

CT – 0085/2023

São Paulo, 27 de junho de 2023

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL

SGAN 603 módulos I e J

CEP: 70830-110, Brasília - DF

Processo nº 48500.001280/2022-82

Assunto: Contribuições à Consulta Pública ANEEL nº 52/2022 (2ª fase)

Prezados (as),

A ABEEólica - Associação Brasileira de Energia Eólica e Novas Tecnologias, que congrega mais de 130 empresas da Indústria de Energia Eólica no Brasil, tendo como principal objetivo trabalhar em prol da inserção, consolidação e sustentabilidade dessa cadeia em ambiente nacional, vem, respeitosamente, em atenção à 2ª fase da Consulta Pública (“CP”), em referência, que trata do acesso de novos geradores eólicos e fotovoltaicos ao sistema de transmissão, apresentar as seguintes contribuições.

Antes disso, cumprimos esta Agência Reguladora por mais uma oportunidade de manifestação acerca da proposta em exame, cuja relevância e pertinência é amplamente reconhecida pelos diversos Agentes Setoriais que convergem quanto a urgência e necessidade de aprimoramento normativo associado à conexão e ao processo de obtenção de outorga dos projetos de geração renovável.

A Associação tem clara compreensão dos diversos desafios envolvendo a expansão da oferta de geração, não só do ponto de vista legal-normativo, mas também sob o aspecto físico e conjuntural, por isso, agradece a ampliação do debate - que foi devidamente promovido em duas fases – e pela abertura da Consulta Pública nº 15/2023 para saneamento dos CUSTs e Outorgas alcançados pelo atual regramento e impactados pelo cenário atual.

Não obstante, considerando a dificuldade de avaliação do processo como um todo, dada a inconclusão do debate público realizado no âmbito da Consulta Pública 39/2022 sobre regras associadas à obtenção da outorga, bem como o contexto de intensos debates relacionados, especialmente, da citada Consulta Pública 15/2023, além da Consulta Externa ONS sobre garantias financeiras, a ABEEólica

formalizou o pedido de postergação do prazo de contribuição desta CP [SICNET 48513.014842/2023-00], em benefício do debate do tema em exame.

De modo que, entendemos que o tema poderia ser examinado de maneira mais detalhada, a partir da conjugação das Consultas Públicas vinculadas, ou, pelo menos, uma extensão de prazo para o robustecimento desta contribuição.

I. BREVE CONTEXTO

No exame do problema regulatório devidamente identificado nesta CP, a ANEEL elencou algumas possíveis configurações com base em 5 temas identificados: 1. *Informação de Acesso*; 2. *Análise de Informação de Acesso*; 3. *Parecer de Acesso*; 4. *Relação do Acesso com a Outorga, Assinatura e Início de Execução do CUST*; 5. *Garantias do CUST*.

Considerando as propostas para cada um dos temas, inicialmente a Agência agrupou um conjunto de propostas nas alternativas “a”, “b” e “c”, que em termos conceituais tratam: “a”, da manutenção das regras vigentes; “b”, da manutenção da atual sequência (outorga antes do CUST), mas com alguns ajustes; e finalmente a alternativa “c” com a proposta de inversão dos processos (CUST antes da outorga).

A ABEEólica, conforme contribuição no âmbito da primeira fase deste processo, sinalizou que a dependência da Outorga ao CUST, nos moldes submetidos à apreciação, não traz as eficiências necessárias ao processo administrativo, mas convergiu no sentido de assegurar maior robustez aos contratos de uso, tornando-os efetivamente exequíveis para assegurar maior grau de comprometimento dos usuários.

Diante da restrição das escolhas submetidas à CP, a Associação escolheu a alternativa “c”, por mero critério de exclusão das demais, ponderando que o ideal seria a composição de uma nova alternativa, chamada alternativa “d”, de modo a permitir a independência dos processos de outorga e CUST, a fim de evitar excessivo ônus, ao processo administrativo e aos administrados, capaz de agregar barreiras desproporcionais à implantação de novas centrais geradoras.

