

**CONTRIBUIÇÕES CESP ASSOCIADAS À NOTA TÉCNICA N.º 5/2017/AEREG/SE –
APRIMORAMENTO DO MARCO LEGAL DO SETOR ELÉTRICO – PROPOSTA DE
MEDIDAS LEGAIS QUE VIABILIZEM O FUTURO DO SETOR ELÉTRICO COM
SUSTENTABILIDADE A LONGO PRAZO**

Consulta Pública MME n.º 33, de 05/07/2017

www.mme.gov.br Portal de Consultas Públicas

Prazo: 05/07/2017 à 17/08/2017

1. Introdução

Propostas de reformas e ajustes na estrutura do setor de energia elétrica não são inusitadas e nem exclusividade do País. Evolução tecnológica, rearranjo da economia mundial, tecnologias disruptivas, alterações da matriz energética, alterações de fluxos energéticos, escassez e descoberta de novos recursos, evolução geopolítica, conflitos, nível de conscientização social e amadurecimento de mercados são alguns dos fatores locais e globais responsáveis pela constante necessidade de proposições, elaboração e adaptações de políticas energéticas que devem estar em sintonia com a estrutura institucional e regulatória, estabelecendo-se uma relação de sentido duplo.

No País, as modificações da estrutura do setor de energia remontam à década de 30, com as primeiras iniciativas formais de estruturação de políticas públicas e a promulgação do Código de Águas, em 1934 (Decreto n.º 24.643). Dos anos 40 até o final da década de 60 o setor passou por uma crescente participação da União nos assuntos relacionados à energia, políticas, regulação e planejamento, com destaque para a criação do Ministério de Minas e Energia (MME), do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE) e da Eletrobrás.

Diversos desajustes, em especial relacionados às tarifas de energia e a conjuntura econômica levaram o setor a uma crise durante os anos 80 e a alterações profundas na década subsequente. Em um passado mais recente, o setor de energia passou por transformações profunda, tanto no segmento petrolífero como no setor de energia elétrica. Esse último foi marcado pela promulgação da Lei n.º 8.987/1995 (Lei das Concessões), que dispôs sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, em conjunto com a Lei n.º 9.074/1995, que estabeleceu as normas para outorga e prorrogação de concessões e permissões de serviços públicos. Com isso, o processo de privatização no setor de energia elétrica tornou-se intenso, com subsequente aumento das tarifas e também da percepção de risco por parte dos investidores. Entre os anos 2003 e 2004, o Governo instaurou uma série de medidas para reverter esse quadro e, desde então, inúmeros ajustes ocorreram no modelo, por necessidade de correção de rumo, inovação ou mesmo adaptação à constante evolução da matriz energética e do mercado.

Durante o período compreendido entre os anos 2012 a 2015 a estrutura desenhada para o mercado foi colocado à prova quando submetido a uma situação de escassez hídrica, ocasião em que algumas fragilidades vieram à tona e algumas estruturas de mercado

mostraram-se inadequadas para equacionar situações de comando de despacho termelétrico na base do atendimento da carga. Seguiram-se uma série de sinais equivocados, com origem na MP 579/2012 que, dentre outros efeitos colaterais, resultou em custos adicionais para as distribuidoras com compra de energia e consequente necessidade de empréstimos negociados pelo governo com bancos públicos e privados. Em outro flanco, encontram-se os efeitos nas contas de energia elétrica dos consumidores referentes às indenizações de geração e transmissão, tratadas como despesas da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). Ainda como consequência encontram-se o transitório ocorrido na metodologia de formação de preços, que resultou em alguns ajustes na cadeia de modelos, dentre eles a adoção de mecanismo de aversão ao risco com parâmetros que poderão variar de forma conjuntural, reduzindo ainda mais a previsibilidade de preços futuros para o mercado; a futura SAR; os ajustes decorrentes da GFOM; e evidências de desbalanço do MRE por motivos diversos.

Fica portanto evidente a necessidade de revisão do modelo setorial, seja por necessidade de correção de andamento, seja por desgaste ou inoperância de determinados dispositivos e políticas públicas. Nesse ponto é conveniente destacar alguns aspectos necessários para a uma boa regulação. Em princípio, para que se tenha um mercado que opere de forma lógica, coerente e estável, é necessária uma base regulatória que considere adequadamente a dinâmica da produção e da oferta, disciplinando as formas de acumulação dos agentes envolvidos, compatibilizando as relações entre produção e oferta por meio de um regime sustentável, preferencialmente elaborado sob o conceito de *green light*. A necessidade de regulação tem suas origens nas imperfeições de mercado, portanto, aspectos tais como monopólio, externalidades, assimetria de informações, manutenção da continuidade de serviços, comportamento predatório, uso de bens públicos e poder de barganha desigual devem ser considerados na elaboração da regulação. Dessa forma, trata-se de tema sensível e com reflexos sobre a economia do País, requerendo ampla visão dos efeitos das novas propostas, tempo para amadurecimento e avaliação dos impactos sobre outros setores, dada a capilaridade da energia elétrica.

2. Comentários Gerais

Em função dos pontos destacados na introdução, considera-se oportuno o debate de alterações pontuais na estrutura regulatória do setor de energia elétrica. A Nota Técnica nº 5/2017/AEREG/SE propõe a alteração de sete Leis formadoras do atual arcabouço regulatório do setor, portanto, são elementos que modificam profundamente o desenho do mercado de energia elétrica atual, podendo ser caracterizada como uma proposta de revisão e não como aprimoramento do marco legal do setor de energia elétrica. A formulação de propostas com o intuito de dirimir conflitos nas relações que envolvam agentes é parte das competências do MME, mas observa-se que, dada abrangência e complexidade de temas tais como a alteração da discretização temporal para formação de preço, a alteração do desenho do mecanismo de oferta e preço, o uso de sinal locacional na rede de distribuição, a abertura de código e algoritmos de modelos computacionais e repactuação do risco hidrológico com horizonte distinto da repactuação já realizada, poderão, ao contrário do que se espera, ter o efeito inverso e “travar” ainda mais o setor.

Alguns dos tópicos visitados pela Nota Técnica n.º 5/2017/AEREG/SE já foram propostos no início da reestruturação do setor de energia elétrica e permanecem em estado latente ou com pouca evolução. A partir desse ponto de vista a Nota Técnica apresenta propostas

positivas de resgate de elementos de consenso no passado, tal como a expansão das fronteiras do mercado livre (já prevista na Lei n.º 9.074/2004) para até o Grupo A. Os rebatimentos sobre os consumidores especiais são abordados, mas é necessário dar tratamento à energia incentivada, prevista apenas de forma genérica como “pagamento de um prêmio de incentivo associado à energia fisicamente produzida por cada empreendimento incentivado”. Esse fato poderá inviabilizar definitivamente empreendimentos como PCHs, por exemplo, e reduzir a atratividade de outras fontes, como a solar que atualmente apresenta o maior custo de implantação por MW produzido.

Em função da necessidade de maiores detalhes, os próximos itens tratam de temas específicos abordados na Nota Técnica em consulta pública.

Por fim e considerando a complexidade inerente e os riscos envolvidos nas alterações propostas para o aprimoramento do setor elétrico nacional, ressaltamos a necessidade de maior interatividade esclarecedora com os vários segmentos interessados no assunto que, como observado, não se limitam ao setor de energia. Toda proposta de aprimoramento é sempre bem-vinda, desde que apresentada de forma ampla, acessível, transparente e com prazos factíveis para análises e debates dos agentes interessados.

3. Transmissão

A Resolução ANEEL n.º 281, de 1º de outubro de 1999, estabeleceu as condições gerais de contratação do acesso aos sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica e as premissas para a obtenção das tarifas de uso e encargos do sistema associados a geradores e carga. A TUST e a TUSD para os barramentos com tensão igual ou superior a 69 kV seriam determinadas em conformidade com a metodologia nodal. Para as tensões inferiores a 69 kV foi definido que a TUSD seria obtida com base nos custos marginais de expansão do sistema, até cada nível de tensão.

