participação de condomínios e empresários individuais, os quais não possuem personalidade jurídica, em consórcios de geração distribuída regidos pela Lei nº 6.404, de 1976. Ao ser consultada por aquele Departamento, a Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Produtividade, Competitividade e Comércio Exterior da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional junto ao Ministério da Economia (PGFN-PGAPCEX) emitiu o Parecer nº 00382/2021/PGFN/AGU, com a seguinte conclusão:

"(...) condomínios e empresários individuais não estão inseridos na frase "quaisquer outras sociedades" prevista no caput do art. 278 da Lei nº 6.404/1976 e, portanto, não poderão constituir ou integrar os consórcios regidos pelos arts. 278 e 279 da referida Lei. (...)"

3. Diante do posicionamento da PGFN-PGAPCEX, o DREI/ME emitiu Ofício Circular orientando que as Juntas Comerciais "não arquivem atos cujo objeto seja a formação de consórcios por empresários individuais (inclusive MEI) ou condomínios, uma vez que eles não são sociedades e não possuem personalidade jurídica, a despeito de possuírem numeração no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ."

4. No entanto, o DREI/ME tem buscado alternativas para que empresários individuais e condomínios participem dos consórcios de geração compartilhada. Na Nota Técnica SEI nº 34664/2021/ME, são apresentadas as seguintes sugestões, a serem avaliadas pela ANEEL:

"I - participação de Empresários Individuais e Condomínios Edifícios na qualidade de unidades consumidoras sem geração de energia nos consórcios de energia fotovoltaica, ressalvada a participação das sociedades, previstas na Lei das Sociedades por Ações nº 6.404, de 1976; e/ou

II - pactuação de contratos atípicos de consórcio, pois, na esfera privada, o que não é legalmente proibido é permitido, conforme Parecer n. 00382/2021/ PGFN/AGU."

5. Na primeira sugestão, os empresários individuais e condomínios não figurariam como consorciados, mais sim como unidades consumidoras do consórcio. Ao nosso ver, essa sugestão contraria as disposições da REN nº 482, de 2012, uma vez que para usufruir da energia gerada por empreendimento de geração compartilhada, o consumidor deve, necessariamente, ter participação no consórcio (ou cooperativa) titular da central geradora, na condição de consorciado (ou cooperado). Caso contrário, a troca de energia entre unidades consumidoras que não compõem um mesmo consórcio ou cooperativa poderia se caracterizar como comercialização de energia entre consumidores não autorizados a realizar tal atividade.

6. Já quanto à segunda sugestão, sobre a possibilidade de contratos atípicos de consórcio, a SRD tem dúvidas quanto à sua aplicabilidade ao modelo de geração compartilhada, em que o consórcio ou a cooperativa deve ser titular da unidade consumidora com geração, podendo transferir excedentes de energia gerada aos seus consorciados ou cooperados. Nesse ponto, vale observar as conclusões dos Pareceres nº 00433/2016/PFANEEL/PGF/AGU, nº 00113/2017/PFANEEL/PGF/AGU e nº 00100/2021/PFANEEL/PGF/AGU, que avaliaram a formação de consórcio para geração compartilhada.

8. Apresentado o problema, o SRD apresenta o seguinte quesito:

7. Assim, solicita-se análise e entendimento desta Procuradoria quanto à aplicabilidade das sugestões apresentadas na Nota Técnica SEI nº 34664/2021/ME ao modelo de geração compartilhada previsto na REN nº 482, de 2012.

9. Parece-me, assim, que a SRD pretende que a Procuradoria se manifeste sobre as propostas apresentadas pelo Ministério da Economia em face do disposto na Resolução Normativa ANEEL n. 482/2012.

10. É o relatório, no essencial. Passo à análise.

II - DA ANÁLISE

II.1. Manifestações jurídicas precedentes

11. Conforme relatado, a PF-ANEEL já emitiu os Pareceres nº 00433/2016/PFANEEL/PGF/AGU, nº 00113/2017/PFANEEL/PGF/AGU e nº 00100/2021/PFANEEL/PGF/AGU, que versam sobre geração compartilhada.

12. No Parecer nº 00433/2016/PFANEEL/PGF/AGU, a Procuradoria opinou no sentido de que a constituição de consórcios orientados para os fins de geração compartilhada prevista na Resolução Normativa ANEEL n. 482/2012, deveria seguir o disposto na Lei n. 6.404/76 e também observar o previsto na Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1.634/2016, para fins de inscrição no CNPJ. E, ainda, que não haveria uma forma predefinida de consórcio para os fins da REN ANEEL n. 482/2012, mas que o importante era que a forma elegida possibilitasse a utilização dos créditos de energia gerados entre os integrantes do consórcio conforme indicado à distribuidora.

13. Já no Parecer n° 00113/2017/PFANEEL/PGF/AGU, a premissa básica pela qual se entendeu pela legalidade da REN ANEEL n° 482/2012 quanto à inserção da modalidade de geração compartilhada pela via de consórcios do escopo da Lei n° 11.795/2008 era a de que essa forma associativa estaria contemplada nos limites dessa mesma lei. Estivesse contemplada por essa Lei, o consórcio ou o grupo dos consorciados (entidade desprovida de personalidade jurídica) seria representado pela "administradora dos grupos de consórcio, como sociedade empresária, devidamente constituída, e que possui personalidade jurídica". Relativamente à adequação do uso de consórcios na geração distribuída, a Procuradoria não foi conclusiva, tendo remetido a questão para avaliação técnica, nos seguintes termos:

23. No que diz respeito à adequação e à operacionalização da modalidade de geração compartilhada, reitero os termos do Parecer n. 00433/2016/PFANEEL/PGF/AGU, por meio do qual ressaltei que a forma elegida pelo consórcio deve possibilitar a utilização dos créditos de energia gerados entre os integrantes do consórcio ou da cooperativa conforme indicado à distribuidora. Importa sublinhar, ainda, que o grupo de consórcio tem prazo determinado, o que deve ser levado em conta quando da avaliação pela SRD.

24. Assim sendo, cabe à área técnica avaliar, em cada caso concreto, se a tipologia do consórcio da lei n. 11.795/2008, formada pelo grupo de consórcio e pela administradora de consórcios adapta-se às exigências da REN n. 482/2012, sobretudo à geração compartilhada, que prevê que consórcio a ser constituído pela reunião de consumidores, dentro da mesma área de concessão ou permissão, deve possuir unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída em local diferente das unidades consumidoras nas quais a energia excedente será compensada.

14. Assim, nas oportunidades em que a Procuradoria se manifestou sobre a matéria [Pareceres n. 433/2016 e 113/2017/PFANEEL/PGF/AGU], partiu-se do pressuposto da existência de ato normativo regulador desse tema, que seria a própria REN ANEEL n° 482/2012, editada sob as bases instrumentais que lhe eram apropriadas [art. 4º, § 3º, Lei n° 9.427/1996: O processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, mediante iniciativa de projeto de lei ou, quando possível, por via administrativa, será precedido de audiência pública convocada pela ANEEL] e, no aspecto referente aos consórcios, com fundamento na Lei n° 11.795/2008 e na Lei n. 6.404/1976. Essas manifestações não foram realmente conclusivas quanto ao uso do consórcio para geração compartilhada com fundamento na Lei n° 11.795/2008, uma vez que indicavam a necessidade de avaliação técnica quanto as características dos consórcios previstos nesse diploma normativo e as finalidades do empreendimento que seria implantado com os recursos financeiros do consórcio: a usina de pequeno porte para geração compartilhada (GD).

15. Por pertinência, convém observar que a Procuradoria manifestou-se favoravelmente ao uso da GD por meio de condomínios civis voluntários [Parecer n. 81/2021/PFANEEL/PGF/AGU]. O condomínio, embora ente despersonalizado, mas, enquanto consumidor cativo com capacidade jurídica, poderia atuar como sujeito de direitos e deveres para fins de usufruto do sistema de compensação. Assim, concluiu-se pela possibilidade de utilização de condomínios voluntários para fins de implantação da central geradora de pequeno porte com a finalidade de autoconsumo e consequente adesão ao sistema de compensação. Nesse caso, o titular da relação jurídica seria o próprio condomínio, não havendo propriamente a necessidade de constituição de consórcios.

16. Por fim, emitiu-se o Parecer n° 00100/2021/PFANEEL/PGF/AGU, cujas conclusões, não aprovadas em sua integralidade, foram as seguintes:

Pelo exposto, em resposta ao quesito formulado pela SRD sobre a formação de consórcios disciplinados pela Lei n° 11.795/2008, para participação na modalidade de geração compartilhada, entendo que esse tipo de consórcio permite operações financeiras que deveriam estar sujeitas à regulação e fiscalização do Banco Central. Considerando que aquela entidade entende que o consórcio previsto na REN n. 482/2012 não se enquadra na hipótese de incidência da Lei n° 11.795/2008, entendo que a ANEEL não teria atribuição legal para avaliação diversa.

Nesse sentido, o consórcio previsto na REN n. 482/2012 não se presta a instrumentalizar a modalidade de consórcio previsto na Lei n° 11.795/2008, pois dependeria de previsão legal expressa a esse respeito. Outrossim, essa modalidade de negócio jurídico, se utilizada para fins de geração distribuída, tenderia a permitir operações financeiras ou creditícias não incluídas no escopo das competências regulatórias e fiscalizatórias da ANEEL. Estariam, a meu ver, genericamente, no âmbito das atividades previstas na Lei n° 4.565/1964. Como tal, caso estejam sendo praticadas, o são de forma irregular porque pendente a autorização do Banco Central.

