

INDAGAÇÕES SOBRE A GERAÇÃO COMPARTILHADA: ASPECTOS JURÍDICOS

INQUIRIES ON SHARED GENERATION: LEGAL ASPECTS

Fabrizio Steindorfer *

Resumo: A análise econômica do Direito proporcionou os mais espetaculares avanços da ciência jurídica nos últimos tempos. Passou-se a informar o debate sobre a construção de normas utilizando conceitos e modelos não jurídicos. A indústria energética tem provocado importantes mudanças em formulações jurídicas tradicionais, impulsionada por fatores de ordem natural e econômica. A presente resenha trás mais indagações do que respostas e almeja promover o debate, objetivando a reflexão sobre os novos paradigmas do setor elétrico.

Palavras-chave: Direito administrativo. Energia elétrica. Geração distribuída. Geração Compartilhada. Autoconsumo remoto.

Abstract: The economic analysis of law has provided the most spectacular advances in legal science in recent times. The debate on the construction of standards using non-legal concepts and models was started. The energy industry has brought about important changes in traditional legal concepts, driven by natural and economic factors. The present review brings more questions than answers and aims to promote the debate, aiming at the reflection on the new paradigms of the electric sector.

Keywords: Administrative law. Electricity. Distributed generation. Shared Generation. Remote self-consumption.

INTRODUÇÃO

O singelo reporte aqui apresentado não tem a pretensão de realizar uma análise jurídico-econômica verticalizada sobre a Geração Compartilhada e os percalços que atrasam o seu desenvolvimento. Tem o estrito escopo de trazer a lume indagações provenientes da

*Pós-Doutor pela Universität Augsburg (Alemanha), com o tema Transição Energética e Regulação no Setor Elétrico (Die Energiewende und die Regulierungsrecht des Stromsektors). Doutor em Direito na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS - 2016), com período sanduíche na Ludwig-Maximilians Universität (München) (bolsista da CAPES). Fez pesquisa doutoral no Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht (Hamburg). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará - UFC. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Professor da Escola da Advocacia-Geral da União (AGU) e da Universidade de Fortaleza – Unifor, Fortaleza-CE, Brasil. Advogado da União, lotado na Consultoria Jurídica do Ministério de Minas e Energia. Tem ênfase em Direito Comercial e Administrativo, atuando principalmente nos seguintes temas: Direito Falimentar, Direito Marítimo, Direito Societário, Direito Internacional Privado, Direito de Energia Elétrica, Direito de Petróleo e Gás e Direito Minerário. Atuou na construção dos marcos regulatórios do pré-sal e da mineração. Autor das obras A Licitação na Sociedade de Economia Mista, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2003, Minoria Acionária versus Sociedades de Economia Mista, Curitiba, Juruá, 2016 e Energias Renováveis: Meio Ambiente e Regulação, Curitiba, Juruá, 2018. Email: fsteindorfer@gmail.com

experiência do autor como agente do setor público em contraponto ao seu interesse pelo debate acadêmico.

A indústria brasileira está passando por uma mudança forçada de paradigmas lastreada em dois aspectos: a) a crise do modelo vigente, baseado a geração hidrelétrica, provocada pela escassez prolongada de chuvas; e b) a evolução tecnológica, que tem permitido a geração elétrica de forma simples e barata, impulsionando debates sobre a sustentabilidade do sistema vigente a longo prazo.

O leitor é convidado a refletir sobre esse horizonte formado sem a intervenção/previsão das autoridades regulatórias, mas que está sendo responsável pelo que, certamente, será a maior mudança do modelo elétrico nas últimas décadas. Escassez de chuvas e desenvolvimento tecnológico: o quanto esses dois fatores irão influenciar a formação de uma nova normatividade para o setor elétrico?

2 NOVOS PARADIGMAS NO SETOR ELÉTRICO

Fazer chegar a energia elétrica de forma constante e com preços módicos ao consumidor final configura-se em equação de complexa solução para todos os envolvidos no setor. A eletricidade, ao mesmo tempo em representou importante vetor civilizatório, também carregou diversas questões as serem resolvidas por agentes públicos e privados. A principal delas parece sempre ter sido o equilíbrio entre os custos de geração, transporte e distribuição e a necessária modicidade tarifária.

