

Nota Técnica CPFL-R nº 01/2020

Campinas, 07 de maio de 2020

ASSUNTO

Contribuição da CPFL Energias Renováveis S.A. (CPFL Renováveis) à Consulta Pública MME nº 92/2020 – Elaboração do Manual de Operacionalização do Programa “MAIS LUZ PARA A AMAZÔNIA”, a se refere o Decreto nº 10.221, de 05 de fevereiro de 2020.

PROCESSO

48370.000677/2019-84

ÁREA RESPONSÁVEL NO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

Departamento de Políticas Sociais e Universalização do Acesso à Energia Elétrica (DPUE).

REFERÊNCIAS

- [1] Nota Técnica nº 4/2020/DPUE/SEE, de 25/03/2020
- [2] Portaria MME nº 201, de 28/04/2020
- [3] Minuta do Manual de Operacionalização do Programa Mais Luz para a Amazônia
- [4] Portaria MME nº 67, de 01/03/2018
- [5] Decreto nº 7.520, de 08/07/2011
- [6] Decreto nº 7.246, de 28/07/2010
- [7] Relatório de Planejamento para Atendimento aos Sistemas Isolados, Horizonte 2024 – Ciclo 2019 (EPE-DEE-DEA-NT-001/2019-r0), de 27/12/2019
- [8] Decreto nº 10.221, de 05/02/2020
- [9] Lei nº 12.111, de 09/12/2009
- [10] Decreto nº 9.022, de 31/03/2017

INTRODUÇÃO

1. Inicialmente, a CPFL Renováveis cumprimenta este Ministério pela abertura de Consulta Pública antes da edição do Manual de Operacionalização do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica na Amazônia Legal – MAIS LUZ PARA A AMAZÔNIA (MLA), a que se refere o art. 7º, parágrafo único do Decreto nº 10.221/2020. Referido mecanismo de participação dos agentes econômicos e da sociedade civil permite o compartilhamento de diferentes visões, aprimorando o Setor Elétrico Brasileiro – SEB.
2. A CPFL Renováveis é uma sociedade dedicada ao segmento de geração renovável do grupo CPFL Energia, contando com um parque gerador de 2,2 GW em 94 usinas (PCHs, eólicas, fotovoltaicas e biomassa), localizadas em 8 Unidades Federativas. De acordo com dados públicos da ANEEL¹, a CPFL Renováveis é, atualmente, o *maior agente de geração eólica do País*. A capacidade instalada da Companhia equivale ao abastecimento de cerca de 10 milhões de residências brasileiras².

¹ Sistema Informações de Geração da ANEEL (SIGA). Consulta em 07/05/2020, com atualização de 07/05/2020.

² Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2019 – EPE. p. 85. Utiliza como parâmetro o consumo residencial médio.

Nota Técnica CPFL-R nº 01/2020

3. Elogiamos ainda os esforços dos últimos anos do DPUE em garantir a universalização de acesso à energia elétrica através de programas governamentais, sobretudo às populações mais vulneráveis de regiões afastadas. Destarte, merece ainda reconhecimento o fato de o art. 4º do Decreto nº 10.221/2020 remeter à necessidade de suprimento das regiões remotas, definidas pelo art. 2º, inciso II do Decreto nº 7.246/2010, **através de fontes renováveis**, o que se alinha ao próprio objetivo do art. 3º, §12 da Lei nº 12.111/2009³.
4. Como é de conhecimento, as localidades isoladas atualmente abastecidas com combustíveis líquidos, com destaque para o diesel, estão concentradas na Região Norte, sobretudo na área que compreende a Amazônia Legal. De acordo com a EPE [7], são cerca de 272 localidades isoladas atendidas por 9 distribuidoras, abrangendo uma população de 3,3 milhões de habitantes. Atualmente, a legislação setorial prevê subsídios cruzados para o custeio de combustível dessas localidades, rubricados na Conta de Consumo de Combustíveis – CCC. De acordo com o último orçamento da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE aprovado pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, a CCC representará cerca de R\$ 7,5 bilhões no ano de 2020.
5. Dessa forma, um desafio ao planejamento setorial é equilibrar a universalização de acesso à energia elétrica, a modicidade tarifária que norteia o SEB e a simultânea valorização de recursos energéticos locais nas localidades isoladas da Amazônia Legal. A seguir, a CPFL Renováveis apresenta suas considerações e contribuições à presente Consulta Pública.