Para além disso, essas operações financeiras podem permitir, por vias reflexas, a comercialização irregular de energia elétrica, sem o devido ato de autorização emitido pelo Poder Concedente ou, mediante delegação, pela ANEEL, sem registro prévio na CCEE, sem formalização por contratos bilaterais de uso e acesso à rede, e sem pagamento pelos encargos e tarifas que seriam devidos pela conexão e uso da rede de distribuição. Outrossim, a atividade de geração distribuída permite tão somente a compensação do volume de energia injetado na rede, não admitindo a comercialização propriamente dita. Assim, entendo que a venda de cotas ou de créditos de energia em consórcios instituídos

com base na Lei nº 11.795/2008 teria, na verdade, natureza jurídica de compra e venda de energia e não de mera permuta do volume do insumo injetado na rede de distribuição. Desse modo, sugiro que a ANEEL reconheça, oficialmente, impossibilidade de utilização do consórcio previsto na Lei nº 11.795/2008 para fins de geração compartilhada, modulando os efeitos dessa decisão caso se trate de nova interpretação administrativa. Ademais, sugiro que essa modalidade de geração compartilhada, caso tenha constado da proposta normativa, seja excluída da minuta de resolução normativa que venha a ser submetida à consulta pública ou à deliberação da diretoria colegiada, ressalva a superveniência de lei em sentido formal que verse sobre o tema.

17. Para avaliação do referido Parecer, a PF-ANEEL emitiu o Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU nos seguintes termos:

*Aprovo parcialmente as conclusões do **PARECER n. 00100/2021/PFANEEL/PGF/AGU**, nos termos em que passo a expor.*

A possibilidade de criação de consórcio para união de consumidores com a finalidade de micro ou minigeração de energia elétrica está normatizada no artigo 2º, VII, da Resolução Normativa Aneel n. 482, de 17 de abril de 2012.

Essa modalidade de união de consumidores já foi analisada e validada pela Procuradoria Federal por meio do Parecer n. 433/2016/PFANEEL/PGF/AGU (consórcio privado) e do DESPACHO n. 00283/2019/PFANEEL/PGF/AGU (consórcios públicos).

O que se afasta, ao presente momento, por meio da manifestação ora parcialmente aprovada, é o enquadramento dos consórcios para fins de micro e minigeração distribuída na Lei n. 11.795, de 8 de outubro de 2008, já que possuem respaldo em outras normas quando não desenvolverem operações financeiras ou creditícias.

No entanto, isso não impede que um consórcio eventualmente enquadrado na Lei n. 11.795/2008 - para o que precisará contar, aliás, com autorização do Banco Central do Brasil, nos termos do artigo 7º da mencionada lei - seja utilizado para fins de micro ou minigeração distribuída, desde que preenchidos os demais requisitos.

18. Pode-se concluir [com a ressalva de meu entendimento pessoal], assim, que a Procuradoria tem entendimento de que é possível a utilização de consórcios para fins de GD, seja na modalidade da Lei nº 11.795/2008, seja o consórcio previsto na Lei nº 6.404/1976 [Lei de Sociedades Anônimas]. No entanto, deve a SRD avaliar se (i) a constituição do consórcio não se transverte de atividade econômica de autoprodução, que dependeria de ato autorizativo ou de comunicação prévia para ser exercida; (ii) o consórcio atende aos requisitos da REN nº 482/2012; (iii) o consórcio preenche os requisitos legais, inclusive, autorização do Banco Central do Brasil, a sua constituição por prazo determinado etc.

II.2. Da situação trazida para análise

19. Na situação em análise, conforme visto, o Ministério da Economia propõe que a ANEEL regule a questão atenta às seguintes possibilidades:

"I - participação de Empresários Individuais e Condomínios Edifícios na qualidade de unidades consumidoras sem geração de energia nos consórcios de energia fotovoltaica, ressalvada a participação das sociedades, previstas na Lei das Sociedades por Ações nº 6.404, de 1976; e/ou

II - pactuação de contratos atípicos de consórcio, pois, na esfera privada, o que não é legalmente proibido é permitido, conforme Parecer n. 00382/2021/PGFN/AGU."

20. Uma das justificativas refere-se à aplicação da Lei de Liberdade Econômica para criação de consórcios e formalização de contratos.

21. Sobre a proposta I, o SRD instruiu a consulta, entre outros documentos, com o Parecer n. 00382/2021/PGFN/AGU [NUP 19974.100818/2021-85] elaborado, pela Coordenação-Geral de Produtividade e Competitividade vinculada à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para atender ao Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração - DREI. Assim, aquele órgão de consultoria jurídica entendeu pela impossibilidade de formação de consórcios regidos pela Lei nº 6.404/1976 quando seus integrantes não forem pessoas jurídicas; excluir-se-ia, nesse caso, a regulamentação da matéria por meio da Lei das S.As. Vejamos:

10. Entendo que o consórcio de que tratam os arts. 278 e 279 da Lei nº 6.404/1976 deve ser constituído por pessoas jurídicas ("sociedades"). De fato, o caput do art. 278 e o caput e incisos IV e VI do art. 279, dentro do contexto em que estão inseridos, não veiculam palavras ambíguas e são muito claros no seu sentido. Logo, não há razão que justifique a censura da interpretação textual dos enunciados em prol de uma interpretação extensiva e liberal, particularmente da palavra "sociedades".

11. Na verdade, em se tratando de uma lei que versa especialmente sobre sociedades anônimas, parece-me até mais razoável interpretar o termo "quaisquer outras sociedades" como "sociedades empresárias" do que no sentido de incluir pessoas físicas, outras pessoas jurídicas (fundações, associações etc.) ou entes despersonalizados neste conceito. Portanto, entendo que a inclusão dessa carga semântica demandaria alteração legal. A esse propósito, note-se que o referido art. 279 foi modificado em 2009, porém o escopo do

consórcio não o foi, quer para incluir empresários individuais ou outras classe de pessoas e entes.

12. Ademais, consigno que a interpretação ora defendida foi esposada pelos arts. 90 e 91 da Instrução Normativa DREI nº 81/2020, conforme bem lembrado pelo DREI. Itero não vislumbrar motivo suficiente - inclusive o interesse particular de se explorar energia fotovoltaica - para justificar a alteração daquela. 13. Friso, ainda, que o contrato e os atos relativos a consórcio devem, necessariamente, ser arquivados nas Juntas Comerciais, a teor do citado p. único do art. 279 c/c o art. 32, II, "b", da Lei nº 8.934/1994: Art. 32. O registro compreende: [...] II - O arquivamento: [...] b) dos atos relativos a consórcio e grupo de sociedade de que trata a Lei nº 6.404, de 15 de Número: 48513.021224/2021-00-2 (ANEXO: 002) dezembro de 1976;

14. Sem embargo, nada impede que empresários individuais ou condomínios, no exercício de sua autonomia privada e liberdade contratual, pactuem contratos atípicos de consórcio. Aliás, na esfera privada, o que não é legalmente proibido é permitido ("ninguém será obrigado a ... deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" - art. 5º, II, CF/1988). A questão é que estes hipotéticos contratos não seriam regidos pela Lei nº 6.404/1976 e, destarte, não haveria dever de arquivá-los na Junta Comercial ao fundamento do art. 279, p. único, da Lei nº 6.404/1976[1].

15. Naturalmente, cabe à ANEEL verificar se eventuais consórcios assim constituídos satisfariam as exigências do inciso VII do art. 2º da Resolução Normativa ANEEL nº 482/2012, para fins de geração compartilhada, avaliação que foge de nossa alçada. Inclusive, salvo melhor juízo, tal Resolução não deixa clara qual a forma de constituição do consórcio e apenas enfatiza a existência de instrumento jurídico que comprove compromisso de solidariedade. Em todo caso, é mais adequado alterar ou flexibilizar exigências[2] de uma Resolução da ANEEL do que de um dispositivo legal.

22. Vale lembrar que, do ponto de vista da formação do consórcio, é a Lei das SAs que demanda o arquivo do contrato de consórcio no registro do comércio. Assim, eventuais consórcios atípicos, formados por empresários individuais ou condomínios, conforme entendimento da Procuradoria da Fazenda Nacional, sequer demandariam o registro. Em qualquer caso, o consórcio assumiria a característica de associação ou sociedade de fato, a depender do seu objeto.

23. Outro aspecto que convém ponderar é que a REN n. 482/2012 não fez ressalvas quanto a eventual modalidade de consórcios. E, de fato, a ANEEL, ao aceitar a formação de consórcios para fins de GD, poderia, em princípio, definir em que condições a sua prática seria adequada para fins de exercício de atividades relacionadas à energia elétrica.

24. Assim, sobre esse aspecto, permanecem vigentes as conclusões acima elaboradas, isto é, caso se aceite a utilização de consórcios para fins de GD, a SRD deveria criar meios para avaliar se (i) a constituição do consórcio não se transverte de atividade econômica de autoprodução ou de produção independente de energia, que dependeria de ato autorizativo ou de comunicação prévia para ser exercida; (ii) o consórcio atende aos requisitos da REN nº 482/2012; (iii) o consórcio preenche os requisitos legais, inclusive, autorização do Banco Central do Brasil, a sua constituição por prazo determinado etc.

25. Em todo caso, pondero, mais uma vez, que a regulação da ANEEL deve se preocupar com as atividades de energia elétrica em geral. Essas atividades são, conforme regra constitucional [art. 21, XII, b], materialmente reservadas à União. A Constituição, no entanto, confere ampla margem de discricionariedade ao legislador ordinário. Nesse sentido, são as lições de Gustavo Kaercher Loureiro [**Instituições de Direito da Energia Elétrica**: Volume I- Propedêutica e Fundamentos. São Paulo: Quartier Latin, 2020 (livro digital)]:

A circunstância de se estar em face de uma tarefa estatal é, por si só, geradora de algumas básicas consequências normativas. Certo: não se deve falar em "regime jurídico da competência material", porque não se está diante de sistema completo de princípios e regras incidentes em bloco sobre tarefa. Os preceitos constitucionais que imputam competências públicas (especialmente no âmbito econômico) deixam grande margem de conformação para o legislador. [...]

26. O autor esclarece, a despeito dessa ampla margem de conformação que é conferida ao legislador, "*há elementos que decorrem do próprio conceito de competência material (econômica) e da disciplina constitucional*". Entre eles, pode-se citar:

(i) a possibilidade de atuação direta da União, sem justificativa legal e sem as limitações e exigências impostas pelo art. 173 para os casos em que o Estado atua em área originariamente reservada à livre iniciativa. Se a Constituição já imputa ao Estado tarefa, a sua legitimação para aí atuar por lei ordinária é desnecessária.

(ii) O total controle do legislador ordinário (mais genericamente, do poder público) acerca do regime jurídico dessa indústria (respeitadas, por certo, as normas constitucionais). Titular a União da competência material por disposição constitucional, o legislador ordinário não atua limitado por direitos individuais de nível constitucional que consagram liberdades econômicas aos privados.

Desde um ponto de vista puramente constitucional (sem atentar para o contexto em que

vivemos hoje, claramente contrário à ideia), a União poderia, por exemplo, decidir agir diretamente, ou executar os serviços de energia elétrica servindo-se de pessoas jurídicas estatais, atuantes sob regime de direito público integral (serviço público, nos moldes tradicionais e até pouco tempo atrás empregados na organização da indústria elétrica). Noutra extremo, poderá abster-se de se fazer presente e optar pela execução indireta integral, por meio de agentes privados, inclusive, se for o caso, atuantes em regime de (limitada) competição. Essas são alternativas que estão efetivamente à disposição do legislador ordinário e não existem fora do universo das atividades reservadas (a prova disso é a constante mudança dos “modelos” no setor elétrico brasileiro, com idas e vindas interventivas, o que não seria possível caso se estivesse em área de livre iniciativa).

(iii) Ainda: a eventual presença de agentes privados se dará, sempre, sob as vestes da delegação do exercício de competência federal (inclusive quando habilitados por autorização, cfe. adiante). Trata-se de um modo de execução indireta da atividade (pela União).

(iv) Diferentemente do que se passa no plano das atividades econômicas de livre iniciativa, a União poderá retomar de eventuais privados a execução da atividade (desde que respeitados direitos emergentes dos títulos que possuam).

(v) Finalmente, aplicam-se aqui as diretrizes que pautam a imputação de competências ao Poder Público, quais sejam: a obrigatoriedade de exercício, a irrenunciabilidade, a impossibilidade de transferência de sua titularidade pelo ente competente, o seu caráter não modificável e a imprescritibilidade. Relativamente ao setor elétrico, a União possui uma responsabilidade de execução, em contraposição à mera responsabilidade de disciplinar a execução da tarefa.

Vale reforçar, porém, que essas constatações não importam em (i.) ter-se tal competência como serviço público ou (ii.) em excluir a priori um regime de relativa competição para sua execução.

Quanto ao primeiro ponto, é crucial ter em mente que, antes da discussão sobre a categoria do serviço público, há um momento constitucional de extrema relevância - que é seguidamente desprezado pelas análises de direito administrativo - e que consiste na introdução de uma clivagem fundamental entre atividades econômicas reservadas pela Constituição ao setor público, por exceção, e o restante universo delas, deixada à livre iniciativa. Como veremos, trata-se da distinção operada pelo início do caput do art. 173 da Constituição: por meio dele, a Carta separa, segrega, reserva algumas atividades produtivas de riqueza para o poder público e é essa informação constitucional que convém estabelecer como ponto de partida da organização de nossa Ordem Econômica. A discussão sobre o caráter de serviço público da atividade reservada é sucessiva à essa primeiríssima constatação. (grifou-se)

27. Assim, pode-se dizer que as atividades econômicas propiciadas pelo regime de consórcios, embora com algum grau de intervenção regulatória, é livre à iniciativa privada. No entanto, quanto às atividades de energia, elas estão no campo das atividades reservadas pela Constituição à União. E a forma de sua exploração será estabelecida pelo legislador ordinário, considerada aquela ampla margem de definição de seu escopo, adequação etc.

28. No caso da atividade de produção de energia, seja para comercialização ou autoconsumo, há expressa regulação legal. Para fontes hidráulica e termoeletrica, a Lei n. 9.074/1995 definiu limites de potência em que o autoprodutor ou o produtor independente de energia poderá simplesmente comunicar a Agência que exerce tal atividade. Para as demais fontes, como seria o caso da geração fotovoltaica, a atividade de autoprodução ou o produção independente de energia pode ser exercida mediante ato prévio de outorga (autorização ou concessão).

29. Nesse caso, pouco importa se o produtor independente de energia elétrica se reunirá em consórcio com outras pessoas jurídicas. Ele poderá ou não fazê-lo, mas a lei demanda que o sujeito que desempenhará a atividade de energia elétrica seja necessariamente uma pessoa jurídica:

Art. 11. Considera-se produtor independente de energia elétrica a pessoa jurídica ou empresas reunidas em consórcio que recebam concessão ou autorização do poder concedente, para produzir energia elétrica destinada ao comércio de toda ou parte da energia produzida, por sua conta e risco.

30. A lei ainda não regulou expressamente a atividade de geração distribuída, porém, a partir da regulação setorial, sabe-se que o mesmo não ocorre com a GD, cujo sistema de compensação admite a implantação de centrais geradoras por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas, estejam elas reunidas em consórcio ou não. Vejamos:

VII - geração compartilhada: caracterizada pela reunião de consumidores, dentro da mesma área de concessão ou permissão, por meio de consórcio ou cooperativa, composta por pessoa física ou jurídica, que possua unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída em local diferente das unidades consumidoras nas quais a energia excedente será compensada; (Incluído pela REN ANEEL 687, de 24.11.2015.)

VIII - autoconsumo remoto: caracterizado por unidades consumidoras de titularidade de uma mesma Pessoa Jurídica, incluídas matriz e filial, ou Pessoa Física que possua unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída em local diferente das unidades consumidoras, dentro da mesma área de concessão ou permissão, nas quais a energia

excedente será compensada. (Incluído pela REN ANEEL 687, de 24.11.2015.)

31. A diferença entre o consumidor na geração distribuída e os produtores de energia foi bem delimitada no Parecer nº 001/2017-PFANEEL/PGF/AGU, ao qual faço referência. Sobre esse aspecto, é preciso ponderar que a atividade de produção independente de energia é uma atividade empresária; o mesmo não se dá com a geração distribuída, onde a comercialização ou a mercantilização da energia seria vedada. É que a mercantilização demanda, conforme previsão legal, um ato de registro ou um ato de outorga.

32. Assim, como já referido no Parecer nº 00100/2021/PFANEEL/PGF/AGU, conquanto admitida em termos gerais na REN nº 482/2012, tenho que a formação de consórcios para geração distribuída tende a desvirtuar o instituto. O consumidor cativo, nesse caso, assume atividades que muito mais se assemelham à autoprodução de energia, com a venda de excedentes por meio da administradora do consórcio. No entanto, embora atuando como empresário, o consumidor, nesse caso, não se sujeitará ao regime jurídico da produção independente de energia elétrica, ao tempo em que ensejará o subsídio cruzado mencionado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no acórdão Acórdão nº 3063/2020-Plenário:

9.5.1. o sistema de compensação de energia elétrica (SCEE), instituído pela Resolução ANEEL 482/2012, alterada pela Resolução ANEEL 687/2015, foi estruturado com base em diferenciação tarifária sem previsão legal que importa subsídio cruzado, de natureza regressiva em termos de distribuição de renda, entre os consumidores do serviço de distribuição de energia elétrica que possuam sistemas de micro ou minigeração distribuída e os demais consumidores, em prejuízo destes últimos

33. Nessa linha, ao se beneficiar do sistema de geração distribuída, o grupo de consórcio tende a atuar, de fato, como um autoprodutor, mas recebe todas as benesses do regime da GD ou não assume os mesmos ônus que um produtor independente assumiria. Exemplo prático disso seriam as obras necessárias à conexão, realizadas pela própria distribuidora, conforme se deduz da disciplina regulatória contida na REN n.º 482/2012, imputando-se esse ônus financeiro aos demais consumidores cativos da área de concessão.

34. Dito isso, repisa-se que, conquanto a Constituição e a Lei nº 13.874/2019 preceituem "*a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas*", o certo é que, aqui, estamos a tratar de uma atividade materialmente reservada à União, a quem é dada a possibilidade de explorá-la diretamente ou permitir sua atividade por privados. Cuidam-se das atividades de energia elétrica. Portanto, embora os sujeitos em geral tenham liberdade para formar consórcios, atípicos ou não, as atividades de energia são objeto de política pública, devidamente estabelecida em lei. Assim, é que a lei estabelece um regime próprio para a comercialização de energia por privados, regime este que se distingue substancialmente do regime regulatório da geração distribuída.

35. Nesse caso, pode-se dizer que os consórcios estabelecidos com base na Lei nº 11.795/2008, independentemente do seu objeto, dependem, entre outros requisitos, da autorização do Banco Central para funcionamento. Já o consórcio previsto na Lei nº 6.404/1976, requer o registro prévio na Junta Comercial. E o consórcios atípicos seriam aqueles que não se enquadram em nenhum normativo legal, mas que poderiam ser constituídos sob a égide da liberdade para exercício das atividades econômicas.