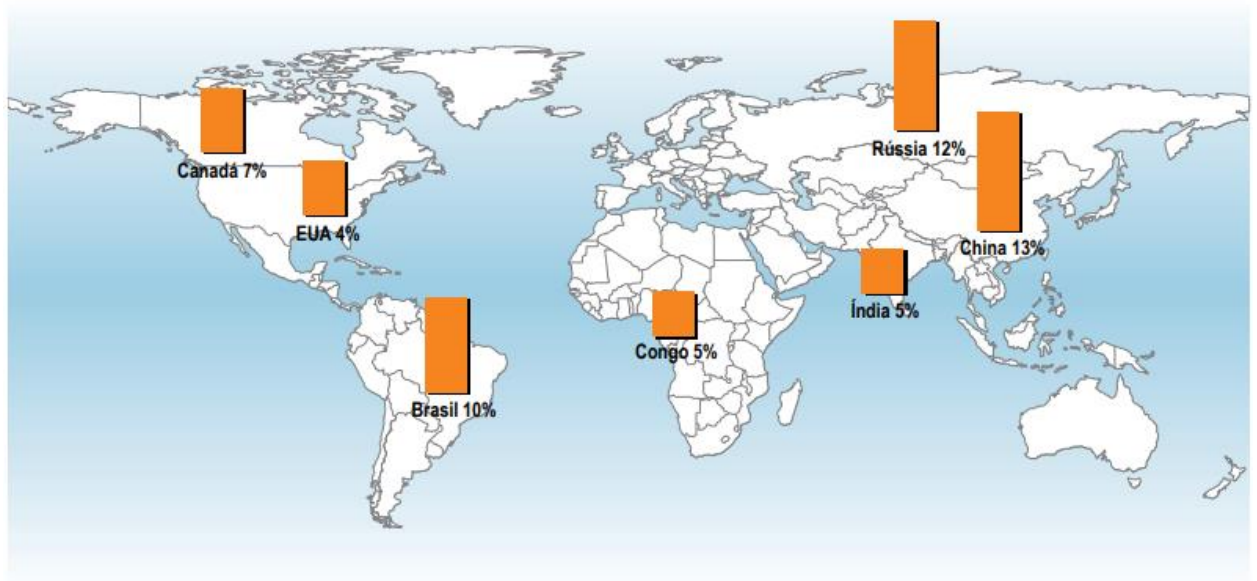
Um dos pilares do setor elétrico, a busca pelo baixo custo energético caminha lado a lado com a universalização do acesso. De outro modo, a indústria caminharia a passos estreitos, sustentada, tão somente, por poucos consumidores aptos a arcar com custos mais elevados. Nesse segmento a busca por fontes baratas e abundantes sempre esteve no foco dos artífices do sistema elétrico.

No Brasil, a baixa prospecção de fontes tradicionais como o carvão mineral e o petróleo conduziu à perquisição de uma fonte alternativa capaz de proporcionar segurança e custo acessível. A geração hidráulica, baseada no potencial das diversas bacias existentes em nosso vasto território, despontou como o caminho mais viável e, até mesmo, óbvio.

Não é sem razão que a Constituição refere os potenciais de energia hidráulica em dois momentos distintos: a) ao enumerar os bens da União (art. 20, IX); e b) no Capítulo da Ordem Econômica, determinando que se trata de propriedade distinta da do solo (art. 176, *caput*). Esse cuidado do Constituinte decorre da natureza estratégica dos mananciais geradores para o Sistema Elétrico Brasileiro (SEB).

Na atualidade, a China é o país que mais investe na geração hidrelétrica com destaque também para a América do Norte, Rússia, Índia, Congo e Brasil. Do ponto de vista do número de países com condições de exploração desse potencial constata-se que poucos são dotados de tal possibilidade. Os motivos são a necessidade de grandes bacias hidrográficas capazes de inundar vastas extensões de terra, formando um lago suficiente para acionar os geradores de forma contínua.

Figura 1. Principais potenciais hidrelétricos tecnicamente aproveitáveis no mundo.



Fonte: EPE, 2007.

Tomando como parâmetro a geração elétrica, o Brasil ostenta um invejável percentual de fontes renováveis frente a derivados do petróleo, carvão mineral e usinas nucleares. Novas tecnologias como a biomassa, a geração fotovoltaica e fontes eólicas têm apresentado considerável avanço, com investimentos crescentes, sendo que, em 2017, a três