ANÁLISE

I. Da fronteira entre Regiões Remotas e Sistemas Isolados a que se refere o Decreto nº 7.246/2010 e a Portaria MME nº 67/2018

1. Um primeiro ponto de atenção é o fato de que a minuta do Manual de Operacionalização restringe a figura de Agentes Executores do Programa MLA às “*Concessionárias, Permissonárias e Prestadoras de serviço público de distribuição de energia elétrica que atuam nos estados da Amazônia Legal*”. Sobre o assunto, destacamos que o art. 2º, § 1º do Decreto nº 10.221/2020, embora obrigue a adesão dos agentes de distribuição da Amazônia Legal ao Programa, não restringe a eles sua execução:

§ 1º As concessionárias, as permissonárias e as autorizadas de serviço público de instalações de distribuição de energia elétrica que atuam na Amazônia Legal ficam obrigadas a aderir ao Programa Mais Luz para a Amazônia, considerada a necessidade de atendimento à totalidade do mercado prevista na Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009.

³ “O regulamento previsto no caput deverá prever mecanismos que induzam à eficiência econômica e energética, à valorização do meio ambiente e à utilização de recursos energéticos locais, visando a atingir a sustentabilidade econômica da geração de energia elétrica nos Sistemas Isolados”.

Nota Técnica CPFL-R nº 01/2020

2. Isto é, o Manual apresenta restrição que supera a redação do decreto supramencionado, não obstante o art. 5º, § 1º da referida norma⁴. Ainda assim, observa-se que *ativos vinculados* não devem ser confundidos com *ativos integrantes* da atividade de distribuição⁵. Isto, pois a atividade de serviço público dos agentes executores é a de distribuição de energia elétrica, de forma que uma separação dos segmentos elétricos (geração e distribuição) é recomendada, desde que atendidas as possibilidades técnico-econômicas. Destaca-se que, enquanto distribuição caracteriza-se como *monopólio natural*, geração é *segmento potencialmente competitivo*, não guardando, a princípio, as naturezas microeconômicas que constituem um monopólio natural eficiente.
3. A Portaria MME nº 67/2018 disciplinou os mecanismos e diretrizes para a contratação mediante leilões e suprimento de sistemas isolados. Em seu art. 2º, replica as definições existentes no Decreto nº 7.246/2010 para “Sistemas Isolados” e “Regiões Remotas”:

I - Sistemas Isolados: os sistemas elétricos de serviço público de distribuição de energia elétrica que, em sua configuração normal, não estejam eletricamente conectados ao Sistema Interligado Nacional - SIN, por razões técnicas ou econômicas;

II - Regiões Remotas: pequenos agrupamentos de consumidores situados em Sistema Isolado, afastados das Sedes Municipais, e caracterizados pela ausência de economias de escala ou de densidade.

4. Para Sistemas Isolados, foi previsto o rito de contratação de Soluções de Suprimento na modalidade de Leilão, mediante realização direta ou indireta pela ANEEL e habilitação técnica dos projetos pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE. O primeiro leilão ocorrido nos moldes da Portaria MME nº 67/2018 foi o Leilão de Geração nº 01/2019, com deságio médio de 23% aos consumidores regulados e a contratação das primeiras soluções híbridas em leilões regulados, combinando biocombustíveis, solar fotovoltaica e baterias. Houve ainda a substituição contratada de diesel por fontes menos poluentes, em atendimento aos anseios da Lei nº 12.111/2009.
5. Já para Regiões Remotas, o art. 6º, § 2º da Portaria MME nº 67/2018 estabelece que “os atendimentos às Regiões Remotas deverão ser contratados pelo Programa ‘LUZ PARA TODOS’, em consonância com o disposto no art. 1º-B do Decreto nº 7.520, de 8 de julho de 2011”. Isto é, para Regiões Remotas, conforme definição, não valeria a contratação na modalidade Leilão. O citado art. 1º-B do Decreto nº 7.520/2011 foi então revogado pelo Decreto nº 10.221/2020, embora os novos termos sejam bastante semelhantes à redação revogada, basicamente alterando a denominação “LUZ PARA TODOS” para “MAIS LUZ PARA A AMAZÔNIA”.
6. A minuta do Manual de Operacionalização do MLA, em seu item 7 (Disponibilidade de Energia e Potência), cita tanto Sistema Individual de Geração de Energia Elétrica com Fonte Intermitente – SIGFI quanto Microssistema Isolado de Geração e Distribuição de Energia Elétrica – MIGDI. A definição de MIGDI envolve “sistema isolado de geração e distribuição de

⁴ “§ 1º Para os atendimentos às regiões remotas a que se refere o caput, os ativos de geração de energia elétrica, com ou sem redes associadas, serão considerados, para todos os efeitos, vinculados à distribuição de energia elétrica”.

⁵ Para meros fins ilustrativos, autarquias, apesar de vinculadas a Ministérios, gozam de natureza autônoma.

Nota Técnica CPFL-R nº 01/2020

energia elétrica com potência instalada total de geração de até 100 kW". Trata-se de definição alinhada à Resolução Normativa ANEEL nº 493/2012.

7. Ocorre que sistemas isolados até 100 kW, ainda que de potência reduzida, podem ser atrativos para certos grupos de agentes de geração, especialmente quando se verifica concentração potencial de sistemas isolados com carga reduzida em raio geográfico relativamente curto. Isto é, *alguns agrupamentos podem apresentar ganhos de escala, em situações específicas*, o que ensejaria a possibilidade de contratação na modalidade Leilão, a que se refere a Portaria MME nº 67/2018.
8. Para meros fins exemplificativos dessa argumentação, *não devendo ser confundidos como motivador principal do argumento que aqui se expõe ou decorrentes de qualquer análise prévia de atratividade econômica pela CPFL Renováveis*, o Relatório de Planejamento para Atendimento aos Sistemas Isolados, Horizonte 2024 – Ciclo 2019 [7] esclareceu o seguinte acerca da realidade operativa das localidades isoladas do Estado do Amapá (grifos nossos):

"A Companhia de Eletricidade do Amapá (CEA) apresentou projeções de mercado para 29 localidades, das quais 19 têm demanda inferior a 100 kW no final do horizonte.

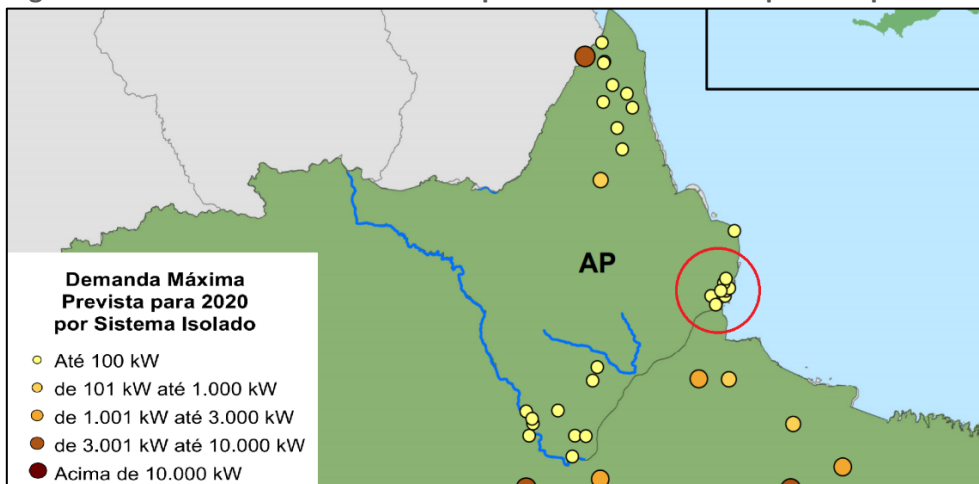
(...) alguns sistemas isolados apresentam déficit de potência ou de energia no horizonte avaliado, o que deve demandar ampliação ou substituição do atual parque de geração. Há casos também em que as distribuidoras informam a necessidade de substituição de máquinas, ainda que não se verifique déficit. (...)

Destaca-se que algumas dessas localidades apresentam valores de demanda máxima bastante baixos, por vezes inferiores a 100 kW, como é o caso do Amapá. Estas podem eventualmente ser caracterizadas como regiões remotas, cujo atendimento deve se dar por meio do Programa Luz para Todos.

Ressalta-se que as informações apresentadas neste documento dependem de aprovação do MME, que definirá as diretrizes para realização dos leilões necessários".