A implantação prática do cálculo das tarifas não ocorreu de acordo com o estabelecido pela Resolução n.º 281/99, consolidando-se a aplicação da metodologia nodal para níveis de tensão iguais ou superiores a 88 kV, conforme recomendou a Nota Técnica n.º 0086/2008-SRD/SRT/ANEEL, de 14/04/2008, vinculada à Audiência Pública n.º 026/2008. A motivação para tal limitação foi apontada como técnica, com base na adoção de fluxo de potência linearizado no cálculo de tarifas, simplificação que não estaria em linha para redes com níveis de tensão inferiores a 88 kV por descon sideração da condutância. Outro aspecto avaliado foram as diferentes características construtivas e operativas das redes em 69 kV das distribuidoras, por vezes malhados, com diversos chaveamentos que alteram a sua configuração de acordo com a necessidade operativa. Isso faz com que não se tenha uma rede com uma topologia única e, como o objetivo do cálculo locacional é atribuir custos associados prioritariamente aos investimentos realizados, entendeu-se que essa característica prejudicaria a arrecadação de encargos em níveis de tensão inferiores a 69 kV.

Não restam dúvidas quanto ao fato de que a utilização de um sinal locacional na tarifa de uso da rede elétrica busca incentivar a eficiência na alocação das unidades geradoras e assegurar maiores encargos para os agentes que mais onerem o sistema de transmissão. A adequada localização da geração reduz investimentos em redes elétricas, bem como as perdas elétricas mas, de fato, foi apontada limitação técnica na extensão da metodologia para níveis de tensão inferiores a 69 kV.

Segundo levantamento registrado na Nota Técnica n.º 0086/2008-SRD/SRT/ANEEL, a geração conectada em 69 kV, com potência contratada superior a 30 MW, representava cerca de 4 % da geração total conectada aos sistemas de distribuição, sendo que a geração instalada nos níveis de tensão de 138 KV ou 88kV, correspondia a aproximadamente 82% da geração total. Soma-se a essas constatações o fato de geradores conectados a sistemas de tensão de distribuição serem usualmente beneficiários do desconto tarifário.

Com isso, nota-se que a proposta de alteração da Lei n.º 9.427/1996, Art. 3º, inciso XVIII, itens b, c e d deva ser reavaliada em função das conclusões já existentes. Talvez o tratamento mais conveniente seja a revisão das diretrizes e incentivos para implantação de fontes no sistema de tensão igual ou menor a 69 kV, uma vez que a utilização de sinal locacional no sistema de distribuição já se mostrou viável tecnicamente, ao menos da forma concebida atualmente.

Outro assunto abordado nas propostas relacionadas ao tema transmissão foi a possibilidade de criação de uma liquidação centralizada, desde que resulte em redução de custos sistêmicos. No limite de visibilidade da proposta, entende-se que os ganhos sejam marginais com a centralização da liquidação da transmissão, se comparados ao valor final de composição da RAP. Entende-se que uma nova tentativa de redução da parcela selo que compõe as tarifas de uso do sistema de transmissão seja mais apropriada, em termos de proposta, de forma aderente aos princípios da metodologia nodal que tem como objetivos sinalizar adequadamente a localização de fontes e onerar de forma justa os usuários em função da localização na rede, dentre outros. Portanto, sugere-se a revisão do parágrafo 3.48 da Nota Técnica em consulta, de forma a considerar os pontos destacados nesse parágrafo.

4. Ancilares

O setor de energia elétrica mundial passou por intensas modificações em seu gerenciamento operacional nas últimas décadas. Estas modificações foram caracterizadas pela dissociação do produto energia elétrica quanto às formas de produção, comercialização em separado da transmissão e gerenciamento das operações do sistema elétrico interligado. Esse último tem como uma de suas metas principais o atendimento dos consumidores finais ao menor custo possível, dentro de padrões de confiabilidade e segurança preestabelecidos. Para o atendimento a esses padrões torna-se necessário o uso de serviços e de apoio à operação do sistema, conhecidos como serviços ancilares.

Os requisitos de qualidade e confiabilidade operacional de um sistema de potência estão intimamente relacionados ao conceito de serviços ancilares. O produto energia elétrica é portador desses serviços, muitas vezes de forma compulsória ou inerente ao processo de produção. Em um mercado maduro os serviços podem ser valorizados, contratados, ou negociados de forma explícita. Dos textos acadêmicos extrai-se que em mercados competitivos de energia elétrica é desejável que haja separação entre o produto energia elétrica e os serviços associados, com a finalidade de se obter eficiência econômica em cada segmento dos serviços como forma de estímulo ao seu provimento e melhoria do produto final.

A adoção de ambientes competitivos no setor de energia elétrica pode ocasionar a separação entre os serviços ancilares e o fornecimento de energia, uma vez que seu

provimento implica em custos para os provedores. Dessa forma, os serviços ancilares podem ser negociados e oferecidos mediante pagamento. Uma tarefa importante nesse segmento é a correta identificação e quantificação dos custos adicionais devido à prestação desses serviços. Em uma etapa posterior, deve-se estabelecer um desenho adequado para o mercado de ancilares, sendo que algumas escolhas devem ser feitas, tais como a discretização temporal, aprovisionamento simultâneo ou sequencial e negociações por meio de leilão ou bilaterais. Dependendo do tipo de serviço prestado e da filosofia de mercado, os mecanismos de transação podem ser distintos para diferentes serviços ancilares, ou ainda, o mesmo serviço poderá se incorporar à rede por mecanismos distintos. Alguns dos modelos de transação existentes são: contratação bilateral, quando os serviços interessam apenas a alguns agentes; mercado regulado, com serviços e remuneração estabelecidos formalmente; e preço baseado em mecanismo de mercado, em que os serviços são operados por leilões diários e em tempo real.

Com base na experiência de mercados em que esse tipo de negociação já ocorre, entende-se ser necessária a revisão e a ampliação dos serviços atualmente considerados como ancilares (REN n.º 697/2015), possivelmente em ambiente infralegal, especialmente no tocante a serviços de reserva (rápida, fria, capacidade, operativa, lenta e *spot*). Deve-se também delinear e considerar a natureza de cada serviço, havendo necessidade de complementação da regulação em função da forma de provimento e despacho, que pode variar quanto ao intervalo de discretização. Um mesmo tipo de serviço poderá ser contratado por antecipação, para fechamento de posições em tempo real e também ter alocação de acréscimos em uma situação de contingência, por exemplo. Com isso, a regulação e novas estruturas de negociação deverão contemplar as diversas formas de remuneração e inserção de cada tipo de serviço e seu respectivo despacho.

Diante dessas considerações, acredita-se que a proposta apresentada em consulta deva conter direcionamento adicional em função da complexidade do tema. Sendo assim, sugere-se a revisão e ampliação dos serviços considerados como ancilares em regulação infralegal, conforme mencionado, atualmente estabelecidos pela REN n.º 697/2015, e alteração da proposta do art. 1º da Lei nº 10.848/2004 para:

III - o tratamento para os serviços ancilares de energia elétrica, que poderão ser adquiridos a partir de mecanismos de competição e de transação adequados de acordo com a natureza de cada serviço e remunerados em base temporal apropriada por preço ou tarifa definida pela ANEEL.

5. Acoplamento entre operação e formação de preço

Esse tema ocupou a pauta dos principais fóruns de debate de questões relacionadas ao planejamento e operação desde o início do recente período de escassez hídrica. Atualmente é um dos pontos de maior atenção no funcionamento do setor de energia elétrica e sua modificação é tema de sensível e com impactos em toda a estrutura de comercialização e regulatória.

A atual sistemática foi moldada a composição da matriz elétrica de oferta, essencialmente hidráulica (92% da oferta total em 1995) no ano de estreia da primeira fase da reforma do setor. A questão é que, passados 23 anos de implantação, a matriz se transformou, outras fontes foram incorporadas na oferta e a própria característica da fonte hidráulica migrou de

uma composição majoritária de usinas com capacidade de regularização plurianual para usinas hidrelétricas de elevada potência instalada operando a fio d'água e com grande amplitude de despacho ao longo de um ciclo hidrológico. Os motivos são diversos e associados essencialmente à políticas ambientais, custos e outros, elementos que influenciam as próprias políticas energéticas. A partir dessa transformação da matriz, verificam-se sinais de exaustão do mecanismo de formação de preços e em procedimentos específicos de mercado, dado o crescente aumento de participação de fontes termelétricas e incremento da penetração de fontes sujeitas a interrupção como a eólica, por exemplo. Essa última atingiu 11 GW instalados ao final de 2016, ou 7% da matriz, com expectativa de acréscimo de 2 GW em 2017.

Esse cenário é indicativo da necessidade revisão nos mecanismos de formação de preço, para que se adaptem à nova composição da matriz elétrica de oferta. Devem dispor de dispositivos para tratar adequadamente cada tipo de fonte, em função de sua natureza, sejam de base, intermitentes, distribuídas de pequeno porte ou outras. O modelo deve ser capaz de incorporar cada fonte e precificá-la de forma adequada, levando em conta estruturas já consolidadas no setor. Se necessário, deve-se prever arranjos não catedráticos, como é o caso do desenho atual que considera a coexistência dos modelos *Pool* e Bilateral. Mesmo com a transformação da matriz elétrica, a participação da hidroeletricidade ainda é expressiva (68%), portanto as bases da estrutura atual não devem ser abandonadas. O acoplamento temporal, a impossibilidade de previsão confiável de afluições futuras e a coexistência de diversos agentes em uma mesma cascata são exemplos de obstáculos para a implementação de um modelo de despacho baseado em oferta de preços e, dessa forma, considera-se adequada a adoção do sistema centralizado de despacho atual (*Tight Pool*). Esse fato não é suficiente para eliminação da volatilidade de preços inerente ao sistema, mas atua como mecanismo de estabilização econômica nas transações de energia, em conjunto com o MRE. Esse último protege os geradores hidrelétricos do risco hidrológico, mas não evita o desbalanceamento em situações extremas. Com isso, o MRE não deve ser tratado como eventual, conforme proposta de alteração da Lei nº 10.848/2004, Art. 1º, §5º, inciso II, cabendo uma adequação de sua estrutura à composição e dinâmica da matriz elétrica atual, possivelmente em regulação infralegal.

Na mesma linha, a premissa básica de otimização de recursos não deve ser abandonada, portanto a adoção de um modelo de despacho hidrotérmico ótimo no planejamento e operação do sistema é necessária e deverá representar adequadamente cada tipo de fonte nas decisões de despacho. Entende-se que há atualmente um desvio considerável entre a sinalização dada pela cadeia de modelos de planejamento e operação do sistema e a o despacho realizado. Esse distanciamento é indicativo, em princípio, da necessidade de mudanças da modelagem adotada e maior isenção sobre os algoritmos implementados.

A natureza distinta das fontes e a consideração de seus riscos e variabilidades implícitas são fatores de complexidade na representação do despacho ótimo. Os resultados da Chamada de Projeto de P&D Estratégico n.º 001/2008/ANEEL promoveu a pesquisa e a proposta de modelos alternativos para operação e planejamento, mas infelizmente pouco contribuiu de forma prática para o aperfeiçoamento da cadeia de modelos oficial. Considerando o estado da arte apresentado pelas cinco linhas de pesquisa desenvolvidas, concluiu-se que não existe um modelo ideal, mas algumas técnicas e formas de abordagem do problema de otimização que produzem resultados mais adequados para os fins pretendidos. A estruturação do problema considerando as usinas de forma individualizada

mostraram-se mais aderentes à operação do sistema em relação à abordagem a sistemas equivalentes. Outro ponto de destaque foi a adoção de técnicas de otimização não lineares, que permitem capturar o efeito da queda e produtividade variáveis. A redução do horizonte de planejamento para a operação do SIN também se mostrou relevante, bem como simplificações e correções na representação dos polinômios característicos de usinas hidrelétricas. Outros pontos considerados, sem se esgotarem, foram a consideração de intervalos de discretização variáveis e a redução do número de cenários, mantidas as propriedades estatísticas das séries originais.

A partir dos pontos destacados, acredita-se que a proposta de abertura de código fonte e algoritmos torne-se secundária diante da necessidade de revisão de conceitos envolvidos na modelagem oficial, além de requererem revisão nos termos de governança. Desse ponto de vista, considera-se pertinente a substituição, ou eliminação, da proposta de alteração da Lei nº 10.848/2004, Art. 1º, §5º-C, por tratamento do tema modelagem em ambiente apropriado, sendo a abertura do código um aspecto secundário. Sendo assim, propõe-se a revisão dos compromissos explícitos assumidos, conforme parágrafo 3.54 da Nota Técnica nº 5/2017/AEREG/SE, podendo-se incluir a necessidade de revisão e adequação permanente dos algoritmos empregados na modelagem adotada no planejamento e operação do sistema.

6. Destinação de recursos para revitalização de bacias

A Lei n.º 9.433/1997 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Definiu que os Comitês de Bacia Hidrográfica integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e tem como competências, dentre outras, arbitrar sobre os conflitos relacionados aos recursos hídricos; aprovar e acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos de bacias; sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; e estabelecer critérios e o rateio de custo das obras de uso múltiplo de interesse comum ou coletivo.

Observa-se, portanto, que a atual legislação de recursos hídricos prevê a existência de organismos colegiados para que a União, Estados e setores da sociedade interessados sobre a gestão e o gerenciamento do recurso hídrico nas bacias tenham representação e poder de decisão. A proposta de alteração da Lei n.º 9.074, de 1995, descrita na Nota Técnica em consulta sugere a destinação de parte do valor do benefício econômico-financeiro adicionado pelo novo contrato de concessão a projetos de revitalização da Bacia do São Francisco, com o objetivo de recarga energética para recuperação do rio. Diversos estudos têm sido publicados demonstrando o esgotamento da disponibilidade hídrica em bacias de importante destaque econômico para o País e também o crescente conflito pelo uso do recurso hídrico entre seus usuários e algumas situações de potencial estresse hídrico. Conclusões indicam que, cada vez mais, a produção de energia assume papel secundário, cedendo espaço para o abastecimento, até por questões legais e de uso prioritário.

Nesse sentido considera-se importante o destaque dado na proposta de alteração da Lei n.º 9.074/1995, mas que seja estendido para todas as bacias, ou seja, a União deverá destinar parte do valor de que trata o inciso II do §8º a projetos de revitalização da bacia hidrográfica a qual o empreendimento pertence, viabilizando-se a aplicação desses recursos por meio dos comitês de bacia hidrográfica envolvidos. Com isso, outras bacias,

também com problemas crônicos e de relevante importância econômica para o País poderão ser atendidas da mesma forma e em seus objetivos diversos, inclusive o de restabelecimento do potencial gerador de energia elétrica.

7. Desjudicialização do risco hidrológico.

Considerando que as exposições provocadas pela geração fora da ordem de mérito (GFOM), ocorridas a partir de janeiro de 2013, também impactaram ativos (usinas hidrelétricas) de agentes de geração que não mais detêm a respectiva concessão, deve-se garantir a isonomia do ressarcimento a esses agentes que lhes foi imputado o respectivo ônus, mediante a aplicação da extensão da concessão aos ativos existentes atualmente.

Desta forma, verifica-se a necessidade de adequação da redação do artigo 2º, conforme a proposta contida no parágrafo 3.171 da Nota Técnica n.º 5/2017/AEREG/SE para a Lei n.º 13.203, de 08/12/2015, conforme segue:

Art. 2º

§1º É vedada a repactuação do risco hidrológico de que trata o art. 1º após a definição pela ANEEL dos parâmetros de que trata o caput.

§2º Os parâmetros de que trata o caput serão aplicados retroativamente, a partir de 1º de janeiro de 2013, sobre a parcela da energia cujo agente de geração titular, até 31 de outubro de 2017, tenha:

I - desistido ou não seja autor de ação judicial cujo objeto é a isenção ou mitigação de riscos hidrológicos relacionados ao MRE, ficando dispensados os honorários advocatícios em razão dessa extinção;

II - renunciado a qualquer alegação de direito sobre a qual se funde a ação de que trata o inciso I, mediante protocolo de requerimento de extinção do processo com resolução do mérito; e

~~III - desistido da repactuação ou não tenha repactuado o risco hidrológico nos termos do art. 1º, para a respectiva parcela de energia.~~

§3º O valor apurado decorrente da aplicação retroativa dos parâmetros de que trata o caput na forma do §3º será ressarcido ao agente de geração mediante extensão do prazo das outorgas vigentes com base em preço de referência compatível com o ressarcimento de que trata este §, limitada a quinze anos, dispondo o gerador livremente da energia.