36. Todavia, conforme ressaltamos, a geração distribuída não teria, propriamente, natureza de atividade empresarial ou comercial, algo inerente à atividade de consórcios. Assim, particularmente, entendo que a constituição de consórcios, em qualquer modalidade, não se mostra o meio mais adequado para o uso do sistema de compensação da geração distribuída. Nesse sentido, as mesmas ressalvas aplicáveis aos consórcios típicos, que fizemos no Parecer nº 00100/2021/PFANEEL/PGF/AGU, podem ser estendidas aos consórcios atípicos sugeridos pelo Ministério da Economia.

37. Em todo caso, a posição institucional da Procuradoria a respeito de consórcios é aquela prolatada no Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU. Assim, com a ressalva do meu entendimento pessoal, quero crer que, se no Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU, a Procuradoria da ANEEL não viu óbices à criação de consórcios típicos para realização da geração distribuída, tenho que consórcios atípicos também poderiam ser admitidos. Importa, todavia, que a utilização do consórcio para GD não propicie a comercialização de energia, como se esses consumidores estivessem a participar do ambiente livre de contratação de energia sem se submeterem ao seu regime jurídico próprio.

38. De mais a mais, há perspectiva de que a controvérsia jurídica venha a ser sanada com a eventual aprovação e sanção do PL 5829/2019, que traz a seguinte proposta:

Art. 1º Para fins e efeitos desta Lei, são adotadas as seguintes definições:

[...]

III - consórcio de consumidores de energia elétrica: reunião de pessoas físicas e/ou jurídicas consumidoras de energia elétrica instituído para a geração de energia destinada a consumo próprio, com atendimento de todas as unidades consumidoras pela mesma distribuidora;

39. Feitas essas considerações, esclareço o seguinte:

- em relação à proposta I ["I - participação de Empresários Individuais e Condomínios Edifícios na qualidade

de unidades consumidoras sem geração de energia nos consórcios de energia fotovoltaica, ressalvada a participação das sociedades, previstas na Lei das Sociedades por Ações nº 6.404, de 1976;"] , ficou assentado nos autos que "os empresários individuais e condomínios não figurariam como consorciados, mais sim como unidades consumidoras do consórcio"; sobre esse ponto, entendo como a SRD, que "essa sugestão contraria as disposições da REN nº 482, de 2012, uma vez que para usufruir da energia gerada por empreendimento de geração compartilhada, o consumidor deve, necessariamente, ter participação no consórcio (ou cooperativa) titular da central geradora, na condição de consorciado (ou cooperado). Caso contrário, a troca de energia entre unidades consumidoras que não compõem um mesmo consórcio ou cooperativa poderia se caracterizar como comercialização de energia entre consumidores não autorizados a realizar tal atividade".

- em relação à proposta II ["II - pactuação de contratos atípicos de consórcio, pois, na esfera privada, o que não é legalmente proibido é permitido, conforme Parecer n. 00382/2021/PGFN/AGU."], ressalvado o meu entendimento pessoal contrário à utilização de consórcios para fins de GD, entendo que as conclusões do Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU seriam aplicáveis, a admitir qualquer espécie de consórcio, desde que preenchidos os requisitos da REN nº 482/2012.

III - CONCLUSÕES

40. Pelo exposto e em resposta aos quesitos formulados pela SRD, esclareço o seguinte:

- em relação à proposta I ["I - participação de Empresários Individuais e Condomínios Edifícios na qualidade de unidades consumidoras sem geração de energia nos consórcios de energia fotovoltaica, ressalvada a participação das sociedades, previstas na Lei das Sociedades por Ações nº 6.404, de 1976;"] , ficou assentado nos autos que "os empresários individuais e condomínios não figurariam como consorciados, mais sim como unidades consumidoras do consórcio"; sobre esse ponto, entendo como a SRD, que "essa sugestão contraria as disposições da REN nº 482, de 2012, uma vez que para usufruir da energia gerada por empreendimento de geração compartilhada, o consumidor deve, necessariamente, ter participação no consórcio (ou cooperativa) titular da central geradora, na condição de consorciado (ou cooperado). Caso contrário, a troca de energia entre unidades consumidoras que não compõem um mesmo consórcio ou cooperativa poderia se caracterizar como comercialização de energia entre consumidores não autorizados a realizar tal atividade".
- em relação à proposta II ["II - pactuação de contratos atípicos de consórcio, pois, na esfera privada, o que não é legalmente proibido é permitido, conforme Parecer n. 00382/2021/PGFN/AGU."], ressalvado o meu entendimento pessoal contrário à utilização de consórcios para fins de GD, entendo que as conclusões do Despacho n. 00189/2021/PFANEEL/PGF/AGU seriam aplicáveis, a admitir qualquer espécie de consórcio, desde que preenchidos os requisitos da REN nº 482/2012.