9. Inicialmente, registre-se a menção da EPE à eventual possibilidade de caracterização de sistemas isolados até 100 kW como regiões remotas, o que demonstra a sensibilidade da definição de fronteira entre *sistemas isolados* e *regiões remotas*, consoante Decreto nº 7.246/2010, sobretudo após explicitado o método diferenciado de suprimento (leilões regulados vs. programas de universalização de acesso). *A EPE identificou em seu relatório déficit de demanda em 56 localidades isoladas nos próximos anos, sem que haja a divulgação, até o momento, de diretrizes específicas do MME para contratação em tais Sistemas Isolados.*
10. Registre-se brevemente que o Amapá demonstrou ser a Unidade Federativa com o maior número *absoluto* de localidades isoladas com déficit de demanda previsto no horizonte analisado pela EPE (20 das 56 localidades totais). Além disso, os sistemas isolados cuja demanda é de até 100 kW aparentemente se encontram concentrados e mais próximos à capital Macapá, conforme se verifica na Figura 1. Concentrações do tipo também são verificadas em outros Estados da Amazônia Legal, como Roraima e Rondônia.

Figura 1 – Localidades Isoladas do Amapá – demanda máxima prevista para 2020



Fonte: elaboração própria, a partir de adaptação de mapa da EPE (2019)

11. Sob esta ótica, pontuamos que a criação de uma nova relação comercial gerador-distribuidor (contrato de comercialização de energia e potência), via mecanismo competitivo (leilão), poderia significar maior redução de custos da CCC às localidades isoladas de menor carga (até 100 kW), se comparada ao desenvolvimento interno de soluções de suprimento pelos próprios agentes de distribuição da Amazônia Legal no Programa MLA. Em última análise, deveria existir uma ponderação do *custo de oportunidade* para empenhar a melhor solução aos consumidores regulados (modicidade tarifária) – se (i) propiciar a abertura de mecanismo competitivo para uma solução intra-mercado ou (ii) permanecer com a restrição de Agentes Executores como sendo os próprios agentes de distribuição da Amazônia Legal. Questões de grandeza de escala, a depender do porte do agente gerador, são relativizadas.
12. Ainda que possa ser argumentado que leilões regulados não sejam a melhor solução para regiões remotas da Amazônia Legal, destacamos que nem toda modalidade de Leilão precisa envolver, obrigatoriamente, a criação de nova relação comercial intermediada por contrato de comercialização de energia e potência. A Portaria MME nº 67/2018 prevê o seguinte em seu art. 6º:

“§ 1º - Os Leilões terão como objeto:
I - a aquisição de energia e potência elétrica de agente vendedor, disponibilizadas por meio de Solução de Suprimento; ou
II - o aluguel ou aquisição de Solução de Suprimento para operação pelos próprios agentes de distribuição”.
13. Neste caso, ainda seriam possíveis outras soluções de mercado, via mecanismo competitivo, para atendimento às regiões remotas da Amazônia Legal, que não a operacionalização restrita aos agentes de distribuição enquanto executores do Programa MLA.
14. Em síntese, a CPFL Renováveis posiciona-se da seguinte forma:
 - a. **Fronteira entre Sistemas Isolados e Regiões Remotas:** é preferível que haja uma delimitação mais clara aos agentes em relação a quais localidades isoladas são passíveis de licitação regulada pelo MME ou destinadas a programas de universalização

Nota Técnica CPFL-R nº 01/2020

de acesso. Uma sugestão seria a divulgação de notas técnicas esclarecendo os motivos por que tais regiões remotas não são atrativas à contratação competitiva, sobretudo na existência de outras localidades isoladas nas cercanias (critério técnico-econômico de dispensa de lotes);

- b. **Mecanismo competitivo não se limita à celebração de contrato de comercialização de energia e potência:** ainda que não se entenda adequada a realização de leilão que implique novo contrato de comercialização de energia e potência entre gerador e distribuidor, é possível a realização de outras modalidades licitatórias, com soluções intra-mercado, tais como aluguel ou aquisição de soluções de suprimento para posterior operação pelos próprios agentes de distribuição; e
- c. Com as propostas acima, vislumbra-se possibilidade de outros Agentes Executores que não somente os agentes de distribuição da Amazônia Legal.

