



Escola Nacional de Administração Pública

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA**  
**E DESENVOLVIMENTO**

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A**  
**CONTRIBUIÇÃO DAS DIRETRIZES NACIONAIS**  
**PARA O MARCO LEGAL DA MICRO E**  
**MINIGERAÇÃO DISTRIBUÍDA – MMGD**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**ANDRÉ GROBÉRIO LOPES PERIM**

BRASÍLIA – DF

2023

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A  
CONTRIBUIÇÃO DAS DIRETRIZES NACIONAIS PARA O  
MARCO LEGAL DA MICRO E MINIGERAÇÃO  
DISTRIBUÍDA – MMGD**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: André Grobério Lopes Perim

Orientador: Prof. Dr. Fernando de Barros  
Filgueiras

Brasília - DF

2023

P444a Perim, André Grobério Lopes

Avaliação de políticas públicas: a contribuição das diretrizes nacionais para o marco legal da micro e minigeração distribuída - MMGD / André Grobério Lopes. -- Brasília: Enap, 2023.

76 f. : il.

Dissertação (Mestrado --Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2023.

Orientação: Profa. Dr. Fernando de Barros Filgueiras

1. Avaliação de Políticas Públicas. 2. Formulação de Políticas Públicas. 3. Setor Elétrico Brasileiro. 4. Poder de Agenda. 5. Conselho Nacional de Política Energética. I. Título. II. Filgueiras, Fernando de Barros orient.

CDD 320.6

---

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

**ANDRÉ GROBÉRIO LOPES PERIM**

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A  
CONTRIBUIÇÃO DAS DIRETRIZES NACIONAIS  
PARA O MARCO LEGAL DA MICRO E  
MINIGERAÇÃO DISTRIBUÍDA – MMGD**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 18 de Julho de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Fernando de Barros Filgueiras, Orientador - ENAP

---

Prof. Dr. Mauro Santos Silva - ENAP

---

Prof. Dr. Ana Karine Pereira – UnB

BRASÍLIA

2023

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço de coração a todas as pessoas que estiveram ao meu lado durante essa jornada de mestrado. Suas contribuições e apoio foram fundamentais para o sucesso desta dissertação.

Quero começar expressando minha gratidão ao meu pai, que sempre me motivou e incentivou a buscar o conhecimento e me apoiou. Sei que ele está apoiando lá do céu, como sempre fez em vida. Agradeço também a minha mãe, sua dedicação e amor incondicional foram a força motriz por trás de todas as minhas conquistas.

À minha esposa, agradeço por sua compreensão, paciência e encorajamento durante todo esse período. Seu apoio inabalável foi fundamental para que eu pudesse me concentrar e superar os desafios que surgiram, além de que sua presença tornou essa caminhada mais leve e significativa.

Gostaria também de agradecer a todos os professores que contribuíram para a minha formação, com o conhecimento especializado e apoio constante foram essenciais para a realização desse trabalho.

Aos meus colegas de trabalho, agradeço pela colaboração, pelas discussões construtivas e pelas informações que requeri.

Por fim, não posso esquecer dos meus três amados cachorros. Sua lealdade e carinho incondicional trouxeram alegria e alívio durante os momentos de tensão.

Não posso deixar de mencionar meu orientador e a coordenação do curso, cuja paciência foram cruciais para o desenvolvimento desta pesquisa. Sua dedicação em compartilhar conhecimento e sua paciência em me guiar foram inestimáveis. Sou profundamente grato por sua orientação e pela confiança depositada em mim.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de políticas públicas .....	8
Figura 2 – O Setor Elétrico Brasileiro .....	22
Figura 3 – Exemplo de Geração Distribuída Solar.....	23
Figura 4 – O poder de agenda na Geração Distribuída em 2019.....	29
Figura 5 – Falta de diretrizes para a política pública de MMGD .....	39
Figura 6 – TCU define busca por solução equilibrada pelo Governo Federal .....	40

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tipos de Avaliação .....	15
Tabela 2 – Legislação, normativos e notas técnicas oficiais utilizados.....	19
Tabela 3 – Evolução da Geração Distribuída – 2012 a 2015 .....	25
Tabela 4 – Evolução da Geração Distribuída – 2012 a 2018 .....	26
Tabela 5 – O poder de agenda classificado. ....	30
Tabela 6 – Relação de Projetos de Lei anteriores à Resolução CNPE nº 15/2020 analisados.	32
Tabela 7 – Principais propostas para legislação relativas a MMGD analisados. ....	35
Tabela 8 – Principais pontos da Lei nº 14.300/2022. ....	46
Tabela 9 – Tempo de aprovação da Lei 14.300/2022 – discussões anteriores à Resolução CNPE 15/2020.....	51
Tabela 10 – Tempo de aprovação da Lei 14.300/2022 – discussões após à Resolução CNPE 15/2020. ....	52
Tabela 11 – Itens da Resolução. ....	53
Tabela 12 – Avaliação de correlação da Lei nº 14.300/2022 e Resolução CNPE nº 15/2020.	54
Tabela 13 – Tabela de correlação da Lei nº 14.300/2022 e Resolução CNPE nº 15/2020. ....	57
Tabela 14 – Análise das Diretrizes da Resolução CNPE nº 15/2020.....	58

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

**ABGD** – Associação Brasileira de Geração Distribuída

**ABRADEE** – Associação Brasileira das Distribuidoras de Energia Elétrica

**ABSOLAR** – Associação Brasileira de Energia Solar

**AIR** - Análise de Impacto Regulatório

**ANEEL** – Agência Nacional de Energia Elétrica

**AP** – Audiência Pública

**CNPE** – Conselho Nacional de Política Energética

**CP** – Consulta Pública

**Enap** - Escola Nacional de Administração Pública

**GD** – Geração Distribuída

**INEL** – Instituto Nacional de Energia Limpa

**MCMV** – Minha Casa Minha Vida

**MMGD** – Micro e Mini Geração Distribuída

**MME** – Ministério de Minas e Energia

**MP** – Ministério Público

**SCEE** - Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE),

**REN** – Resolução Normativa

**PL** – Projeto de Lei

**TCU** - Tribunal de Contas da União

**TUSD** – Tarifa de Uso dos Sistemas de Distribuição

**UCs** – Unidades Consumidoras



## RESUMO

Este artigo discute como a avaliação de políticas públicas pode contribuir para a análise do poder de agenda do CNPE na formulação de políticas públicas no setor elétrico brasileiro. A dissertação propõe uma avaliação dos efeitos da Resolução CNPE nº 15/2020 e sua contribuição para a aprovação do marco legal da micro e minigeração distribuída, utilizando a perspectiva da avaliação de políticas públicas. A indústria de energia elétrica é altamente regulada e a política governamental exerce grande influência sobre a agenda de discussões. O poder de agenda é uma ferramenta crucial para moldar as políticas públicas, e diferentes atores, como empresas de energia, grupos de interesse, políticos e órgãos reguladores, têm a capacidade de influenciá-la. Os atores políticos desempenham um papel fundamental na definição da agenda, estabelecendo prioridades e direcionando as políticas públicas. No contexto da geração distribuída, a Resolução Normativa 482/12 e suas atualizações estabeleceram o marco regulatório que permitiu o crescimento desse segmento. No entanto, em 2019, a proposta de alteração nas regras do sistema de compensação de energia gerou controvérsias entre diferentes setores da sociedade. Após a suspensão da proposta, o Tribunal de Contas da União determinou ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) estabelecer diretrizes para a geração distribuída. Em resposta, o CNPE emitiu as Diretrizes Nacionais para a Micro e Minigeração Distribuída de Energia Elétrica em dezembro de 2020. Essas diretrizes visam garantir o acesso não discriminatório à rede, segurança jurídica, alocação de custos, transparência e previsibilidade no desenvolvimento da política pública. Em janeiro de 2022, a Lei nº 14.300/2022 foi aprovada, representando uma importante inovação legislativa para o setor. Avaliar essas políticas é desafiador, dada a complexidade do setor e a diversidade de atores envolvidos. No entanto, compreender o impacto dessas diretrizes é fundamental para entender o desenvolvimento e a regulação da geração distribuída no Brasil. Assim, essa dissertação se propõe, por meio da avaliação de políticas públicas descritiva e qualitativa, avaliar os efeitos da Resolução do CNPE na aprovação da legislação no Congresso Nacional.

**Palavras-chave:** Lei nº 14.300/2022. Avaliação de políticas públicas. Poder de Agenda. Geração distribuída. Diretrizes Nacionais. CNPE. Setor elétrico brasileiro.

## ABSTRACT

*This article discusses how the evaluation of public policies can contribute to the analysis of the CNPE's (Conselho Nacional de Política Energética) agenda-setting in formulating public policies in the Brazilian electricity sector. The electric power industry is highly regulated, and government policy exerts significant influence over the agenda of discussions. Agenda-setting power is a crucial tool for shaping public policies, and different actors such as energy companies, interest groups, politicians, and regulatory bodies have the capacity to influence it. Agenda-setting power in the electricity sector is influenced by internal factors such as economic and political interests, as well as external factors such as political instability and international energy trends. Political actors play a fundamental role in setting the agenda, establishing priorities, and directing public policies. In the context of distributed generation, Regulatory Resolution 482/12 and its updates have established the regulatory framework that enabled the growth of this segment. However, in 2019, the proposed changes to the energy compensation system rules generated controversies among different sectors of society. After the suspension of the proposal, the Federal Court of Accounts instructed the National Energy Policy Council (CNPE) to establish guidelines for distributed generation. In response, the CNPE issued the National Guidelines for Micro and Mini Distributed Generation of Electric Energy in December 2020. These guidelines aim to ensure non-discriminatory access to the grid, legal certainty, cost allocation, transparency, and predictability in the development of public policy. In January 2022, Law 14,300/2022 was approved, representing an important legislative innovation for the sector. The article proposes an evaluation of the effects of CNPE Resolution No. 15/2020 and its contribution to the approval of the law, using the perspective of public policy evaluation. Evaluating these policies is challenging given the complexity of the sector and the diversity of actors involved. However, understanding the impact of these guidelines is crucial to comprehend the development and regulation of distributed generation in Brazil. Thus, this text, through descriptive and qualitative public policy evaluation, aims to assess the effects of CNPE Resolution on the approval of legislation in the National Congress.*

**Keywords:** *Law 14300/2022. Evaluation of public policies. Agenda-setting power. Distributed generation. National Guidelines. CNPE. Brazilian electricity sector.*

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>5</b>
2.1 O poder de agenda.....	5
2.1.1 O poder de agenda como estrutura de regras.....	6
2.1.2 O poder de agenda como enquadramento.....	7
2.2 O ciclo de políticas públicas e a importância da avaliação.....	7
2.3 Avaliação de políticas públicas.....	10
2.4 Tipos de avaliação.....	13
<b>3. METODOLOGIA DE PESQUISA .....</b>	<b>17</b>
3.1 Seleção do Caso.....	18
3.2 Análise Documental.....	18
<b>4. HISTÓRICO DA AGENDA DA POLÍTICA DE GERAÇÃO DISTRIBUÍDA NO BRASIL.....</b>	<b>21</b>
4.1 Organização do Setor Elétrico e o CNPE.....	21
4.1 A Geração Distribuída de Energia Elétrica .....	23
4.2 O começo da política pública como regulação na Agência .....	25
4.3 A necessidade de alteração do modelo e a agenda da política pública .....	27
<b>5. O DIRECIONAMENTO POR MEIO DAS DIRETRIZES NACIONAIS DE MMGD .....</b>	<b>32</b>
5.1 A atuação do Congresso Nacional e a necessidade de Diretrizes .....	32
5.2 As Diretrizes Nacionais para Micro e Mini Geração Distribuída no Brasil .....	39
<b>6. A REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA PELO CONGRESSO NACIONAL – A LEI Nº 14.300/2022.....</b>	<b>42</b>
6.1 Principais pontos do Marco Legal da Geração Distribuída .....	42
<b>7. AVALIAÇÃO DA INFLUÊNCIA DA RESOLUÇÃO CNPE Nº 15/2020 NO MARCO LEGAL DA GD .....</b>	<b>49</b>
7.1 Análise do tempo de aprovação para após o marco legal .....	49
7.2 Análise da efetividade da Resolução sobre o marco legal aprovado.....	52
<b>8. CONCLUSÃO.....</b>	<b>60</b>
<b>9. REFERÊNCIAS .....</b>	<b>63</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O setor elétrico brasileiro é uma indústria altamente regulada, na qual a política governamental exerce forte influência sobre a agenda de discussões. O poder de agenda é uma ferramenta crucial para moldar a direção das políticas públicas, e o setor elétrico é um exemplo claro disso. Os tomadores de decisão têm a capacidade de colocar em destaque certas questões, como a expansão da capacidade de geração de energia renovável ou o desenvolvimento de projetos de transmissão de energia.

Kingdon (1985) argumenta que o poder de agenda é um fator chave na formulação de políticas públicas e discute como os atores políticos podem influenciar a agenda pública e promover mudanças políticas (PERRY; KINGDON, 1985). Ou seja, o poder de agenda é uma das principais ferramentas para influenciar a tomada de decisão e a discussão pública sobre determinados temas.

O poder de agenda no setor elétrico brasileiro é influenciado por diversos atores, incluindo empresas de energia, grupos de interesse, políticos e órgãos reguladores. As empresas de energia têm grande poder de influência, pois são responsáveis por grande parte do investimento e da produção de energia no país. Grupos de interesse, como associações de consumidores, organizações ambientais e sindicatos, também têm influência significativa sobre a agenda de discussões.

Os políticos desempenham um papel fundamental na definição da agenda de discussões no setor elétrico, pois possuem o poder de agenda em sua estrutura como governantes. Eles têm a capacidade de definir prioridades em termos de políticas públicas, tais como incentivos fiscais para energia renovável ou mudanças nas tarifas de energia. Os órgãos reguladores, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), têm a responsabilidade de supervisionar e regular o setor elétrico, mas também podem influenciar a agenda de discussões através de suas decisões.

Por outro lado, o poder de agenda no setor elétrico brasileiro também é influenciado por fatores externos, como a instabilidade política e econômica do país e as tendências internacionais em relação à energia. Por exemplo, a recente crise econômica do Brasil levou a uma redução na demanda por eletricidade, o que mudou a agenda de discussões no setor elétrico. Nesse cenário de grande foco no setor de energia elétrica brasileiro, a diversificação da matriz energética e a expansão da capacidade de geração são questões fundamentais que são frequentemente discutidas na agenda do setor elétrico.

A indústria de energia elétrica está em transformação. Os avanços tecnológicos, em especial nas tecnologias de geração de energia como a solar fotovoltaica, impulsionadas pelo crescente interesse na utilização de energias renováveis, têm levado ao aumento da adoção de recursos energéticos distribuídos, como a geração distribuída (GD) (SUSTERAS; SUSTERAS, 2022).

Em 2019, a geração distribuída de energia elétrica, designada como a geração elétrica realizada junto ou próxima dos consumidores, ganhou grande destaque em função da discussão da alteração das regras de faturamento da tarifa de energia elétrica desse consumidor que gerava sua própria energia, mas permanece conectado à rede da distribuidora de energia elétrica.

O marco regulatório, constituído pela Resolução Normativa - REN 482/12 e de suas atualizações, possibilitou que a geração distribuída fosse cada vez mais procurado pelas unidades consumidoras. O marco permite que toda energia elétrica oriunda de fontes renováveis (solar, hidráulica, eólica) pode ser injetada no sistema elétrico das distribuidoras (ANEEL, 2012). Ademais, foi criado o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE), um modelo que, conforme Silva e Vieira (2023), considera a energia excedente disponibilizada pelo consumidor à rede da distribuidora da respectiva área de concessão e posteriormente compensada com o consumo de energia elétrica dessa mesma unidade ou de outra unidade consumidora de mesma titularidade.

O marco regulatório previa uma necessidade de revisão após decorridos 6 anos de sua implementação, de modo a avaliar a redução dos inventivos dados para essa nova tecnologia em virtude do comportamento do mercado. Assim, em 2019, a ANEEL propôs uma revisão nas regras do sistema de compensação de energia elétrica para consumidores que possuem painéis solares em suas residências ou empresas. A proposta previa que esses consumidores teriam que pagar a mesma taxa para a distribuidora de energia elétrica pelo uso da rede de transmissão e distribuição que os outros consumidores pagam.

A proposta causou controvérsia e críticas de diversos setores, incluindo ambientalistas e representantes da indústria de energia solar, que argumentaram que a medida desestimularia o uso de fontes de energia renovável e prejudicaria a popularização da tecnologia.

Por outro lado, as distribuidoras de energia e representantes de consumidores enfatizaram a necessidade da alteração proposta devido aos custos incorridos para os demais agentes do setor elétrico, o que era refletido em aumentos tarifários.

Após a repercussão negativa, a ANEEL decidiu suspender a proposta em 2020. Foi quando, o Tribunal de Contas da União (TCU) emitiu o Acórdão nº 1.530/2019, determinando ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) estabelecer diretrizes nacionais para a

mini e micro geração distribuída. O CNPE é um órgão colegiado de assessoramento da Presidência da República em assuntos de energia, e possui atribuições relacionadas a promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do País, em conformidade com o disposto na legislação aplicável (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2000).

As Diretrizes Nacionais para a Micro e Mini Geração Distribuída de Energia Elétrica foram emitidas pelo CNPE em 15 de dezembro de 2020, com o objetivo de estabelecer princípios orientadores para a promoção e a regulação da Geração Distribuída no Brasil.

Em dezembro de 2019, o CNPE emitiu a Resolução nº 15/2020, que estabeleceu as Diretrizes Nacionais para a Micro e Minigeração Distribuída de Energia Elétrica no Brasil. Essa resolução tem como objetivo orientar ações governamentais e garantir a segurança jurídica e técnica do setor.

As diretrizes estabelecidas na resolução incluem (CNPE, 2020):

- Acesso não discriminatório do consumidor às redes das distribuidoras para fins de conexão de Geração Distribuída;
- Segurança jurídica e regulatória, com prazos para a manutenção dos incentivos dos atuais consumidores que possuem Geração Distribuída;
- Alocação dos custos de uso da rede e dos encargos previstos na legislação do Setor Elétrico, considerando os benefícios da Micro e Mini Geração Distribuída – MMGD;
- Transparência e previsibilidade nos processos de elaboração, implementação e monitoramento da política pública, com definição de agenda e prazos de revisão das regras para a Geração Distribuída; e
- Gradualidade na transição das regras, com estabelecimento de estágios intermediários para o aprimoramento das regras para Microgeração e Minigeração Distribuída – MMGD.

A Resolução do CNPE indica diretrizes que deverão ser seguidas na elaboração de futuras políticas públicas relacionadas à Microgeração e Minigeração Distribuída no País. Dessa forma, utilizando o instrumento de poder de agenda estruturado para direcionar a política pública de MMGD, com as premissas sendo observadas e implementadas para a correta evolução do Sistema de Compensação de Energia aplicado para a Geração Distribuída (DANTE, 2021).

Em janeiro de 2022, a Lei n.º 14.300/2022 foi o desfecho do trabalho colaborativo de diversos atores do cenário político nacional. A partir desta, o mercado da GD passou a contar com mais clareza, previsibilidade e segurança jurídica, representando uma importante inovação

legislativa (SILVA; VIEIRA, 2023).

Associações e especialistas do setor elétrico escreveram, a exemplo de Dante (2021), que as diretrizes nacionais para a micro e mini geração distribuição contribuíram para a aprovação da lei que regulamenta o setor.

Nesse contexto, a avaliação da política pública pode contribuir para entender melhor esse fenômeno alegado pelos especialistas. Assim, a pesquisa se justifica, pelo questionamento feitos às afirmações dos especialistas: as diretrizes para formulação das diretrizes de GD atingiram o objetivo de direcionar a discussão para uma elaboração de uma política pública de MMGD mais equilibrada?

Assim, o escopo desse trabalho tem que ser delimitado, de modo a encontrar uma forma eficiente de se avaliar os efeitos da Resolução CNPE na construção da política pública de MMGD. A avaliação da política (*ex-post*) é a etapa em que são analisados os resultados e impactos da política em relação aos seus objetivos originais. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2020). Com o auxílio desse método de avaliação, é importante avaliar se as diretrizes:

- Auxiliaram a definição da política pública pelo Congresso Nacional;
- Abarcam a maior parte dos anseios externados pelos diferentes atores;
- Foram consideradas pelos parlamentares e pelos setores na formulação da lei.

Entretanto, avaliar políticas públicas é um desafio complexo, devido à variedade de disciplinas, instituições e executores envolvidos, e às múltiplas definições contraditórias desse conceito.

Desse modo, esse trabalho tem como objetivo realizar uma avaliação dos efeitos produzidos pela Resolução CNPE nº 15/2020 e sua contribuição para a aprovação da lei, sob a ótica da avaliação de políticas públicas.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 O poder de agenda

O poder de agenda é uma das principais ferramentas que indivíduos, grupos e organizações utilizam para influenciar a tomada de decisão e a discussão pública sobre determinados temas, consistindo na capacidade de definir quais assuntos serão discutidos e quais serão deixados de lado, moldando assim a agenda política, social ou econômica de uma determinada sociedade ou comunidade.

Kingdon, em sua obra sobre agendas e políticas públicas, argumenta que o mesmo é um fator chave na formulação de políticas públicas e discute como os atores políticos podem influenciar a agenda pública e promover mudanças políticas (PERRY; KINGDON, 1985).

Isso acontece porque aqueles que detêm esse poder têm a possibilidade de colocar em destaque temas que lhes interessam e moldar a opinião pública a seu favor, enquanto ao mesmo tempo podem esconder ou minimizar temas que desfavorecem seus interesses. Isso pode ser feito através do controle de meios de comunicação, redes sociais, grupos de pressão, lobbies políticos e outros meios de influência.

Um exemplo clássico do poder de agenda pode ser visto no campo da política. Os líderes políticos, partidos políticos e outros grupos de interesse podem influenciar a agenda política de uma nação ou de uma região, enfatizando certas questões em detrimento de outras. Por exemplo, um partido político pode decidir enfatizar a importância da educação em detrimento da segurança pública, ou vice-versa.

Nesse aspecto, a teoria que diz que a *“noção de poder de agenda é central nas análises de processos democráticos, sendo como é elemento decisivo para o sucesso de uma democracia”* (FABIANO SANTOS; BORGES, 2018). Ou seja, o processo político tem grande influência do poder de agenda.

Além disso, o poder de agenda também pode ser utilizado para moldar a opinião pública sobre determinados temas, seja através do uso de estratégias de marketing, publicidade ou propaganda. Uma empresa, por exemplo, pode gastar milhões de dólares em uma campanha publicitária para mudar a opinião do público sobre um produto ou uma questão social.

Entretanto, é importante notar que o poder de agenda não é uma ferramenta exclusiva de indivíduos ou grupos poderosos. Grupos minoritários ou desfavorecidos também podem utilizar o poder de agenda para ampliar a discussão sobre questões que lhes dizem respeito, como minorias étnicas, de gênero ou sociais.



Kingdon menciona que quando pensamos em grupos de interesse, muitas vezes estamos pensando em negócios e indústria, entretanto dependendo da área que estamos analisando, grupos menores e do terceiro setor da sociedade acabam exercendo mais influência que o setor empresarial (PERRY; KINGDON, 1985).

Em resumo, o poder de agenda é uma ferramenta poderosa para influenciar a opinião pública e a tomada de decisões. São dois espectros do poder de agenda na literatura: poder de agenda como estrutura de regras e como enquadramento.

Esses dois espectros foram parte importante do processo de construção da política pública atual de Geração Distribuída, o de enquadramento sendo utilizado pelas empresas do setor de energia elétrica, tentando moldar a política pública para o seu melhor benefício, e o de estrutura de regras, utilizado pelo Congresso Nacional, Governo Federal, Agência Reguladora e Tribunal de Contas da União a fim de resolver o impasse criado.

### **2.1.1 O poder de agenda como estrutura de regras**

O poder de agenda como estrutura de regras é um conceito central para compreender a distribuição de poder em um processo decisório coletivo (FABIANO SANTOS; BORGES, 2018). