



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
3ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO  
CONSUMIDOR E ORDEM ECONÔMICA**

**RECOMENDAÇÃO Nº 2/2019**

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, por intermédio da 3<sup>a</sup> Câmara de Coordenação e Revisão, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com amparo nos artigos 127, caput, 129, incisos II e VI, da Constituição Federal, nos arts. 1º, 2º, 5º, inciso I, *caput*, inciso II, letra “c”, inciso III, letra “d” e 6º, incisos VII e XX, da Lei Complementar nº 75/93, e

**CONSIDERANDO** que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do art. 127 da CF/88;

**CONSIDERANDO** ser função institucional do *Parquet*, entre outras, promover o inquérito civil público e a ação civil pública para a proteção irrestrita do consumidor e de outros interesses metaindividuais, conforme previsão constitucional estatuída no inciso III do artigo 129;

**CONSIDERANDO** que a regulação setorial, de competência da respectiva agência reguladora, não é exercida sem contrastes, ou seja, esta não é livre para dispor do modo que lhe aprouver, senão no estreito limite da liberdade regulatória que se mostre a mais vantajosa para as presentes e futuras gerações, até mesmo da perspectiva ambiental e de outras externalidades, nem estando ela imune ao mais amplo contraste judicial, especialmente frente ao amplo espectro de atuação por parte do Ministério Público dos Estados e do Ministério Público Federal;

**CONSIDERANDO** o previsto no artigo 4º da Lei nº 13.874/2019, o qual prevê que é dever da administração pública evitar o abuso do poder regulatório, de maneira a indevidamente criar reserva de mercado, favorecendo, na regulação, grupos econômicos; redigindo normatividade que impeça a entrada no mercado de novos competidores, aumentar custos de transação sem demonstração de benefícios, etc.;

**CONSIDERANDO** a exiguidade temporal da Consulta Pública nº 025/2019 – 45 dias (nestes últimos dias prorrogado até 30 de dezembro de 2019, portanto, mais 30 dias), mormente se tomados em consideração os mais de 100 dias da Audiência Pública nº 01/2019 e mesmo os quase 150 dias gestacionais em que a ANEEL quedou-se silente em relação ao setor específico até a abertura da

Consulta Pública nº 025/2019 (que trouxe alterações nas premissas adotadas);

**CONSIDERANDO** que a Resolução nº 482, de 17 de abril de 2012, aperfeiçoada, posteriormente, pela Resolução Normativa nº 687, de 24 de novembro de 2015, constitui **um marco regulamentar pioneiro e fundamental para o desenvolvimento do setor de microgeração e minigeração distribuída de energia elétrica**, indutora de uma principiante e benfazeja indústria setorizada que é geradora de empregos e desenvolvimento, liberdade de iniciativa para o particular e, mesmo, parcial independência no fornecimento de energia elétrica, sempre faltante em lugares remotos e mesmo em toda parte, até em qualidade, face ao consumo histórico crescente no País, não suprível plenamente por geradores concentrados e distribuidores, ao menos sem custos elevados e sem prejuízos significativos ao meio ambiente;

**CONSIDERANDO** que a regra básica fundamental (faturamento somente sobre a diferença positiva entre o montante consumido e a energia injetada) desta incipiente indústria de fontes renováveis independentes e particulares está na consagração do sistema de compensação em que a energia ativa gerada compense o consumo de energia elétrica (art. 6º e 7º da Resolução nº 482, atualmente, com as alterações e acréscimos da Resolução nº 687), regra esta que, de fato, é indutora na sociedade brasileira, que por sua iniciativa e recursos é capaz de gerar energia elétrica sem capital público investido, insumo de valor inestimável para o desenvolvimento nacional, no caso, quebrando nossa tradição histórica de concentração de poder econômico e subsequente subdesenvolvimento e mesmo pobreza, pela benfazeja iniciativa de pulverizar, no território nacional, a geração de energia elétrica distribuída, limpa, inesgotável e ambientalmente correta e mesmo fomentando uma atividade que visa à independência, ao menos parcial, da sociedade civil em relação aos serviços públicos, o que é constitui um valor inestimável;

**CONSIDERANDO** que a Resolução nº 687/2015, aperfeiçoando metodologia anterior, e mesmo para trazer transparência e poder verificar as obrigações à cargo de concessionárias, estabeleceu o sistema eletrônico de envio de solicitação de acesso, que constitui medida complementar importante para que se desse efetividade à regulamentação firmada, medida esta que deve ser ampliada para outros aspectos, inclusive para detecção de imposição de barreiras técnicas desarrazoadas, ao final, impeditivas do estabelecimento de micro e da minigeração de energia;

**CONSIDERANDO** que o universo de consumidores cativos de energia elétrica, no País, é de cerca de 85.000.000 (oitenta e cinco milhões de consumidores), valor este que cresce cerca de 2.000.000 ao ano (dois milhões ao ano de novos consumidores cativos), mesmo no cenário de tímido desempenho da economia nacional, enquanto que os consumidores com geração própria são menos do que 170.000 (cento e setenta mil geradores-consumidores = 0,2% dos consumidores), o que está a revelar que a observância das regras atualmente vigentes são extremamente importantes para que esta forma distribuída de geração de energia continue se desenvolvendo, até mesmo para que o País possa recuperar o “terreno perdido” em ganhos e escala neste setor para apresentar-se competitivo no cenário internacional;

**CONSIDERANDO** que o desenvolvimento da micro e da minigeração distribuída de energia elétrica não põe em oposição consumidores cativos e consumidores-geradores, sendo mesmo desqualificada tal equiparação metodológica, de modo que estudos já formulados deverão ser aperfeiçoados, com a participação de todos os interessados, incluindo na metodologia todas as externalidades positivas e negativas que a geração distribuída e concentrada produz no sistema em geral;

**CONSIDERANDO** que a energia solar é uma fonte de energia limpa, contribuidora e com potencial de ser explorada no Brasil em condições mais vantajosas que em países líderes no uso desta fonte de energia, tratando-se de fonte totalmente renovável e inesgotável e mesmo

considerada uma alternativa energética muito promissora para enfrentar os desafios da expansão de oferta de energia com menor impacto ambiental, além de representar uma desejável diversificação da matriz elétrica brasileira;

**CONSIDERANDO** que a energia elétrica gerada próxima ao consumo (geração distribuída) economiza a água de hidroelétricas, reduz o uso de termoelétricas, evita o uso das redes de transmissão, alivia as redes de distribuição, auxilia na evitação das bandeiras amarela e vermelha (tarifas mais caras), minimizando, por fim, investimentos em geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, além de reduzir perdas, benefícios estes compartilhados por todos os usuários do sistema elétrico brasileiro;

**CONSIDERANDO** que o desenvolvimento do respectivo setor não conta com nenhum subsídio governamental, ou seja, o mercado tem crescido de maneira espontânea, sem interferência do governo;

**CONSIDERANDO** as informações de que distribuidoras estão passando a atuar na micro e minigeração distribuída, seja em vendas ou arrendamento de sistemas solares de produção de energia para grandes consumidores, possuindo dados e informações não disponíveis aos demais agentes econômicos atuantes no setor (perfil de consumo de clientes, capacidade de pagamento, pontos de rede com maior simultaneidade, pontos de maiores perdas, etc.), sem falar em facilidades de acesso aos seus sistemas de distribuição, o que constitui fato grave e retrai o caráter competitivo no mercado, objeto de interesse da Agência Reguladora que possui o dover de comunicar aos órgãos de defesa da concorrência (CADE) toda e qualquer infração à Ordem Econômica, além do dover de agir preventivamente no âmbito regulatório (arts. 25, 26, 27 e 28 da Lei nº 13.848/2019);

**CONSIDERANDO** a crescente mão-de-obra direta empregada na geração fotovoltaica, já atualmente com cerca de mais de 100.000 trabalhadores, e cujos empregos surgiram em face do modelo atualmente vigente, cujo marco regulatório propiciou o início de um crescimento consistente, porém bastante modesto até agora (no comparativo à geração tradicional de energia no país) e a organização e a consolidação de uma cadeia produtiva importante que, no futuro, poderá mesmo agregar valor na pauta da exportação de bens e serviços, ao menos com importantes parceiros comerciais menos desenvolvidos;

**CONSIDERANDO** que a geração distribuída traz diversos benefícios ao País, estrategicamente reduzindo perdas e postergando investimentos em transmissão e distribuição, trazendo alívio da demanda elétrica em horário diurno e, portanto, reduzindo custos aos consumidores; que nos insere na tendência mundial de estabelecimento de fontes renováveis e descentralizadas, contribuindo sobremaneira para o desenvolvimento sustentável;

**CONSIDERANDO** que a nova normatividade proposta desacelerará significativamente a ampliação deste mercado, trazendo insegurança e prejuízo às empresas e consumidores que já investiram nesta alternativa; na verdade, pela importância da ANEEL e seus marcos regulatórios, o mercado específico já se ressente da necessária segurança jurídica, não permitindo planejamento seguro em face de anunciadas possíveis mudanças, mesmo com efeitos sobre quem já contratou, pois a indústria do setor, por exemplo, pautou-se na lógica dos 25 anos, tempo de vida útil presumida dos painéis solares, o que está a revelar que qualquer medida nova, de efeitos econômicos concretos, seja informada num planejamento de mais longo prazo, não ocorrente na presente Consulta Pública e suas alternativas;

**CONSIDERANDO** que as perdas evitadas com a geração distribuída não foram corretamente consideradas pela ANEEL pois, exemplificativamente, as perdas são diminuídas nas hipóteses de

simultaneidade (geração e consumo simultâneos) que tem valor significativo entre consumidores comerciais e industriais; também a geração distribuída tem o efeito da energia injetada encontrar uma carga de uso em circuito bastante pequeno, o que gera considerável redução de perdas, também não consideradas ou ao menos não adequadamente valoradas;

**CONSIDERANDO** a imperiosa e imprescindível estabilidade regulatória, já arranhada a confiança/estabilidade com as mudanças anunciadas pela Agência (Alternativas 1, 2, 3, 4 e 5), pela mudança regulatória em estudo que antecipou conclusões parciais negativas ao desenvolvimento do setor fotovoltaico, com potencial imenso de prejuízo tanto a valores individuais, e talvez mais ainda a valores difusos e coletivos, integrantes de uma Ordem Econômica voltada para o bem de todos num ambiente de sustentabilidade (art. 170 da Constituição Federal);

**CONSIDERANDO** que a micro e minigeração de energia não avança sobre rios e florestas, não polui o ar, não necessita de grandes projetos hidroelétricos ou de mineração de carvão, e evita a emissão de gases de efeito estufa, com isso contribuindo para o País cumprir com metas internacionalmente assumidas no Acordo de Paris;

**CONSIDERANDO** que a execução de atividades finalísticas da ANEEL deve pautar-se pelas diretrizes de prevenção de potenciais conflitos (Decreto nº 2.335/97, art. 3º, inciso I), regulação e fiscalização realizadas com o caráter de simplicidade e pautadas na livre concorrência entre os agentes, no atendimento às necessidades dos consumidores e no pleno acesso aos serviços de energia elétrica (inciso II), adoção de critérios que evitem práticas anticompetitivas e de impedimento ao livre acesso aos sistemas elétricos (inciso III), e mesmo deve incentivar o combate ao desperdício de energia no que diz respeito a todas as formas de produção, transmissão, distribuição, comercialização e uso da energia elétrica (inciso IX do art. 4º);

**CONSIDERANDO**, também, que na operação do Sistema Interligado Nacional serão considerados os mecanismos de segurança operativa, podendo incluir curvas de aversão ao risco de deficit de energia, as restrições de transmissão e mesmo o custo do deficit de energia (Lei nº 10.848, art. 1º, § 3º, 4º e 5º) e mesmo a desejabilidade de que a consumidores de energia não sejam repassados a assunção de riscos hidrológicos em face do acautelamento de nova geração concentrada hídrica de energia no cotejo com a geração distribuída fotovoltaica ou mesmo de outras fontes de pequeno porte (art. 2º, § 1º);

e, por fim,

**CONSIDERANDO** que a Política Energética Nacional tem, entre seus objetivos, o fim de “promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos” (Lei nº 9.478/97, art. 1º, inciso I), “proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia” (inciso III), “identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País” (inciso VII), “utilizar fontes alternativas de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis” (inciso VIII), “atrair investimentos na produção de energia” (inciso X), o que reconduz ao incentivo permanente e acautelamento efetivo, eficaz e permanente da geração de energia diretamente por particulares, micro e minigeradores, a partir de fontes fotovoltaicas, hídricas e de outras fontes aproveitáveis, conforme acima referido;

## RECOMENDA

à AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA-ANEEL:

- a) a mais breve comunicação ao mercado, de modo a retirar parte da insegurança jurídica gerada com a possibilidade da mudança brusca e prematura do marco regulatório (em face de seu modestíssimo desenvolvimento – pouco mais de 1% da energia gerada), de modo a preservar as regras vigentes para os consumidores que já possuem GD (geração distribuída) (ou que venham a qualificar sua proposta de acesso até a nova normatividade), pois a racionalidade econômica de 25 anos (tempo de vida útil estimada para os painéis) foi fundamental para a concretização destas instalações, sendo, portanto, desaconselhável que os contratos em curso (ou em formação) sejam substancialmente afetados, retirando qualquer racionalidade econômica em que se fundaram;
- b) seja enfaticamente avaliada a manutenção das regras atuais vigentes até que a energia elétrica gerada distribuidamente atinja, no mínimo, o patamar de 5% (ou mesmo de 10%) de toda a energia produzida no País (pelas benéficas potencialidades performáticas não apreensíveis em cálculo econômico prévio) como ocorreu em experiências internacionais bem sucedidas [tome-se em conta de que Austrália, China, EUA e Japão contam com mais de 2.000.000 (dois milhões) de sistemas de geração distribuída e Alemanha, Índia, Reino Unido e outros com mais de 1.000.000 (um milhão) de sistemas, enquanto no Brasil se está abaixo do patamar de 170.000 sistemas], sendo que um modelo de transição gradual poderia ser estabelecido após o atingimento de um patamar mínimo a ensejar a alteração das regras atuais (sempre respeitadas as demais perspectivas, em especial, a do ponto de vista dos consumidores-produtores, financiadores desta novel indústria);
- c) seja adotado um modelo eficiente de fiscalização e controle por parte da ANEEL das atividades de aprovação de projetos e conexão à rede pública junto às distribuidoras, no caso da Geração Distribuída, cuidando para que prazos sejam observados com rigor, barreiras técnicas não sejam opostas como forma de inviabilizar e/ou dificultar e/ou encarecer as ligações, permitindo que, no próprio Site da ANEEL (ou de entidades não ligadas/subsidiadas por distribuidoras), sejam protocoladas reclamações, sempre delas dando o devido tratamento a ANEEL, até a solução final do caso, impondo autos de infração, no caso de inobservância legal/regulamentar e aumento de penalidades em caso de recalcitrância;
- d) que eventual mudança de normatividade seja feita de forma simplificada e gradual, por exemplo, sendo o caso, por hipótese, de que se façam necessárias mudanças no sistema de compensação, estas sejam escalonadas em pequenos percentuais, até um patamar não inibitório do constante crescimento do setor, sempre tomando em conta que um payback de 5 anos é um ótimo desejável (que a ANEEL deve aferir concretamente), um tempo satisfatório para retorno do investimento da perspectiva de consumidores financiadores desta incipiente indústria, particulares que, no Brasil, pela insegurança jurídica em geral, sempre são avessos a assumirem riscos e compromissos de mais de 5 anos - exceção à questão relativa à moradia;
- e) se tome em consideração que as mudanças, eventualmente estabelecidas, não venham desacelerar esta indústria, promovendo estudos e mesmo se avance para a possibilidade da venda de energia produzida distribuidamente (e mesmo evoluindo para a inserção de sistemas de armazenamento na Geração Distribuída), de modo a provocar eficiência e modicidade de tarifas na geração concentrada, permitindo o afluxo de tecnologias disruptivas e que tragam mais benefício à coletividade em geral, pois a ideia de que perdas compõem os custos é antieconômica e tem a consequência de que distribuidoras possam se mostrar menos motivadas em tomar providências para a eliminação destas perdas, face ao automático repasse aos consumidores (perdas nas redes superiores a 17%);
- f) seja informado ao mercado a manutenção da “Alternativa Zero”, até ulterior deliberação, já considerando o prejuízo detectado no mercado na simples anunciação do desincentivo ao setor,

mesmo a partir da chamada “Alternativa 1” e, portanto, sinalizando *ex ante* a observância desta recomendação;

g) seja avaliada a conveniência de formulação de nova consulta pública, com uma metodologia mais abrangente e que inclua as externalidades, neste caso, com período de vigência não inferior a 180 dias e realização de audiências públicas ao menos nas cinco regiões do País, com transmissão e registro eletrônico das mesmas, seja por sua dimensão territorial, seja por sua diversidade regional e mesmo cultural, face a presença da Geração Distribuída em mais de 70% dos municípios brasileiros, o que legitimaria sobremaneira a regulação respectiva. Neste aspecto, sendo o caso, que a metodologia e dados concretos apresentados sejam pautados pelo mais legítimo interesse nacional, o que recomenda cautela no automatismo de transporte de estudos/regulações de outros países, pela evidente assimetria de realidades;

Fixa-se o prazo de 20 (vinte) dias, a contar do recebimento desta, para manifestação expressa sobre o acatamento da presente Recomendação, para os itens constantes na letras “a” e “f” e 120 (cento e vinte) dias para as demais letras, registrando-se desde logo que, na hipótese de desatendimento, serão adotadas as medidas cabíveis.

Brasília, 25 de novembro de 2019.

LUIZ AUGUSTO SANTOS LIMA  
Coordenador da 3<sup>a</sup> CCR  
Subprocurador-Geral da República

LAFAYETE JOSUE PETER  
Membro da 3<sup>a</sup> CCR  
Procurador Regional da República



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00531295/2019 RECOMENDAÇÃO nº 2-2019**

Signatário(a): **LAFAYETE JOSUE PETTER**

Data e Hora: **26/11/2019 16:13:43**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **LUIZ AUGUSTO SANTOS LIMA**

Data e Hora: **26/11/2019 16:20:34**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave B739131C.47E3B8B4.13893879.8B057A4E