II. Da possibilidade de nova figura regulada de Agentes Redutores de Consumo (ARC) em regiões remotas

- 15. A minuta do Manual de Operacionalização do MLA cita a necessidade de iniciativas de eficiência energética nos cômodos das famílias impactadas, a partir de ações a serem empenhadas pelos Agentes Executores – agentes de distribuição da Amazônia Legal (item 6.6). Sobre o assunto, a CPFL Renováveis relembra que a ANEEL, na Consulta Pública nº 47/2019, está buscando subsídios para o primeiro Leilão de Eficiência Energética, cujo objeto é a contratação de ações com vistas à redução do consumo de energia elétrica em Boa Vista, Estado de Roraima.
- 16. De acordo com a ANEEL⁶, seria estabelecida nova figura regulada, o Agente Redutor de Consumo (ARC), a partir de um “leilão às avessas”, em sistema isolado da região Norte e dependente do diesel:

*Os vencedores do leilão seriam uma nova espécie de agente regulado, o **Agente Redutor de Consumo (ARC)**, como se fossem geradores tradicionais, mas que seriam remunerados pela economia, em vez da produção.*

(...)

*O “leilão às avessas”, inédito no Brasil, permitiria que diversos atores concorressem entre si pelo menor preço, por meio de diferentes carteiras de **projetos de redução no consumo de energia** (por exemplo, troca de lâmpadas, geladeiras ou condicionadores de ar, instalação de geração distribuída, modernização de iluminação pública).*

Para aferir com confiabilidade o desempenho do programa, o leilão predefiniria os métodos de medição e verificação segundo a tipologia das ações. Para testar o conceito do leilão, propõe-se um projeto piloto em Roraima, estado isolado do Sistema Interligado Nacional (SIN), dependente de importação de energia e de geração local, a diesel, de alto custo e poluente.

- 17. Dessa forma, a CPFL Renováveis sugere que o MME avalie a conveniência e oportunidade de se estabelecer novo mecanismo competitivo para ARC em regiões remotas e sistemas isolados da Amazônia Legal, inclusive no âmbito do Programa MLA, fortalecendo pequenas e médias empresas que prestam serviços de eficiência energética e conservação de energia

⁶ ANEEL. “Último dia da consulta sobre leilão de eficiência energética”. 18/06/2018. Assessoria de Imprensa.

Nota Técnica CPFL-R nº 01/2020

(ESCOs), além de prestadores de serviços de geração distribuída. Com efeito, espera-se maior alívio da CCC para os consumidores regulados, haja vista que se trata de prática que induz à modicidade tarifária (disputa pela maior redução de consumo). A eficiência energética também pode ser passível de mecanismo competitivo.

III. Demais aprimoramentos sugeridos no Manual de Operacionalização

- a. **Item 3.5.1** – estabelecer no Manual de Operacionalização que não serão admitidos projetos em que seja verificada superação dos valores monetários anteriormente dispendidos para o suprimento das regiões remotas, no caso previsto pelo art. 1º, § 1º, inciso II do Decreto nº 10.221/2020 – i.e., não serão admitidos projetos mais onerosos à modicidade tarifária que a situação vigente;
- b. **Item 3.6** – determinar que eventuais casos *ad hoc* que violem a alíquota máxima de 15% para custos indiretos serão analisados tecnicamente pelo MME para anuência, desde que comprovado o interesse público. Busca-se com isso tornar o Manual menos rígido às realidades operativas que possam eventualmente surgir, ao passo em que garante ao MME a continuidade do zelo pela modicidade tarifária da CDE e pela universalização de acesso;
- c. **Item 3.7.2** – esclarecer que as regras relativas aos recursos provenientes da CDE, além de Leis, Decretos e o próprio Manual, serão guiadas pela **legislação setorial**, a fim de incluir as normas administrativas afeitas à ANEEL;
- d. **Item 4.1.1** – julgamos importante determinar quem será o agente responsável por *redigir* e *aprovar* as minutas de contratos de operacionalização e dos termos de compromisso. Sugerimos que tais atribuições sejam incluídas no rol do DPUE;
- e. **Item 4.3** – em linha com contribuições anteriores neste documento, sugerimos não limitar no Manual o conceito de Agente Executor aos agentes de distribuição da Amazônia Legal;
- f. **Item 4.3.1, XIII** – determinar que, antes de o Agente Executor efetuar a devolução de recursos à CDE, devidamente corrigidos, quando identificada situação pelo Agente Operacionalizador, será garantido ao Agente Executor o direito ao contraditório e à ampla defesa, sendo o MME o órgão responsável pelas diligências de conflitos entre ambos os agentes;
- g. **Item 4.3.1, XIV** – estabelecer que as informações devam ser prestadas ao MME no prazo de 5 dias **úteis**, considerando a possibilidade de fins de semana e feriados diversos;
- h. **Item 4.4.1** – incluir nova atribuição à ANEEL de **aprovação** do orçamento da CDE com os recursos necessários ao Programa MLA, haja vista o disposto no art. 9º, § 1º do Decreto nº 9.022/2017, bem como o item 4.1.1, VII do Manual;
- i. **Item 4.5.1** – incluir nova atribuição à CCEE de **consolidação** do orçamento da CDE com os recursos necessários ao Programa MLA, haja vista o disposto no art. 9º, § 1º do Decreto nº 9.022/2017, bem como o item 4.1.1, VII do Manual;
- j. **Item 5** – sugere-se que não seja estabelecida *ordem* de prioridade de grupos de consumidores, uma vez que o Decreto nº 10.221/2020 não discrimina *ordem* para atendimento de grupos, mas somente cita quais os grupos prioritários. Tal questão poderia ser discricionária do DPUE, ante rigidez de Manual, conforme conveniência de interesse público para cada realidade regional;
- k. **Item 8** – sugere-se não limitar as fontes de geração de energia elétrica de forma exaustiva como consta na minuta. O mais adequado seria adotar o termo “soluções