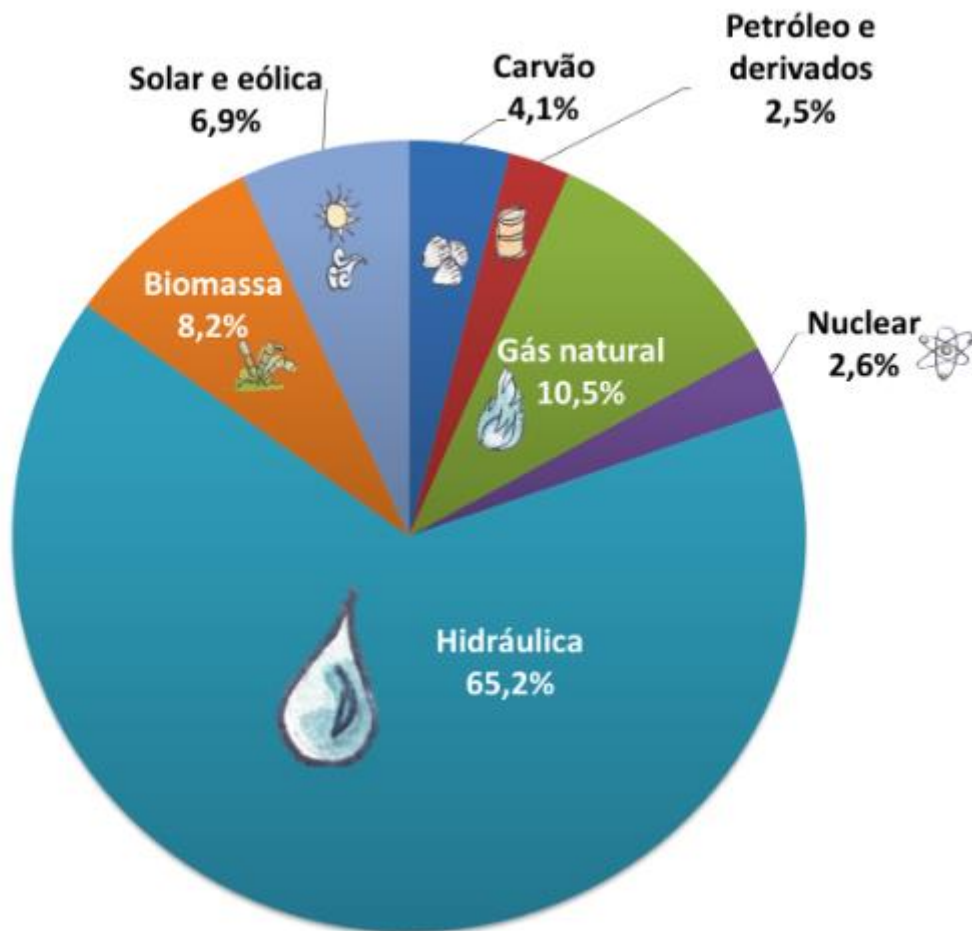
fontes juntas ultrapassaram o percentual de 15% da geração total, conforme noticiado no Balanço Energético Nacional (BEN) 2018¹.

Esse cenário de altos índices de produção de energia hidrelétrica conjugados com a ascensão das “novas” fontes renováveis colocaria o país em confortável posição de propulsor das chamadas “energias limpas”, logrando possível êxito em abandonar técnicas emissoras de carbono e energia atômica.

Esse horizonte, entretanto, deparou-se com a crise hídrica, que tomou corpo a partir nos anos de 2011 e 2012 e colocou em risco a formulação da matriz elétrica, forçado os órgãos governamentais a lançar mão da geração térmica, especialmente impulsionadas por gás natural e óleo diesel para evitar uma crise no abastecimento e a tomada de medidas mais drásticas como o racionamento.

Figura 2. Matriz Elétrica Brasileira 2017.

¹ Vide Figura 2.



Fonte: Balanço Energético Nacional (BEN) 2018.

Embora essas questões pudessem ter sido antevistas e prevenidas com políticas adequadas de longo prazo, não sobrevieram apenas efeitos danosos. O enfoque das novas energias passou a ir além do viés da sua utilização no sistema geracional como alternativa às tradicionais. As mudanças foram mais além e repercutiram até mesmo na forma de gerar a energia sobre o prisma de quem a produz.

Conceitos antigos, mas pouco conhecidos do público, como microgeração, autoconsumo e geração distribuída tornaram-se termos correntes, particularmente a partir da edição da Resolução Normativa nº 482 (RN 482), de 17 de abril de 2012, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Assim, não apenas os grandes produtores tiveram acesso às novas fontes, mas também os consumidores, até mesmo os residenciais, passaram a poder gerar a sua própria energia através de equipamentos instalados em edifícios e casas. Esse novo mercado, ao

mesmo tempo em que promete uma mudança irreversível na forma de gerar energia, também consigo incertezas jurídicas.

3 A GERAÇÃO COMPARTILHADA E OS LIMITES DA RESOLUÇÃO NORMATIVA ANEEL Nº 482/2012

A introdução das energias renováveis como alternativa às tradicionais modificou não apenas a técnica ante o aspecto objetivo, ou seja, da tecnologia empregada na geração elétrica. Também operou mudanças no que respeita ao produtor da energia.

Mercado antes destinado quase exclusivamente a empresas de grande porte passou a ser alvo de investimentos também por pequenos empreendedores e, até mesmo, consumidores residenciais. Essa mudança deve-se à utilização do método denominado de Geração Distribuída² (GD), onde o próprio consumidor gera a energia que consome e injeta o excedente na rede de distribuição, creditando-se para consumo futuro.

Fugiria ao escopo desse brevíssimo trabalho maior verticalização do tema. Aqui se busca tão somente chamar a atenção do leitor para novos questionamentos decorrentes do avanço tecnológico e que, certamente, irão operar mudanças no Direito nos próximos anos. Todavia, a melhor compreensão dos limites da Geração Compartilhada³ (GC) e do Autoconsumo Remoto⁴ auxilia a construção de uma visão crítica sobre as perspectivas do setor em futuro próximo, especialmente com os ajustes a serem inseridos na RN 482, após a realização de audiências públicas durante o ano de 2018.

²A introdução da chamada Geração Distribuída possibilitou que consumidores produzam sua própria energia desde que observados os parâmetros estabelecidos da **Resolução Normativa ANEEL nº 482/2012**. Nesse viés destacam dois conceitos similares: a) **microgeração distribuída**: central geradora de energia elétrica, com potência instalada menor ou igual a 75 kW e que utilize cogeração qualificada, conforme regulamentação da ANEEL, ou fontes renováveis de energia elétrica, conectada na rede de distribuição por meio de instalações de unidades consumidoras; e b) **minigeração distribuída**: central geradora de energia elétrica, com potência instalada superior a 75 kW e menor ou igual a 5MW e que utilize cogeração qualificada, conforme regulamentação da ANEEL, ou fontes renováveis de energia elétrica, conectada na rede de distribuição por meio de instalações de unidades consumidoras.

³O sistema de GD permite que mais de um consumidor produza energia conjuntamente. Desse modo, entende por **geração compartilhada** a reunião de consumidores, dentro da mesma área de concessão ou permissão, por meio de consórcio ou cooperativa, composta por pessoa física ou jurídica, que possua unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída em local diferente das unidades consumidoras nas quais a energia excedente será compensada (Resolução Normativa ANEEL nº 482/2012).

⁴Também inserido no conceito de Geração Distribuída, o **autoconsumo remoto** é caracterizado por unidades consumidoras de titularidade de uma mesma Pessoa Jurídica, incluídas matriz e filial, ou Pessoa Física que possua unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída em local diferente das unidades consumidoras, dentro da mesma área de concessão ou permissão, nas quais a energia excedente será compensada (Resolução Normativa ANEEL nº 482/2012).

No atual modelo a GC só é permitida a consórcios ou cooperativas em sistema de microgeração ou minigeração distribuída. Ou seja, embora seja permitido o autoconsumo remoto por grupos de pessoas físicas ou jurídicas, ainda não é permitida a comercialização do excedente.

Esse entrave constitui-se no maior dos clamores da indústria da Geração Distribuída, posto ser apontado como obstáculo ao crescimento do setor, tanto na parte de equipamentos (painéis solares, aero geradores, etc.) como para a competitividade dos preços em geral, pois fica mantido o sistema de comercialização focado nas distribuidoras.

A questão jurídica que se coloca tem duas vertentes: a) o impulso tecnológico que permite a inserção de novos conceitos como Geração Distribuída, Geração Compartilhada e Autoconsumo Remoto deve ser objeto de maior debate pela comunidade acadêmica com vistas a proporcionar meios mais eficazes de promover a universalização do acesso e a modicidade tarifária?; e b) o modelo vigente impõe barreiras ao progresso das novas modalidades de geração vinculadas ao uso de fontes renováveis? Em caso positivo, como seria possível promover o equilíbrio entre o interesse no progresso das novas tecnologias e a segurança energética balizada no equilíbrio econômico dos sistemas de Geração, Transmissão e Distribuição?

Não parece razoável pretender-se uma redução do problema de forma a simplesmente apontar o sistema de distribuição como o principal responsável pelas dificuldades que a GD tem enfrentado. Por outro lado, é fato que, com uma regulamentação que permitisse a maior competitividade do setor, em especial com a permissão para comercialização do excedente, a Geração Distribuída poderia contribuir muito mais para a segurança do sistema energético.

O Direito apresenta-se como a ferramenta capaz de viabilizar a implementação dos avanços tecnológicos no setor elétrico. Entretanto, o debate sobre as questões econômicas é fundamental para o sucesso dos novos modelos que irão orientar a produção e comercialização de energia elétrica nas próximas décadas. A competitividade desponta como palavra-chave na construção do novo arcabouço. Caso contrário, o progresso industrial estará sempre atrelado às limitações da disponibilidade energética, particularmente em regiões menos desenvolvidas, onde a precariedade da infraestrutura apresenta-se como o grande obstáculo a ser vencido.

SÍTIOS PESQUISADOS NA REDE MUNDIAL DE COMPUTADORES

Agência Nacional de Energia Elétrica – www.aneel.gov.br

Empresa de Pesquisa Energética – www.epe.gov.br

Ministério de Minas e Energia – www.mme.gov.br

RECEBIDO EM: 20/04/2018.

APROVADO EM: 13/06/2018.