À consideração superior.

Brasília, 06 de outubro de 2021.

BARBARA BIANCA SENA
Procuradora Federal
Procuradoria Federal junto à ANEEL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48554001347202172 e da chave de acesso bb7a9d45

Documento assinado eletronicamente por BARBARA BIANCA SENA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 740265829 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BARBARA BIANCA SENA. Data e Hora: 07-10-2021 13:11. Número de Série: 66158325842660902602966039350. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA
COORDENAÇÃO DE ENERGIA

SGAN, QUADRA 603 / MÓDULOS "I" E "J" CEP 70830-110, BRASÍLIA/DF BRASIL - TELEFONE (61) 2192-8614 FAX: (61) 2192-8149 E-MAIL:
PROCURADORIAFEDERAL@ANEEL.GOV.BR

DESPACHO n. 00589/2021/PFANEEL/PGF/AGU

NUP: 48554.001347/2021-72

INTERESSADOS: ANEEL/SRD

ASSUNTOS: DISTRIBUIÇÃO. GERAÇÃO DISTRIBUÍDA.

Aprovo o **PARECER n. 00320/2021/PFANEEL/PGF/AGU.**

Encaminhe-se ao Procurador-Chefe para apreciação.

Brasília, 08 de outubro de 2021.

MARCELO ESCALANTE GONÇALVES
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR DE ENERGIA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48554001347202172 e da chave de acesso bb7a9d45

Documento assinado eletronicamente por MARCELO ESCALANTE GONCALVES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 742613729 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO ESCALANTE GONCALVES. Data e Hora: 08-10-2021 17:38. Número de Série: 51803733659273510662217008254. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

SGAN, QUADRA 603 / MÓDULOS "I" E "J" CEP 70830-110, BRASÍLIA/DF BRASIL - TELEFONE (61) 2192-8614 FAX: (61) 2192-8149 E-MAIL:

PROCURADORIAFEDERAL@ANEEL.GOV.BR

DESPACHO n. 00594/2021/PFANEEL/PGF/AGU

NUP: 48554.001347/2021-72

INTERESSADOS: ANEEL/SRD

ASSUNTOS: GERAÇÃO

1. Aprovo a conclusão do **PARECER n. 00320/2021/PFANEEL/PGF/AGU.**
2. Encaminhe-se à Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição - SRD.

Brasília, 13 de outubro de 2021.

LUIZ EDUARDO DINIZ ARAUJO
PROCURADOR FEDERAL
PROCURADOR-CHEFE

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48554001347202172 e da chave de acesso bb7a9d45

Documento assinado eletronicamente por LUIZ EDUARDO DINIZ ARAUJO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 744497114 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUIZ EDUARDO DINIZ ARAUJO. Data e Hora: 13-10-2021 14:55. Número de Série: 17234919. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Recibo Eletrônico de Protocolo - 19695362

Usuário Externo (signatário): Manoel de Souza Neves
Data e Horário: 25/10/2021 12:13:55
Tipo de Peticionamento: Processo Novo
Número do Processo: 14022.148344/2021-98
Interessados:

Agencia Nacional de Energia eletrica

Protocolos dos Documentos (Número SEI):

- Documento Principal:

- Requerimento OFÍCIO nº 0347/2021- SRD/ANEEL 19695360

- Documentos Complementares:

- Complemento MEMORANDO Nº 0205/2021-SRD/ANEEL 19695361

O Usuário Externo acima identificado foi previamente avisado que o peticionamento importa na aceitação dos termos e condições que regem o processo eletrônico, além do disposto no credenciamento prévio, e na assinatura dos documentos nato-digitais e declaração de que são autênticos os digitalizados, sendo responsável civil, penal e administrativamente pelo uso indevido. Ainda, foi avisado que os níveis de acesso indicados para os documentos estariam condicionados à análise por servidor público, que poderá alterá-los a qualquer momento sem necessidade de prévio aviso, e de que são de sua exclusiva responsabilidade:

- a conformidade entre os dados informados e os documentos;
- a conservação dos originais em papel de documentos digitalizados até que decaia o direito de revisão dos atos praticados no processo, para que, caso solicitado, sejam apresentados para qualquer tipo de conferência;
- a realização por meio eletrônico de todos os atos e comunicações processuais com o próprio Usuário Externo ou, por seu intermédio, com a entidade porventura representada;
- a observância de que os atos processuais se consideram realizados no dia e hora do recebimento pelo SEI, considerando-se tempestivos os praticados até as 23h59min59s do último dia do prazo, considerado sempre o horário oficial de Brasília, independente do fuso horário em que se encontre;
- a consulta periódica ao SEI, a fim de verificar o recebimento de intimações eletrônicas.

A existência deste Recibo, do processo e dos documentos acima indicados pode ser conferida no Portal na Internet do(a) Ministério da Economia.