

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 277, de 2015, do Senador Wilder Morais, que *altera a Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, para permitir que as concessionárias, as permissionárias e as autorizadas de serviço público de distribuição de energia elétrica desenvolvam atividades de geração de energia elétrica.*

SF/19927.75764-08

Relator: Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

I – RELATÓRIO

Tramita nesta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 277, de 2015, de autoria do Senador Wilder Morais, que propõe alterar a Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, para permitir que as concessionárias, as permissionárias e as autorizadas de serviço público de distribuição de energia elétrica desenvolvam atividades de geração de energia elétrica.

O PLS é constituído por três artigos. O art. 1º propõe inserir dois parágrafos no art. 4º da Lei nº 9.074, de 1995. O § 13 autoriza as distribuidoras a desenvolver atividade de microgeração, desde que: (i) a fonte seja solar fotovoltaica; (ii) a microgeração seja destinada à injeção em sua rede a partir de equipamentos instalados em unidades consumidoras; e (iii) a atividade de microgeração respeite a janela de cinco anos entre a manifestação de interesse da distribuidora e a compra, ou a instalação de equipamentos. Já o § 14 estabelece que a aquisição, a instalação e a manutenção dos equipamentos destinados à microgeração sejam remuneradas pelas tarifas de suprimento de energia elétrica das distribuidoras.

O art. 2º do PLS propõe acrescentar o art. 2º-A na Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010, para determinar que a Tarifa Social de Energia Elétrica, a que fazem jus atualmente as unidades consumidoras classificadas

na Subclasse Residencial Baixa Renda, só seja aplicável a essa classe de consumo se essas unidades permitirem que as distribuidoras instalem e realizem manutenção dos equipamentos de que tratam os §§ 13 e 14 do art. 4º da Lei nº 9.074, de 1995, incluídos pelo PLS, sem exigência de compensação.

O art. 3º é cláusula de vigência.

O autor da matéria justifica sua apresentação pelo fato de, no Brasil, as fontes fotovoltaicas de pequeno porte — também denominadas microgeração e minigeração — não receberem incentivos financeiros suficientes para que o consumidor eventualmente interessado em autoproduzir sua energia consiga superar a barreira representada pelo elevado aporte inicial de recursos destinados à aquisição dos equipamentos. Tal fato tem inviabilizado a implantação, em larga escala, dessa importante modalidade de geração. A solução proposta pelo PLS é que as concessionárias e permissionárias de distribuição possam, durante uma janela temporal de cinco anos, substituir os seus consumidores na tarefa de investir em geração por fontes fotovoltaicas de pequeno porte.

O Projeto foi encaminhado inicialmente para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), onde recebeu parecer favorável, com uma emenda de relator. Na CCJ, o parecer concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade.

Já em relação à técnica legislativa, o parecer chama a atenção para o fato de que o PLS propõe incluir uma disposição excepcional, por prazo limitado (cinco anos), portanto transitória. Em sendo assim, para submeter o PLS ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, as alterações propostas nas Leis nº 9.074, de 1995, e nº 12.212, de 2010, devem constar na parte final dos diplomas normativos. Dessa maneira, a alteração na Lei nº 9.074, se dará pela inclusão do art. 37-A e não pela inclusão de §§ ao art. 4º; além disso, a alteração na Lei nº 12.212, de 2010, se dará pela inclusão de art. 13-A e não pela inclusão de art. 2º-A. Essas alterações constituem o primeiro objeto da emenda aprovada pela CCJ.

O outro objeto é a necessidade de tornar mais clara a redação do inciso III do § 13 que se pretende inserir no art. 4º da Lei nº 9.074, de 1995.

Da CCJ, o PLS foi despachado para esta Comissão, onde se encontra para a devida análise em caráter terminativo. Não foram oferecidas emendas no prazo regimental, por ocasião da tramitação na CCJ.



SF/19927.75764-08

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão opinar sobre matérias pertinentes a infraestrutura, incluindo, portanto, energia elétrica.

A análise relativa à constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa já foi empreendida pela CCJ, em atendimento ao disposto no art. 101, inciso I, do RISF.

Quanto ao conteúdo, a análise aqui apresentada utilizou trechos explicativos contidos no Relatório sobre a mesma matéria, apresentado pelo Senador Flexa Ribeiro, em 20 de março de 2018. Essa medida baseou-se na riqueza de informações contida nesse Relatório, o que contribui sobremaneira para a análise ora apresentada.

Assim, primeiramente, ressalta-se que “concessionárias e permissionárias de distribuição não podem exercer atividade de geração de energia elétrica, conforme estabelece o inciso I do § 5º do art. 4º da Lei nº 9.074, de 1995. Essa vedação refere-se apenas ao exercício concomitante de atividades de distribuição e de geração pelo mesmo Cadastro Geral de Contribuintes (CGC)”. Dessa forma, “o foco do PLS é permitir que concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica exerçam atividades de geração com o mesmo CGC, desde que se trate de geração fotovoltaica de pequeno porte”. O PLS, assim, afronta em parte a ideia de desverticalização do setor, e estimula a disseminação das fontes fotovoltaicas.

Cabe também comentar que, de acordo com a legislação atual, denomina-se de Geração Distribuída a geração de energia elétrica instalada na rede de distribuição, nos termos do art. 2º, § 8º, inciso II, alínea *a*, da Lei nº 10.848, de 2004. Admite assim que as distribuidoras comprem energia sem a necessidade de participar de leilões de energia promovido pelo Poder Concedente, desde que seja proveniente de Geração Distribuída. O Decreto nº 5.163, de 2004, regulamentou essa lei, estabelecendo que a unidade geradora possa ter qualquer montante (com exceção de hidroelétricas, limitadas a 30 MW), desde que conectadas diretamente na rede da distribuidora, para ser classificada como Geração Distribuída. Para “empreendimentos acima de 30 MW, a unidade geradora não pode ter eficiência energética inferior a 75%”. Apesar dessa limitação superior, a lei não estabelece porte mínimo de uma unidade geradora para contratação pela



SF/1992.75764-08

distribuidora. Assim, nos termos dessa Lei, a distribuidora só pode contratar, no máximo, dez por cento de sua carga na forma de Geração Distribuída.

Essa Lei também determina que o custo de contratação da geração distribuída só será repassado integralmente para os consumidores finais até o limite de um valor anual de referência específico para cada fonte (VRES). Contudo, a regulamentação do VRES exclui a minigeração e microgeração distribuída do repasse de custos. Admite-se apenas a autoprodução de energia pelas próprias unidades consumidoras, sem a possibilidade de negociação do excedente. A Resolução Aneel nº 482, de 2012, regulamentou o tema, dispondo que a instalação da Minigeração e Microgeração sejam aplicáveis sobretudo a residências, mas também a unidades comerciais e industriais.

SF/1992.75764-08

Cabe ainda suscitar que o repasse de custos da Geração Distribuída, se superiores ao custo de compra de energia das fontes convencionais, compreende um subsídio cruzado, pago por todos os consumidores de energia, sistema de tarifação esse chamado de *feed-in*. Quanto à geração de pequeno porte por autoprodução, vige no Brasil um sistema regulado pela supramencionada Resolução da Aneel, que é denominado *net metering*. Trata-se do sistema de tarifação constituído de um medidor bidirecional, que mede o sentido do fluxo de energia na unidade do consumidor-autoprodutor. A cada final de mês, se o balanço do fluxo apresentar maior geração do que consumo, a unidade consumidora fica com crédito de energia para os meses seguintes. Caso contrário, o valor é tarifado e cobrado do consumidor-autoprodutor.

Com relação ao sistema de tarifas *feed-in*, hoje no Brasil as fontes alternativas têm sido contratadas mediante leilões específicos, que atuam com essa sistemática. Usa-se assim a concorrência pelo contrato de fornecimento de energia para se maximizar a queda nos preços oferecidos nos leilões. Porém, o sistema *feed-in*, enquanto subsídio, leva a distorções no setor elétrico, e muitos o consideram desnecessário. Essa modelagem de tarifação foi adotada em outros países, e os consumidores finais sofreram aumentos muito altos da tarifa de energia elétrica, e no Brasil não tem sido diferente. Por outro lado, o sistema *net metering* não tende a onerar com subsídios os demais consumidores e permite que o consumidor-autoprodutor deixe de pagar sua conta ao final da amortização do seu investimento.

Nesse contexto, quanto ao PLS nº 277, de 2015, destaca-se primeiramente a pertinência da emenda de redação nele introduzida na CCJ,

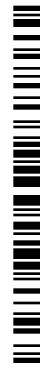
e se esclarece que doravante os comentários serão feitos com base no texto compreendendo a emenda.

No nosso entendimento, por se tratar de assunto essencialmente técnico, devem ser ouvidas as instâncias reguladoras do setor que trabalham diretamente na ponta executiva do sistema elétrico. Logo, cabe considerar a posição do Ministério de Minas e Energia (MME) expedida na Nota Técnica nº 4/2019/DDE/SPE, que trata do PLS nº 277, de 2015. Segundo a Nota, a proposta trazida pelo PLS nº 277, de 2015, “pode causar impacto financeiro na tarifa da concessionária pela implantação de unidades de geração distribuída com preço equivalente ao VRES, que é consideravelmente maior que o praticado pelo mercado, impactando os próprios consumidores finais da distribuidora com as transferências desses custos para a tarifa”. Essa Nota destaca, ainda, que “no modelo atual é exigido a concorrência na aquisição de geração de energia promovido tanto pelos leilões de energia do mercado regulado, assim como nas Chamadas Públicas das Distribuidoras. Desse modo, a proposta do PLS poderia tornar esta aquisição um monopólio da própria Concessionária Distribuidora, afetando a aquisição de geração de energia por preços mais competitivos, além de contrariar o princípio da desverticalização do setor elétrico”. Assim, pode-se inferir que a proposta contida no PLS nº 277, de 2015, afronta o objetivo perseguido pelo setor elétrico no tocante à modicidade tarifária.

Além disso, na Nota Técnica nº 7/2019/CGPR/DGSE/SEE, o MME defende a posição de que “com a desverticalização do setor elétrico, as distribuidoras não podem possuir ativos de geração de energia no sistema interligado” e, considerando que no PLS em análise está implícito que os ativos pertenceriam às distribuidoras, se estaria “contrariando um dos pilares do atual modelo do setor elétrico”.

Também por essa Nota, o MME alega que há risco no procedimento de medição da energia consumida. Isso porque, “caso a energia gerada nessas unidades consumidoras seja medida pela própria distribuidora, recairíamos em um conflito de interesse”.

Assim, considerando que o PLS nº 277, de 2015, contraria o princípio da desverticalização do setor elétrico, que impede as distribuidoras de possuir ativos de geração em sua base operacional, e também ofende o princípio da modicidade tarifária, conforme atestam as duas Notas Técnicas supracitadas, ambas expedidas pelo Ministério de Minas e Energia (MME), há motivos de ordem técnica suficientes para nos afastarmos da intenção contida no PLS nº 277, de 2015.



SF/19927.75764-08

III – VOTO

Assim, voto pela REJEIÇÃO do PLS nº 277, de 2015, e da Emenda nº 1 -CCJ.

, Presidente

, Relator



SF/19927.75764-08