I – Caso o agente não seja mais o titular da concessão objeto de retroação, o ressarcimento se dará mediante extensão do prazo de outra outorga vigente, a escolha do gerador, na forma do § 3º.

8. A questão ambiental e os processos de licenciamento

A proposta de aprimoramento do marco legal do setor de energia elétrica, apresenta apenas algumas citações e/ou referências à questão socioambiental, contidas nos tópicos “a” e “c”, e não configuram qualquer embasamento textual que aponte para a formação de um juízo de valor ou de uma proposta de aperfeiçoamento no segmento de licenciamento ambiental.

Por se tratar de temas relacionados à política pública, que tem o Estado como seu principal agente, políticas setoriais devem ser tratadas também em âmbito intersetorial, pois há necessidade de conjugação com a infraestrutura existente e futura de outros segmentos. A expansão do sistema energético e guarda forte vínculo com as políticas energéticas e suas interligações com as demais políticas de outros segmentos.

Em função da capilaridade do preço dos energéticos na estrutura econômica, o setor de energia elétrica exerce impacto significativo em decisões de investimento e financiamento e, como consequência, nos índices de preço de bens de consumo. Dessa forma, a energia encontra-se em uma posição privilegiada na configuração das estruturas produtivas em termos regionais e mundiais. Existe, portanto, forte correlação entre as políticas energéticas e outras políticas de Estado, com destaque para o papel cada vez mais importante da política ambiental na concepção e implementação das políticas energéticas. O estabelecimento de políticas energéticas não deve se restringir somente ao aspecto ou a análise da vertente de suprimento da demanda em quantidade suficiente, mas também é necessária a correta identificação e proposição de políticas em outros segmentos relacionados para que seja garantida a consistência adequada em função da abrangência envolvida.

Nesse sentido, as proposições em consulta, poderiam envolver a questão ambiental para propiciar a necessária solidez e segurança regulatória aos princípios para a reorganização do setor de energia elétrica e também ao novo marco legal do setor. Elas devem constituir uma base sólida para a viabilidade do desenvolvimento ambiental sustentável e, consequentemente, da segurança regulatória e atratividade dos segmentos de geração, transmissão e distribuição para novos investimentos. Dessa forma, há uma proposta detalhada de criação e estruturação de Autarquia Federal de Licenciamento Ambiental no item 9 Anexo, destacando-se sua pertinência e aderência aos objetivos pugnados pela consulta pública.

9. Anexo

Criação de Autarquia Federal de Licenciamento Ambiental

I. Disciplinamento do aproveitamento energético dos cursos de água

Trata-se, aqui, de proposição para que o Poder Concedente, por meio de Decreto Presidencial, disponha sobre o aproveitamento energético dos cursos de água, com as necessárias outras providências.

Exaustivamente discutida em passado recente com o Poder Concedente, a mesma encontra respaldo no art. 84, caput, inciso IV, da Constituição Federal, e tendo em vista o disposto no artigo 21, inciso XII, alínea (b) dessa mesma Constituição, e na Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, e, em síntese, carrega em suas premissas a simplicidade e abrangência necessárias à estruturação definitiva da etapa do planejamento setorial de bem comum estratégico para a Nação, quando considera:

- a) Os potenciais hidroenergéticos para aproveitamento energético dos cursos de água e sua transmissão associada, imprescindíveis ao desenvolvimento sustentável do país, bem como as áreas, declaradas de utilidade pública, para essa finalidade, terão sua utilização assegurada não só para geração de energia elétrica, mas também para o uso múltiplo dos recursos hídricos;
- b) Os potenciais hidroenergéticos serão considerados de utilidade pública e determinantes para o desenvolvimento sustentável do país, sendo que os potenciais hidroenergéticos ainda não estudados serão inventariados pela autoridade competente, impreterivelmente, no prazo de dez anos, a contar da data da publicação do aludido Decreto;
- c) O **Conselho Nacional de Política Energética – CNPE**, deverá definir, por meio de ato próprio, com base nos instrumentos de planejamento e diretrizes emanadas do Poder Concedente, a natureza de determinado potencial hidroenergético e sua área de localização, visando garantir o seu uso, devendo considerar, para tanto, a forma temporária (abarcando aqui os potenciais hidroenergéticos considerados como estimados) e a forma permanente (constituída dos potenciais hidroenergéticos confirmados e considerados estratégicos). A definição de um potencial estimado deverá incluir a delimitação do espaço requerido para os aproveitamentos hidroenergéticos, bem como os prazos para realização dos estudos para sua confirmação, sendo que o potencial hidroenergético permanente deverá ser considerado estratégico por resolução do **CNPE**;
- d) A destinação diversa das áreas onde se localizam os potenciais hidroenergéticos, segundo o disposto no mencionado Decreto, inclusive para criar espaços territoriais especialmente protegidos ou para impor limitações administrativas, estará condicionada à prévia anuência do Ministério de Minas e Energia.

Tal proposição considera a necessidade de garantir o suprimento de energia brasileira no médio e longo prazo, hábil a assegurar a qualidade de vida das presentes e das futuras gerações, bem como a competitividade do país vis à vis às exigências globais.

Com essa premissa, a presente proposta objetiva criar mecanismos para otimizar o planejamento integral dos potenciais de energia hidráulica do Brasil, bens da União e, portanto, de interesse nacional e do povo brasileiro, como determina o artigo 20, inciso VIII, da Constituição Federal.

A proposição engloba três eixos centrais: (i) o aproveitamento energético dos cursos de água (e sua transmissão associada), imprescindível ao desenvolvimento sustentável do país; (ii) o uso múltiplo dos recursos hídricos nas áreas especificamente definidas para o aproveitamento energético dos cursos de água; e (iii) a utilização de instrumentos de planejamento e diretrizes gerais pelo poder concedente para definição dos potenciais hidroenergéticos.

De fato, a segurança nacional e a segurança energética caminham conjuntamente e consideram o uso racional das fontes como necessário para seus objetivos. Isto está claramente disposto na Política Energética Nacional (PEN), instituída pela Lei nº 9.478/1997, logo em seu primeiro artigo:

“Art. 1º As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos:

I - preservar o interesse nacional;

II - promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos;

(...) IV - proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia;

É importante ressaltar que a proposta encontra-se em sintonia com os preceitos externados na Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA).

A rationale, expressamente presente no artigo 2º da PNMA, determina que o uso dos elementos naturais – solo, subsolo, água e ar – deve ser considerado no planejamento de qualquer atividade econômica. Preferencialmente, por meio de ações integradas que obedecem a certos princípios, que vão desde a educação ambiental até a recuperação de áreas degradadas, como se lê:

“Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: (...)”

Por isso, temos como certo que não se trata de coibir o desenvolvimento por meio do uso sustentável dos recursos naturais, pois tal desenvolvimento é um dos objetivos

republicanos estabelecido no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, mas apenas de conformar este uso à realidade de que certos recursos são escassos e de que precisamos preservá-los de uma total esgotabilidade. Nesta direção, assim como o planejamento não pode se furtar às questões ambientais, tampouco o pode no tocante às questões de segurança nacional.

Não há dúvida sobre a importância de incrementar a exploração dos potenciais hidráulicos do País, especialmente se considerarmos que grande parte deles sequer foi cotejada pelos órgãos públicos competentes, restando boa parte inexplorada e, na maioria dos casos, até mesmo desconhecida.

As áreas onde estão inseridos esses potenciais, cuja exploração, certamente, será primordial ao desenvolvimento sustentável do país nas próximas décadas, têm sido utilizadas e gravadas para fins diversos.

É fundamental promover o estudo das áreas situadas no território nacional que apresentem potencial hidráulico, assegurando o conhecimento sobre seu potencial hidroenergético e a opção pela sua utilização, se assim for estabelecida pelo governo.

A garantia da realização e atualização de estudos de potencialidade hidroenergética e inventários de bacias hidrográficas do país darão maior segurança e efetividade aos processos de implantação de futuros empreendimentos ligados à geração de energia, na medida em que permitirá a melhor visualização das áreas passíveis de aproveitamento hidrelétrico, de sua real capacidade de produção e das peculiaridades do meio ambiente de seu entorno.

A Constituição Federal estabelece que garantir o desenvolvimento é objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3º, II), e os seus princípios apontam para a utilização sustentável dos recursos ambientais em prol do desenvolvimento socioeconômico do país. Nos artigos 225 e 170, o texto constitucional legitimou a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, vedando qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a sua proteção, e preconizou a defesa do meio ambiente como uma das diretrizes da ordem econômica do país.

A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) determina expressamente, no artigo 4º, que um de seus objetivos é a compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

Assim, é necessário que o Poder Concedente identifique quais áreas no país são passíveis de aproveitamento hidrelétrico, realizando e atualizando os estudos de potencialidade hidroenergética e inventários de bacias hidrográficas; que seja destinada a estas áreas uso especial, em nome do interesse público de geração de energia elétrica, indispensável ao desenvolvimento da nação; que determine prazo para que sejam identificados os potenciais hidráulicos do país e as áreas necessárias à transmissão da energia associada; e que resguarde a destinação de desses potenciais para exploração de energia hidráulica.

II. Criação e Estruturação de Autarquia Federal de Licenciamento Ambiental

Para que qualquer esforço de se estabelecer, de forma profícua, os “princípios para a reorganização do Setor Elétrico Brasileiro”, e de se elaborar um conjunto consistente de “propostas de aprimoramento do marco legal do setor elétrico”, partimos da premissa de que o Poder Concedente deve estabelecer as condições necessárias para que os

empreendimentos do setor elétrico sejam observados na sua real condição, de interesse público mais que comprovado, isto é, sem medir esforços na articulação entre os entes do Estado para definição de prioridades ambientais e energéticas, entendidas aqui como a ação institucional desse Poder para viabilizar as prioridades definidas junto a toda a sociedade diretamente envolvida.

Neste contexto, o Estado deve, de uma vez por todas, encarar com a requerida seriedade a questão da consolidação definitiva da autarquia de licenciamento ambiental na esfera federal, a exemplo do que foi executado no passado com a criação das diversas Agências Reguladoras, dado que o licenciamento ambiental é uma função do Executivo, sendo capital para propiciar o adequado funcionamento dos setores produtivos, quando a Nação almeja o desenvolvimento sustentável.

Não sem efeito que propomos a criação e estruturação de uma “**AUTARQUIA FEDERAL DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL**”, que possua a necessária autonomia e independência administrativa e financeira, quadros tecnicamente capacitados e especializados, bem remunerados e com carreiras de estado claramente definidas. Tais carreiras, a título de parâmetro, podem ter equivalência e isonomia com as de Especialista de Regulação da **Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL**, de Especialistas da **Agência Nacional de Águas – ANA**, de Auditores Fiscais Federais e/ou Peritos da Polícia Federal.

Com isso, certamente serão criadas as condições para que o licenciamento ambiental dos empreendimentos do setor elétrico brasileiro seja mais bem estruturado, cabendo a um único responsável as consultas e articulações dentro das diversas esferas do Poder Concedente, e criando, inclusive, condições de identificar e apontar para a sociedade as inoperâncias nas diversas esferas intervenientes envolvidas.

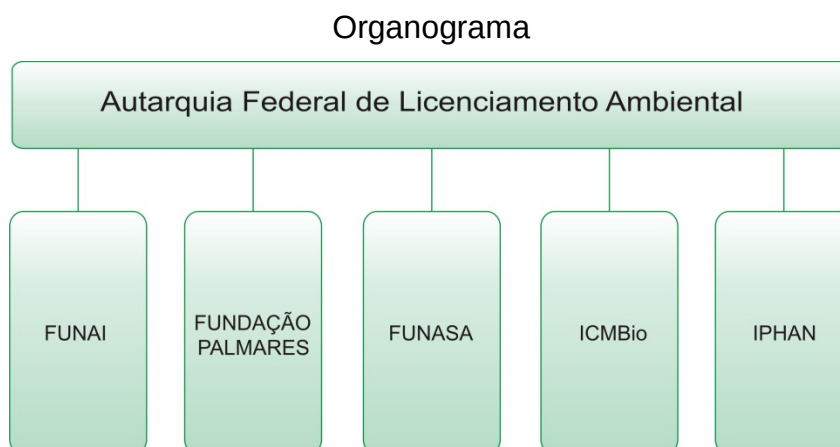
Desde o ano de 2013, a proposta apresentada ao Poder Concedente pelo **FMASE**, a qual contou com intensa participação e apoio da CESP, sugere de forma incisiva a necessidade de se caminhar para o modelo da presente proposição, quando pugna pelo estabelecimento de um novo marco legal para o licenciamento ambiental dos empreendimentos do setor elétrico, isto é, ela foi elaborada com o objetivo de garantir maior segurança jurídica e regulatória ao processo de concessão, implantação e operação de empreendimentos do setor e, conseqüentemente, maior segurança energética para o consumidor, sempre com vistas à sustentabilidade e à modicidade tarifária.

A proposta já apresentava como fundamento a necessidade de reformulação da estrutura de licenciamento ambiental afeta ao setor elétrico, implantada há mais de 30 (trinta) anos no país, para que esse importante instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente contribua efetivamente com a gestão ambiental e com a governança no processo de implantação de empreendimentos de geração e transmissão de energia.

À época, sugeria-se o fortalecimento da atual estrutura de licenciamento ambiental do **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA**, com a criação de uma entidade, interna ou externa ao **IBAMA**, vinculada ao **Ministério de Meio Ambiente – MMA**, que seria responsável pela coordenação entre os diferentes órgãos e entidades que hoje intervêm no processo de licenciamento ambiental (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, Ministério da Saúde – MS, Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, Fundação Cultural Palmares – FCP, Fundação Nacional do Índio – FUNAI, etc.).

Neste momento, consideramos adequado que se adote uma estrutura análoga à das Agências Reguladoras, com o vínculo ministerial adequado, de modo a formar um efetivo

balcão único de licenciamento, capitaneado pela **AUTARQUIA** proposta, como ilustra a figura abaixo.



Na atual proposição, consideramos oportuno avançar na análise de propostas já efetuadas, haja vista a clara percepção da compreensão hoje existente no Poder Concedente de que reformas e aprimoramentos são fundamentais à retomada do crescimento econômico do país, de modo a restaurar a confiança e credibilidade no Estado. O melhor exemplo para ilustrar tal percepção é a edição da **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 791, DE 25 DE JULHO DE 2017**, que “*Cria a Agência Nacional de Mineração e extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral*”. Certamente, tal iniciativa constitui-se em passo fundamental para o avanço do desenvolvimento do setor de mineração, e que bem serve de exemplo prático da premente necessidade de se considerar nossa proposição.

A partir da criação e estruturação da **AUTARQUIA**, deverão ser iniciadas as tratativas com os demais Estados membros da Federação para a necessária replicação do modelo estabelecido. A experiência mostra que já existe, por parte de alguns Estados, estruturas muito semelhantes à proposição aqui efetuada, o que certamente propiciará efeitos sinérgicos no aprimoramento do processo de licenciamento ambiental.

A **AUTARQUIA**, no âmbito federal, bem como seu respectivo espelho na esfera estadual, ficará responsável pelo licenciamento ambiental dos empreendimentos do setor elétrico, participando efetivamente desde a fase de planejamento energético do país. Tal participação iniciará com a análise dos inventários hidrelétricos das bacias hidrográficas e/ou dos relatórios R3, encaminhados pela **ANEEL**, resultando na emissão de ato administrativo de aprovação ambiental dos inventários e/ou dos relatórios R3.