Neste sentido, a ANEEL considerou, nesta 2ª fase, adequações à alternativa “c” com a manutenção das mesmas propostas já submetidas na primeira fase, mas com um rearranjo da configuração já elencada na 1ª fase apenas no que tange ao tema “4”, a fim de permitir a postergação de cronograma por uma única vez e em até 12 (doze) meses - diferente da proposta original, que era mais restritiva - criando uma configuração, a alternativa “d”.

II. CONTRIBUIÇÕES ABEEÓLICA

A incompatibilidade do atual arcabouço regulatório restou evidente na primeira fase da CP e muitas propostas no bojo da alternativa “d” contaram com amplo consenso de representantes de diversos segmentos, inclusive pela ABEEólica, com destaque as importantes ressalvas no sentido de garantir um ambiente seguro para o planejamento, operação e aos investimentos no setor elétrico, que adiante serão detalhadas.

Nossas contribuições nesta 2ª fase, em linha com os documentos submetidos a apreciação nesta CP, detalham esses pontos de ressalvas.

▪ **Necessidade de aprimoramento das regras associadas às autorizações no ACL**

De início, vale deixar claro o conceito de autorização, que por definição jurídica, constitui ato unilateral da Administração, discricionário, sem a necessidade de existência de um contrato (prévio ou posterior). É um instrumento precário de execução de atividades de interesse coletivo, diferente das permissões e concessões – que se vinculam a execução indireta de serviço público em sentido estrito, art. 175 da CF/88.

Ainda que o setor elétrico tenha convencionado a atribuir maior vínculo às permissões e às simples autorizações, mediante a atribuição de prazo determinado e critérios para revogação - inclusive como forma de sanção em caso de descumprimento do permissionário ou do autorizado¹ - isto é, lhes conferindo caráter estável/perene² - esta não corresponde a real natureza desses instrumentos, conforme amplamente entendido pela doutrina tradicional e pela legislação aplicável.

De modo que, considerando que os serviços de geração e comercialização são passíveis de mera autorização do Poder Concedente - cujo risco deve ser suportado pelo Produtor Independente de Energia (PIE), na forma do art. 11 da Lei 9074/1995 – cumpre, então, a Administração Pública indicar, como instrumento de incentivo, ou para fins de fiscalização e planejamento, mediante regulamentação, disposições acerca do exercício dessa atividade, de forma que tal risco seja minimamente gerenciável por seus titulares a partir de um ambiente pautado na segurança jurídica-regulatória, bem como nos princípios e valores da ordem econômica estabelecidos no art. 170, da CF/88.

¹ VIII, art. 5º da REN 846/2019

² VIVAN, Alexei Macorin; SILVEIRA, Rodrigo Maito da (Org.). Direito e Energia – São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 23 e ss.

Nestes termos, as contribuições da ABEEólica para esta CP são apresentadas com o intuito de dar eficiência ao processo administrativo de obtenção de autorizações destinada a implantação e exploração de empreendimentos de geração de energia elétrica, a fim de reduzir imposições de risco desnecessárias ao exercício da atividade econômica dos PIE e Autoprodutores de Energia (AP), preservando os direitos de terceiros eventualmente impactados, bem como às regras de direito difuso e coletivo.

É natural a preocupação em relação aos pontos ainda sob indefinição em um outro debate público (CP39/2022), por isso, pela otimização dos processos, pelo alinhamento em termos de escopo e condição madura das discussões realizadas naquele processo de participação pública, atrelado às mudanças importantes como a REN 1038/2022 e da própria Consulta Pública 15/2023, entende-se que este debate deve avaliar a integralidade dos processos e propostas de alterações.

▪ **Ajustes necessários à alternativa “d”**

Com efeito, considerando a natureza das autorizações emitidas em favor de projetos eólicos, especialmente do ACL, temos que as regras de obtenção de outorga devem se limitar a contemplar obrigações e requisitos associados à relação entre a Autarquia e os Administrados, preservando a observância de requisitos fundamentais ao interesse público, como é o caso do licenciamento ambiental prévio (art. 225, IV, da CF/88).