Nota Técnica CPFL-R nº 01/2020

de suprimento exclusivamente de fontes renováveis”. Vale destacar que tal tratamento já foi dispensado no âmbito do Leilão de Geração nº 01/2019 para o “Produto Energia”, que também previa a contratação exclusivamente por fontes renováveis, mas sem listagem exaustiva. Admitir-se-ia a contratação de projetos híbridos, por exemplo. Pontua-se ainda que a própria definição de “Fontes Renováveis de Energia”, disponível no Glossário (Anexo I) do Manual, contrasta com as restrições trazidas pelo item 8, uma vez que cita outras fontes não contempladas;

- l. **Item 10, I** – compreende-se o critério vislumbrado pelo DPUE, mas a imposição de um percentual máximo de avanço físico (80%) para que um Agente Executor obtenha revisão das Metas Físicas dos Programas de Obras poderá trazer efeito inverso: indução a que os agentes posterguem o avanço, a fim de obter a anuência temporária de revisão do Poder Público. Isto é, a medida poderia acarretar comportamento indesejado ao interesse público, por se tratar de restrição de ordem física (o agente evitaria perecimento de direito, decorrente de sua própria conduta). Sugerimos a supressão do inciso;
- m. **Item 11** – o prazo de 11 meses para encerramento do crédito, após o término do prazo de execução física das obras, parece demasiado extenso, se considerado que o Programa MLA possui vigência até 31/12/2022. Isto é, o prazo de encerramento do crédito equivale, temporalmente, a quase metade da vigência do MLA. Sugerimos que haja compressão desses meses adicionais;
- n. **Item 11** – é necessário prever mecanismo de resolução de conflitos entre o Agente Executor e o Agente Operacionalizador no tocante aos créditos devidos. Sugerimos que o DPUE seja o órgão responsável por dirimir tais questões, bem como tomar decisões administrativas de mérito;
- o. **Item 11.2, II** – sobre o item, recomendamos que não haja vedação para utilização de materiais recuperados ou reconicionados, desde que estejam em perfeitas condições de uso e com os requisitos de segurança e operação aceitáveis. Vale destacar que tal questão já foi discutida, analogamente, no âmbito do Leilão de Geração nº 01/2019, em que foi admitida a possibilidade de uso de equipamentos usados, desde em que perfeitas condições, a fim de melhor beneficiar os consumidores. A principal vantagem de tal permissão é o menor custo esperado na aquisição de equipamentos, aliviando a CDE e possibilitando rearranjo de valores subvencionados para outros projetos do MLA, dada uma mesma dotação de recursos;
- p. **Item 11.2, V** – esclarecer que os normativos elaborados pelo Agente Operacionalizador, que nortearão a prestação de contas e o encerramento do crédito, deverão seguir modelo previamente aprovado pela ANEEL ou pelo DPUE, a fim de não exorbitar direitos à determinada parte (Agente Operacionalizador) em detrimento de outra (Agente Executor);
- q. **Comentário específico:** os termos do Anexo III do Contrato de Operacionalização, mencionado no item 11 do Manual, não foi divulgado no âmbito desta Consulta Pública e tampouco resta claro quais seriam os Anexos I e II do referido Contrato (se os mesmos Anexos I e II do Manual ou não).