No caso de bacias hidrográficas com mais de um inventário apresentados à **ANEEL**, esta deverá encaminhar à entidade todos os estudos realizados, sem distinção, para que se manifeste quanto à compatibilização socioambiental relativa ao aproveitamento energético de cada alternativa apresentada, por meio do ato administrativo de aprovação ambiental.

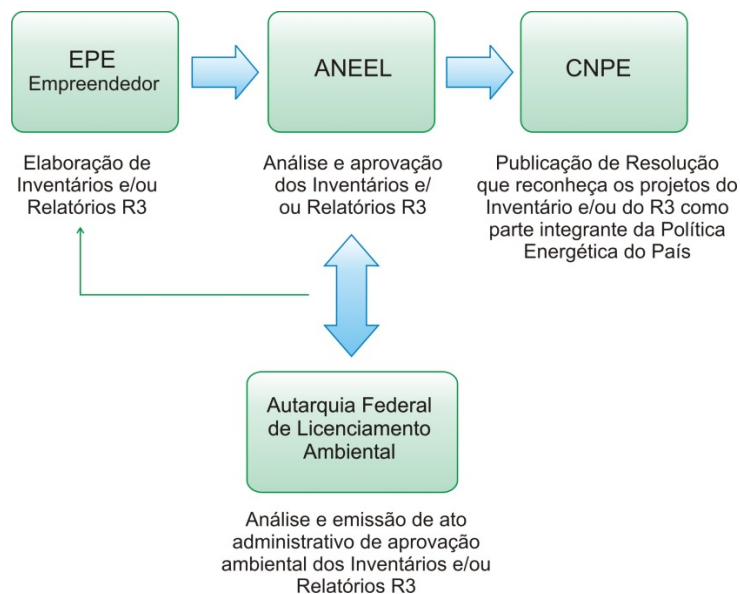
Para que isso seja possível, há necessidade da efetiva institucionalização, por ato do **Conselho Nacional de Política Energética – CNPE**, e aplicação integral da metodologia do Manual de Inventário Hidroelétrico de Bacias Hidrográficas (**Ministério de Minas e Energia – MME**, 2007), ainda que caiba uma atualização e aprimoramento dos aspectos socioambientais previstos no mesmo. Os inventários, bem como os relatórios R3, poderão ser levados a efeito pela **Empresa de Pesquisa Energética – EPE**, conforme previsto no art. 4º da Lei nº 10.847/04, ou por empreendedores do setor elétrico, independentemente do porte dos empreendimentos hidrelétricos e/ou de transmissão.

Ainda em relação aos inventários hidrelétricos, sugere-se que seja fortalecida, no conceito de aproveitamento ótimo, a variável socioambiental, por meio da alteração do art. 5º, §3º, da Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995, de modo que ela seja efetiva e fortemente considerada quando da escolha do arranjo de quedas, evitando-se discussões futuras sobre a compatibilidade do aproveitamento dos recursos hídricos e a proteção do meio ambiente.

O ato administrativo de aprovação ambiental dos inventários e/ou dos relatórios R3 será recebido pela **ANEEL**, junto aos demais documentos pertinentes, para fins de aprovação dos inventários e/ou dos relatórios R3 e, se for o caso, emissão de um parecer ao **CNPE**, recomendando que seja publicada uma Resolução que reconheça os projetos, independentemente do porte, como parte integrante da Política Energética do país e os indique como estratégicos de interesse público, estruturantes e prioritários para fins de implantação.

A ideia é que a análise e a aprovação ambiental dos inventários e/ou dos relatórios R3, realizadas pela **AUTARQUIA**, garantam maior segurança ao processo de licenciamento, mediante a antecipação da salvaguarda ambiental desde a fase de planejamento, e possibilitem oportunidades para o refinamento de custos, opção por melhores alternativas e minimização de possíveis conflitos. Isso se deve ao fato de que a análise feita pela **AUTARQUIA** considerará, antecipadamente, o posicionamento técnico dos diversos intervenientes no processo de licenciamento ambiental, conferindo maior segurança aos processos de concessão e autorização.

Fluxograma – Fase de inventário

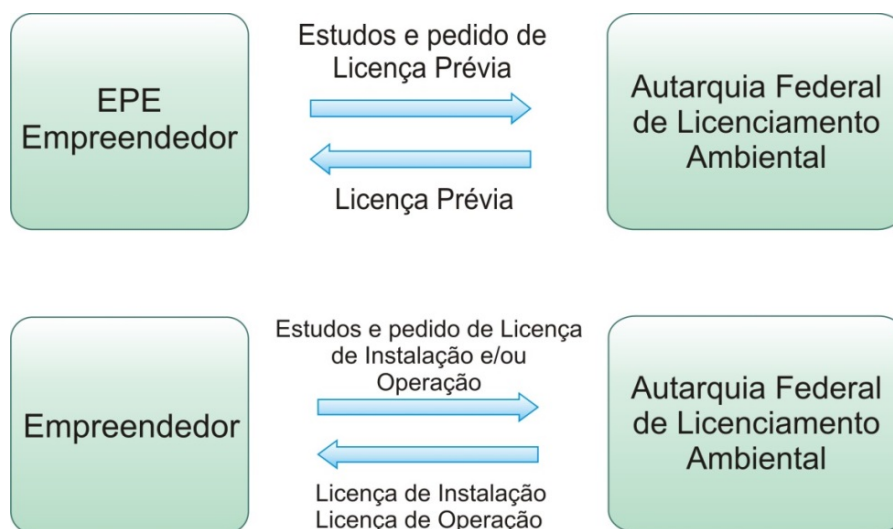


A **AUTARQUIA** também será responsável pela condução do processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos pontualmente considerados, mediante o estabelecimento de **Termos de Referência – TRs** padrão e de conteúdo mínimo, determinados por tipologia de empreendimento. Esses **TRs** deverão considerar as premissas e critérios de todos os intervenientes, sendo previamente submetidos à consulta pública.

Os estudos ambientais definidos nos **TRs** padrão, devidamente ajustados às características e especificidades de cada empreendimento, serão submetidos à análise da **AUTARQUIA**, que emitirá ou não a Licença Ambiental.

Para orientar a atuação da **AUTARQUIA** durante a fase de licenciamento, sugerimos que sejam compatibilizados os prazos do licenciamento ambiental e aqueles que compõem o planejamento do setor elétrico, em especial a data prevista para a entrada em operação dos empreendimentos, de modo a evitar que atrasos ocorridos durante o processo de licenciamento prejudiquem o adimplemento do cronograma previsto nos contratos de concessão, reduzindo o tempo de efetiva operação dos empreendimentos.

Fluxograma – Fase de licenciamento



Além de conduzir a análise do componente ambiental dos inventários e/ou dos relatórios R3 e o processo de licenciamento ambiental, emitindo os atos administrativos pertinentes, é ideal que a **AUTARQUIA** também participe das discussões do **Plano Decenal de Expansão de Energia – PDE** e **Plano Nacional de Energia – PNE**, assessorando efetivamente o **CNPE** na aprovação dos mesmos. A atuação da **AUTARQUIA** desde o **PDE** e o **PNE**, e especialmente na fase de inventário e/ou relatório R3, deverá garantir maior segurança e estabilidade ao planejamento do setor elétrico, evitando que questionamentos extemporâneos sejam postos em fases avançadas do processo de licenciamento.

Consideramos que a presente proposição é pragmática e factível, representando um importante marco para as discussões sobre o necessário aprimoramento do licenciamento ambiental dos empreendimentos do setor elétrico no país, ponto crucial para a consecução dos objetivos almejados nas presentes consultas públicas.

III. Incremento da Segurança Regulatória dos Leilões de Novos Empreendimentos

Nesta proposição, em particular, podemos de pronto constatar a intrínseca relação entre as duas proposições anteriores, o que nos confere a certeza de que o conjunto das mesmas, se efetivamente consideradas, poderão, em muito, contribuir para os objetivos pretendidos pelas consultas públicas aqui em análise.

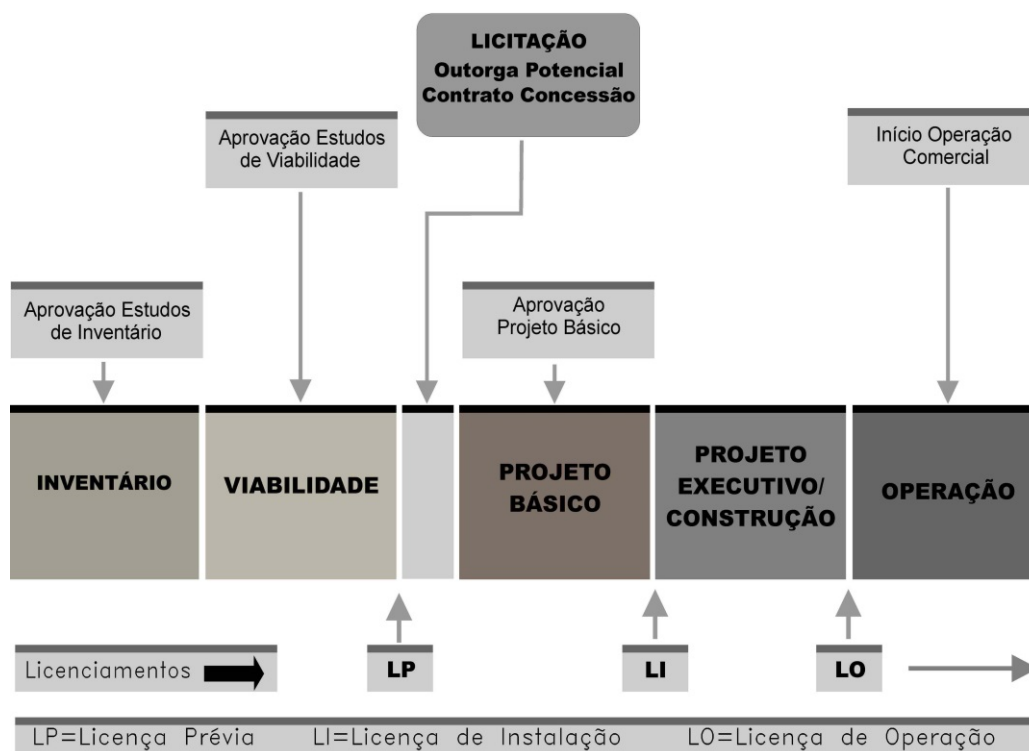
No contexto do **SEB**, o processo de licenciamento ambiental foi definido e estruturado a partir do ano de 1986, com a edição da **Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA nº. 001/86**, tendo sido devidamente elucidado e normatizado pelas Resoluções **CONAMA nº 06/87** e **nº 237/97**. Tais resoluções definiram e tornaram obrigatória a obtenção da **Licença Prévia – LP**, **Licença de Instalação – LI**, e **Licença de Operação – LO**.

Esses diplomas devem ser precedidos da apresentação e aprovação de documentos técnicos específicos, consubstanciados respectivamente no **Estudo de Viabilidade Técnico e Socioambiental – EVTA**, **Estudo de Impacto Ambiental – EIA** e **Relatório de Impacto Ambiental – RIMA**, e **Projeto Básico Ambiental – PBA**.

No modelo vigente, existe a obrigação de obtenção da **LP** antes dos leilões das concessões de empreendimentos do setor elétrico, mas somente no segmento de geração.

A mesma exigência não ocorre no segmento da transmissão, onde os empreendimentos são leiloados apenas com o **relatório R3** aprovado que, se observarmos atentamente a ilustração a seguir, estaria cumprindo para este segmento o papel análogo ao do **Estudo de Inventário**.

O licenciamento ambiental no processo de concessão do SEB



Neste contexto, e de pronto considerando a já mencionada intrínseca relação entre as proposições, constatamos haver uma assimetria que necessita de urgente aprimoramento por parte do Poder Concedente.

Com efeito, a implementação das proposições I e II tem o condão de conferir segurança regulatória e previsibilidade ao trato da questão socioambiental no contexto do licenciamento ambiental do **SEB**, e neste ponto, por si sós, são muito eficientes no segmento de geração.

Porém, a percebida assimetria de tratamento entre o segmento de geração e transmissão, no modelo atual, tem causado sérios prejuízos aos consumidores de energia do país, haja vista que, não raro, os empreendimentos de geração alcançam a condição de plena operação comercial sem que haja conexão disponível no segmento de transmissão.

Desta feita, a presente proposição consiste na **obrigatoriedade da existência da Licença Prévia – LP** para que se possa efetuar os leilões no segmento de transmissão, a qual deverá ser viabilizada pelo Poder Concedente, neste caso, por meio da **Empresa de Pesquisa Energética – EPE**, que já contará com interlocutores capacitados para cumprir seu papel institucional, no caso em tela a **ANEEL** e a **AUTARQUIA**, esta última devidamente instituída pela implementação da proposição II.

A modelagem dos procedimentos para a realização dos estudos necessários para a obtenção da **LP** no contexto do segmento de transmissão, após a implantação desta proposição, certamente passará por uma interlocução entre os diversos atores envolvidos com a questão, não se privando da participação dos empreendedores interessados, nos mesmos moldes hoje praticados pelo segmento de geração.

IV. Imediata Normatização Visando à Efetiva Remuneração dos Custos Associados a Demandas da Administração Pública

A questão da incorporação dos custos socioambientais na remuneração das geradoras, por meio da adequada regulamentação do §6º do artigo 1º da Lei 12.783/2013, vem sendo discutida intensamente junto ao Poder Concedente há muito tempo e, como marco das discussões, podemos considerar a data em que o aludido diploma legal foi sancionado, em 11/01/2013, cabendo aqui o necessário registro de que a questão dos custos socioambientais já vinha sendo abordada pelos agentes setoriais desde a edição da Medida Provisória 579/2012, em 11/09/2012.

Desde então, inúmeras iniciativas foram adotadas pelos diversos agentes e suas respectivas associações, sem que se obtivesse êxito e, em algumas oportunidades, nem mesmo uma abertura para a adequada exposição da questão.

Assim, necessária se faz uma breve contextualização do problema, haja vista a evolução do entendimento da **ANEEL** sobre o tema e a mudança significativa de postura do Poder Concedente neste momento, esta última evidenciada pelas consultas públicas objeto deste documento.

O cenário começou a se alterar a partir da Audiência Pública **ANEEL 031/2014**, que, ao tratar das medidas que disciplinariam a remuneração dos investimentos em usinas hidrelétricas cotistas, com vistas a manter a qualidade e continuidade da prestação do serviço, possibilitou introduzir importantes avanços no regramento desta modalidade de geração de energia elétrica.

Os avanços confirmaram-se por meio de algumas proposições presentes na minuta do Submódulo 12.3 do documento, nas quais foi possível perceber a preocupação da Agência em preencher lacunas regulatórias deixadas durante a edição da Medida Provisória nº 579/2012, convertida na Lei nº 12.783/2013, pois, como defendido pelos agentes à época, o reconhecimento na remuneração dos investimentos em melhorias e ampliações realizadas nas referidas usinas configurava-se em condição *sine qua non* para garantir a qualidade e a continuidade desses empreendimentos nos próximos anos, garantindo sustentabilidade empresarial mínima aos concessionários.

Pudemos observar avanços na proposta de regulação e, apesar de outras questões ainda passíveis de aprimoramentos, um ponto imprescindível não foi abordado na aludida Audiência Pública, qual seja o reconhecimento das despesas relacionadas às “demandas ambientais”.

Como era de conhecimento da **ANEEL**, a regulamentação tem exigido dos empreendimentos hidrelétricos compensações ambientais cada vez maiores, produzindo um ônus que não foi reconhecido nas receitas das usinas que operam dentro do regime de cotas. Na Nota Técnica nº 032/2014-SRG-SRE/ANEEL, documento que subsidiou os encaminhamentos da Audiência Pública em comento, o problema é tangenciado, contudo sem oferecer solução:

“53. Pelos aditivos contratuais das usinas alcançadas pela Lei nº 12.783/13, existem três fontes de recursos para as novas concessões: (i) custos de operação e manutenção; (ii) melhorias; e (iii) ampliações. **Porém, há outros gastos que precisam ser equacionados, com destaque para investimentos associados a demandas da administração pública, tais como licenciamento ambiental, outorga pelo uso da água, etc.** e investimentos em bens não reversíveis, como hardware, veículos, infraestrutura administrativa, etc.

“54. Dessa forma, para investimentos em bens não reversíveis, prever-se-á remuneração para investimentos que somem até 5% da GAG_{O&M}. Já para aqueles decorrentes de demandas da administração pública, ainda não há convergência das áreas técnicas para o encaminhamento a ser dado. **Avalia-se tratá-los em O&M ou como investimento, sem remuneração. Por enquanto, não foi incorporado à minuta do normativo texto referente a demandas da administração pública..**” (grifo nosso)

Entretanto, a despeito do exposto na citada Nota Técnica, a Resolução Normativa 605/2014, publicada no Diário Oficial da União de 19/03/2014, aprovou o Manual de Contabilidade do Setor Elétrico – MCSE, instituído pela Resolução Normativa nº 444, de 26/10/2001, e que deveria ser utilizado pelas empresas a partir de 2015. Por sua vez, o MCSE – Versão 2015, incorporou integralmente as sugestões apresentadas na Audiência Pública ANEEL 026/2013, no tocante ao reconhecimento dos custos socioambientais (diretos) dos empreendimentos em operação, tais como:

- a) Os custos advindos do processo de licenciamento ambiental (implantação e monitoramento de programas, trâmites burocráticos, pagamento de taxas para obtenção e renovação de licenças, etc.);
- b) Os custos advindos do cumprimento de legislação ambiental específica, em âmbito nacional, estadual ou municipal;
- c) Os custos oriundos de condicionantes exigidos por agentes de financiamento;
- d) Os custos associados às atividades que contribuem para a sustentabilidade dos empreendimentos e para a otimização dos processos que utilizam recursos naturais; e
- e) Os custos associados às atividades que contribuem para o cumprimento da Política Nacional do Meio Ambiente e para os Acordos Ambientais Internacionais dos quais o Brasil seja signatário.

Vistos em conjunto, esses custos abrangem boa parte das situações nas quais as empresas realizam suas atividades ambientais, com vistas ao desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, defendia-se fortemente naquele momento que os custos socioambientais relacionados no MCSE, e que são divulgados no Balanço Social das empresas a partir de 2015, deveriam ser considerados no cálculo da receita regulada das referidas concessionárias de geração e classificados

como **“Demandas da Administração Pública”**, conforme brevemente exposto na referida Nota Técnica.

Restava então incontestado, na visão dos agentes, que o não reconhecimento desses valores inviabilizava a execução das atividades socioambientais dos empreendimentos de geração de energia elétrica, causando relevante prejuízo no cumprimento da legislação, comprometendo, inclusive, seu desempenho econômico.

Na esteira da já mencionada evolução do entendimento da **ANEEL** sobre o tema, podemos observar que, na Nota Técnica nº 078/2014-SRG-SRE/ANEEL, o entendimento da SRG/ANEEL é de que há necessidade de reconhecimento de um adicional de receita para ressarcir as despesas com demandas da Administração Pública.

Para a SRE/ANEEL, o entendimento é que se as referidas demandas culminem em investimentos a serem realizados pelos concessionários, naturalmente os custos serão tratados nos termos da Resolução Normativa em epígrafe, enquanto que se as referidas demandas culminem em despesas operacionais, estas devem ser geridas com os recursos da GAGo&m, pois nos Aditivos aos Contratos de Concessão, as concessionárias reconheceram que a GAG definida no referido Contrato era suficiente, em 1º de janeiro de 2013, para manter o equilíbrio econômico e financeiro da concessão, **porém esse equilíbrio econômico não contempla arcar com novas demandas de investimentos e despesas operacionais, associados a possíveis exigências por parte da ANEEL, ANA, IBAMA, IPHAN, ONS, etc.**

Apesar de esses entendimentos terem sido considerados divergentes pelas superintendências envolvidas e pela relatoria do processo, avaliamos que ambos são pertinentes e, principalmente, não são mutuamente excludentes.

Neste contexto, reafirmamos nossa convicção de que, para as novas demandas da Administração Pública, cujos custos se materializaram após 1º de janeiro de 2013, e que continuam a se materializar, ano após ano, existe a imperiosa necessidade de ressarcimento dos custos envolvidos, mediante estabelecimento de resoluções normativas ou autorizativas.

Cabe aqui o registro da constatação, um tanto quanto elementar, de que os empreendimentos de geração objetos desta proposição, quais sejam àqueles alcançados pela Lei nº 12.783/2013, possuem tratamento idêntico no quesito da regulação tarifária dos segmentos de transmissão e distribuição, sendo que estes então, por isonomia, devem ser considerados no pugnado ressarcimento dos custos aqui discutidos.

De forma consolidada, esta proposição considera como fundamental a necessidade de edição de **norma específica** que discipline o **reconhecimento** e estabeleça, de forma clara, o **ressarcimento dos custos** socioambientais (diretos), oriundos de **demandas da administração pública**, dos empreendimentos em operação dos segmentos de geração, transmissão e distribuição, tais como:

De forma consolidada, esta proposição considera como fundamental a necessidade de edição de **norma específica** que discipline o **reconhecimento** e estabeleça, de forma clara, o **ressarcimento dos custos** socioambientais (diretos), oriundos de **demandas da administração pública**, dos empreendimentos em operação dos segmentos de geração, transmissão e distribuição, tais como:

1. Os custos advindos do processo de licenciamento ambiental (implantação e monitoramento de programas, trâmites burocráticos, pagamento de taxas para obtenção e renovação de licenças, etc.);
2. Os custos advindos do cumprimento de legislação ambiental específica em âmbito nacional, estadual ou municipal;
3. Os custos decorrentes de regulamentações específicas de agências e órgãos reguladores (ANEEL, ANA, ONS) que, por sua natureza, se caracterizam como mais uma das demandas da administração pública (iniciativas de segurança, riscos socioambientais, melhoria da base de dados, controle de cheias, etc...);
4. Os custos oriundos de condicionantes exigidos por agentes de financiamento;
5. Os custos associados às atividades que contribuem para a sustentabilidade dos empreendimentos e para a otimização dos processos que utilizam recursos naturais;
6. Os custos associados às atividades que contribuem para o cumprimento da Política Nacional do Meio Ambiente e para os Acordos Ambientais Internacionais dos quais o Brasil seja signatário.

Esta última proposição completa o conjunto das três anteriores, sempre com o foco na construção e manutenção da adequada segurança regulatória e sustentabilidade dos aspectos socioambientais do setor elétrico, e sempre considerando os segmentos de geração, transmissão e distribuição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Nota-se claramente que as assertivas, observações, argumentos e proposições evidenciam a necessidade de aperfeiçoamentos e mudanças no sentido de uma segurança regulatória adequada e aderente às necessidades do setor em todas as esferas consideradas, em que deve prevalecer a necessária simplicidade e o pragmatismo no trato de questões tão estratégicas.

Se realmente o maior compromisso é com o bem-estar da Nação, sempre há uma boa idéia a considerar. Se somarmos a isso a vontade política, no seu mais puro significado, temos

convicção da conveniência e oportunidade de implementação das proposições ora formuladas.

Como observado, não há necessidade de rupturas profundas ou “pirotecnia” para que se possa efetivamente contribuir com proposições e recomendações exequíveis, aderentes, consistentes e, principalmente, convergentes com as percepções dos principais atores integrantes no processo em discussão.

Assim, constata-se que para o setor elétrico o ideal será construir uma perenidade articulada das estratégias regulatórias, aqui também considerada a questão do licenciamento ambiental, a ser adotada como postura pelos sucessivos representantes do Poder Concedente, quaisquer que sejam as cores de suas ideologias, reafirmando a importância de uma posição firme e balizada por parte desses representantes, a bem da segurança energética e bem-estar da Nação.

Por fim, colocamo-nos à disposição do Ministério de Minas e Energia – MME, ou de outro representante do Poder Concedente por ele designado, para o detalhamento e aprofundamento das proposições ora apresentadas.