Ao passo que a adição de demais requisitos para obtenção de outorga deve ser cuidadosamente avaliada, de modo que essa intervenção não resulte na majoração do risco para esta atividade econômica de forma imotivada.

Foi esta ponderação que orientou a proposta de desvinculação do processo de acesso à outorga, independência dos processos, pela ABEEólica na primeira fase, a partir da avaliação restrita das propostas sob a avaliação.

Aquela contribuição levou em consideração principalmente a relação de interferência desses empreendimentos que só terão a real percepção do risco associado à implantação de seus projetos, após a subordinação de obrigações pactuadas em seus CUST/D, tal como exigido pelo próprio Poder Concedente.

Nesse sentido, a vinculação dos processos, na forma proposta, sem flexibilidade de postergação (apenas uma única vez, mediante pagamento de encargo) e rescisão (com ônus robusto associado), sem ampliação das hipóteses de devolução de garantias, por exemplo, não se mostrou uma proposta razoável, tendo em conta o cenário base e alocação adicional de riscos de forma disfuncional.

Tais preocupações, apontaram três caminhos possíveis para o tema 4 da AIR:

- 1) Desvincular os processos de emissão de Outorga e do acesso à transmissão (“independência dos processos”);
- 2) Tornar integrada a avaliação dos processos de acesso e outorga, mediante única solicitação do Agente Interessado (“processos simultâneos”);
- 3) Vincular o acesso como condição para emissão da outorga (alt.“d”) com alterações regulatórias indispensáveis (“inversão de fases”);

1) Independência de processos

A manutenção do processo atual, com a extinção da Informação de Acesso, foi avaliada no sentido de evitar que análises importantes na etapa de obtenção de outorga percam relevância em detrimento de uma reserva de acesso anterior (cujo aporte de garantia e obrigações pactuadas são ainda mais onerosos), e mais do que isso, que um processo prejudique o outro (considerando que a análise de viabilidade e avaliações de risco são distintas).

Nesse sentido, o art. 8º da atual REN 876/2020, em tese, seria suficiente para as regras associadas à emissão das outorgas, sem condicioná-las a apresentação de contratos ou outros documentos relacionados ao acesso à transmissão:

Art. 8º O interessado somente poderá conectar-se ao sistema elétrico, bem como iniciar a operação em teste e comercial do empreendimento, após a publicação do ato de outorga de autorização para a exploração da central geradora e a celebração dos contratos de conexão e uso da rede elétrica conforme regulamentação da ANEEL, quando couber.

Nesta proposta, haveria a simplificação do processo da outorga, com estabelecimento de prazo de emissão de 2 meses e manutenção desta antes do acesso. Com isso, o DRO seria eliminado.

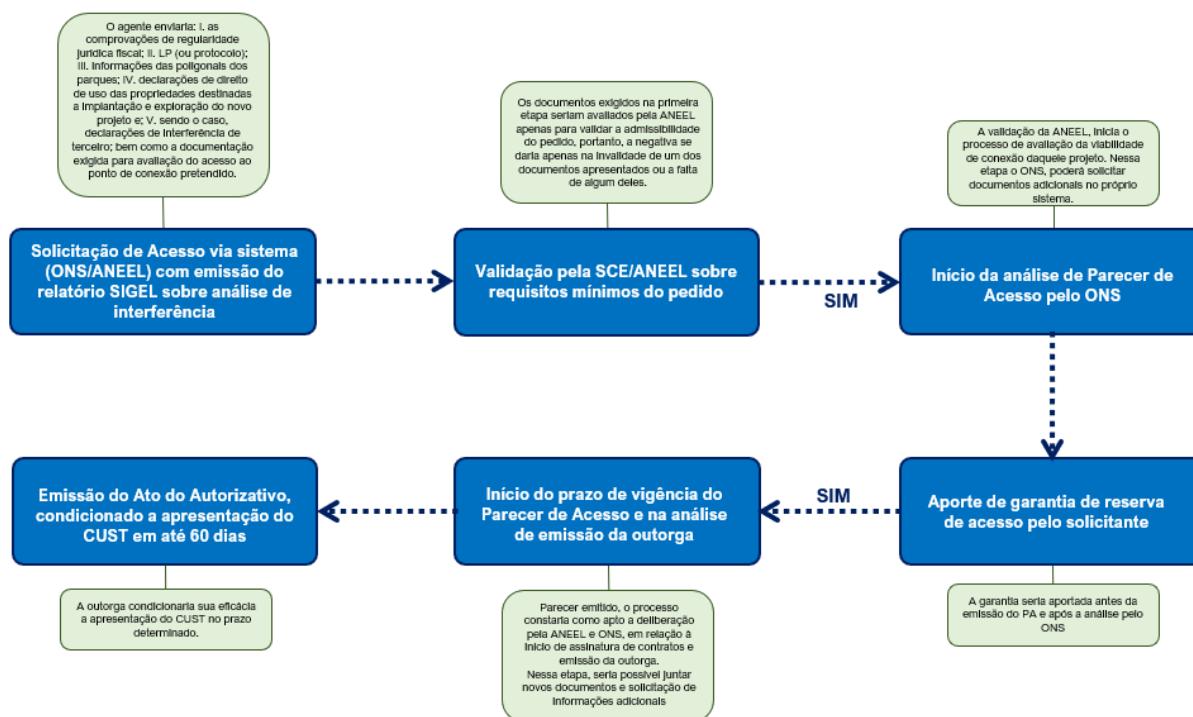
Se a outorga só fosse emitida ao final do processo, após Parecer de Acesso e assinatura do CUST, nos termos encaminhados na alternativa “d” da AIR, o prazo final seria muito extenso e incompatível com necessidades acessórias, como licenciamento, REIDI, DUP, etc.

Outrossim, essa alternativa poderia gerar conflitos sobre quem teria a prioridade para implantação do projeto, além da manutenção de problemas associados a quantidade e burocratização de processos, por isso não foi recomendada.

2) Processos simultâneos

Considerando todas as preocupações associadas a inversão de fases, bem como a manutenção do processo das regras atuais, uma proposta alternativa seria o aprimoramento dos processos de análise de outorga e acesso para que tramite de forma simultânea, tendo como marco inicial o pedido de Parecer de Acesso, com instrução robusta, até a emissão de outorga e celebração de CUST, mediante a integração³, em um único sistema, gerenciado pela ANEEL e ONS – cuja competência e responsabilidades estariam preservadas.

Grande parte dos associados consideraram um processo que poderia ser representado da seguinte forma:



- Obs.1: caso de não assinatura do CUST ou decisão unilateral do empreendedor em descontinuar o processo de garantia de conexão, por questões relacionadas a emissão de um parecer de acesso com restrição total ou parcial, a prioridade de interferência perderia a validade e a ANEEL retiraria da base de dados do SIGEL de forma ágil e rápida, no prazo de até 5 dias a contar do esgotamento do prazo de assinatura do CUST ou desistência do processo por parte do empreendedor.
- Obs. 2: Seria necessário assegurar o carácter retratável das garantias financeiras aportadas de forma condicionada ao resultado das análises postuladas - ou seja, caso, quando da emissão do parecer e/ou outorga, sejam constatadas condições restritivas ao acesso que fogem da esfera de controle do agente, deve ser possível reaver os valores até então aportados.

³ A integração seria um processo semelhante ao Portal Único para Gestão do Uso de Áreas Offshore para Geração de Energia (PUG-offshore), pela Portaria Interministerial MME/MMA n. 3/2022, permitindo, neste caso, a integração do ONS e ANEEL no mesmo processo.

Contudo, embora muitas associadas tenham concordado com essa alternativa, a maioria entendeu que ainda que seja uma possibilidade de solução para os principais problemas associados (questões das interferências; prazo estabelecido para emissão de outorga e processos de DUP e REIDI) é uma alternativa que precisaria ser discutida com maior profundidade, motivo pelo qual a ABEEólica recomenda uma 3ª fase desta CP.

Nesse sentido, caso houvesse maior prazo para detalhar o procedimento e avaliar detidamente a alteração, essa alternativa poderia ser robustecida e sofisticada de modo a torná-la menos complexa e viável.

3) Inversão de fases (proposta da ABEEólica)

A partir da análise da sugestão da alternativa “d” sobre a apreciação, com a proposta de inversão de fases (acesso >> outorga), após intensos debates acerca das repercussões associadas a esta alteração, sopesando os problemas associados à manutenção do processo atual (1); e à possível complexidade de implementação de um sistema integrado (2); a ABEEólica concluiu que a inversão (3) seria o melhor caminho, mas SOMENTE se considerar necessariamente:

i. A REPERCUSSÃO DAS REVISÕES NORMATIVAS SOB ANÁLISE: É essencial que a revisão de regras, proposta nesta CP, seja tratada em conjunto com as discussões realizadas no âmbito das discussões de aprimoramento dos requisitos e procedimentos necessários à obtenção de outorga de autorização dispostos na REN 876/2020.

ii. DISPONIBILIDADE PRÉVIA DE INFORMAÇÕES E ANÁLISE DE INTERFERÊNCIA: Para a implementação da inversão das etapas, a análise de interferência deve ocorrer concomitantemente ao processo de aceite da solicitação de Parecer de Acesso pelo ONS, a partir do relatório de validação do SIGEL, que deverá ter caráter obrigatório nesta etapa. Independente do processo a ser implementado é fundamental que essa análise seja feita antes da celebração dos Contratos de Uso do Sistema de Transmissão ou Distribuição.

iii. PRAZO PARA SOLICITAÇÃO DA OUTORGA A PARTIR DA ASSINATURA DO CUST: Exigência de prazo de até 30 (trinta) dias, a partir da assinatura do CUST, para o protocolo do pedido da outorga pelo empreendedor, mitigando a possibilidade de especulação no processo de acesso/garantia de margem.

iv. PRAZO LIMITE PARA EMISSÃO DOS ATOS AUTORIZATIVOS: Propomos que: (i) haja critérios objetivos para deferimento do pedido de outorga; (ii) haja prazo limite de 2 (dois) meses, para deferimento e publicação da outorga, que caso não observado, deve ser considerado o aceite tácito,

(iii) caso haja indeferimento do pedido de outorga por motivo não imputável ao agente, o CUST deverá ser automaticamente rescindido, sem a aplicação de penalidades e sem a execução da garantia financeira vinculada a esse contrato; (iv) a contagem do prazo de 3 (três) anos para o início de execução do CUST deve ser feita a partir da emissão da outorga. Importante destacar que a morosidade no processo de emissão da outorga não deve penalizar o gerador, que não possui gerência sobre o prazo praticado pela ANEEL. Caso o prazo para a emissão da outorga seja demasiado longo, os 3 (três) anos para o início da execução do CUST, a partir de sua assinatura, podem ser insuficientes para a implantação do empreendimento.

v. OTIMIZAÇÃO DAS REGRAS ASSOCIADAS À OUTORGA: (i) Ajuste do prazo de cronograma, nos termos da REN 1038/2022, para 54 (cinquenta e quatro) meses, inclusive para fins de período limite de postergação da execução do CUST, a fim de concatenar ao prazo de outorga, sem prejuízo do encargo de reserva apresentado; (ii) Inclusão do parecer para enquadramento no REIDI – facilitando o processo junto ao MME (etapa seguinte) ; (iii) a redução das informações técnicas que atualmente constam na etapa da outorga, como o tipo de inversor, aerogerador, topologia da RMT, etc.; (iv) sugerimos que o aporte de garantia de fiel cumprimento seja obrigatório para todas as fontes e ocorra no momento da solicitação de outorga, que deverá ser exequível (sugerimos fiança-bancária e CAPEX padrão para definição do valor da garantia).

vi. ADEQUAÇÕES ÀS REGRAS DE ACESSO À TRANSMISSÃO: (i) manutenção da possibilidade de início de execução do CUST, mediante avaliação do ONS; (ii) Assinatura do CCT junto com o CUST – considerando que pela REN 1.055/2023 é necessária a aprovação do traçado dentro da ADS por parte da Transmissora; (iii) Rescisão dos CUSTs e CCTs sem ônus e devolução das garantias aportadas caso os prazos para emissão de outorga/REIDI e DUP não sejam cumpridos ou caso o pedido de outorga seja negado ou condicionado; (iv) manutenção da possibilidade de solicitação de devolução da garantia financeira, exigida para a emissão do Parecer de Acesso, por parte do requisitante ao acesso, caso o relatório emitido pelo ONS preveja acesso condicionado, parcialmente viável ou integralmente negado. ; (v) que os processos de alteração de características técnicas e parecer de acesso ocorram em paralelo.; (vi) o CUST será assinado após o parecer e, eventualmente, pode ser adiado por até 12 meses dentro do limite dos 54 meses definidos na outorga do empreendimento; (vii) Aprimoramentos na transparência das informações do sistema de transmissão pelo ONS, tanto da Fila de Parecer de Acesso quanto do mapa de margens, com prazo estabelecido de 1 ano para que o ONS implemente todas as melhorias propostas. Sugerimos acrescentar aos dados de transparência da Fila de Parecer de Acesso: (a) Agente Solicitante; data de Emissão de cada PA;

(b) data de Assinatura do CUST pelo agente; (c) situação do PA emitido (viável, parcialmente viável, condicionado, negado, restrito, vencido/expirado); (d) ordem de Protocolo Original; relação de empreendimentos com CUST assinado sem operação comercial;

vii. ADEQUAÇÃO PARA USINAS ASSOCIADAS: Adequação da Resolução Normativa de nº 954 de 2021 no que tange o procedimento para a obtenção da outorga de autorização para centrais geradoras associadas em virtude da obrigação da ausência do CUST para, no mínimo, um dos empreendimentos integrantes da associação, com vistas à concomitância de processos ou ao cenário de inversão de fases, cabendo ao ONS gestão dos trâmites de associação de empreendimentos, conforme originalmente previsto.

viii. PERÍODO DE TRANSIÇÃO: Sugerimos o estabelecimento do prazo de 1 ano para o início de vigência das alterações e que o novo normativo não seja aplicável às usinas já outorgadas.

Caso os aprimoramentos acima não possam ser implementados junto à inversão das fases “CUST-outorga”, com vistas a garantir a eficiência e sustentabilidade ao setor elétrico, subsidiariamente, propõe-se a **independência das análises de acesso e outorga**, de modo que a emissão do ato de outorga não dependa das condições de acesso, com base nos fundamentos expostos acima.

Ademais, independentemente das propostas a serem consideradas nesta Consulta Pública, propõe-se que, para as outorgas não alcançadas pelas novas regras a serem aprovadas, seja permitida a revogação destes instrumentos, livre de ônus, incluindo a devolução das respectivas Garantias de Fiel Cumprimento – atualmente aplicáveis de forma não isonômica aos empreendimentos eólicos – a fim de permitir a devolução de “projetos” sem CUST associados, no contexto de escassez de margem de escoamento do sistema de transmissão e repercussão da regulamentação associada a Lei 14.120/2021.

Por fim, entende-se que deve ser realizada uma discussão através de consulta pública que trate de forma conjunta todas as etapas do processo englobando o acesso, contratação da conexão e outorga de modo a construir a visão futura do processo.

Cordialmente,

Elbia Gannoum

Presidente Executiva da ABEEólica

Vice-Presidente do Conselho Global de Energia Eólica - GWEC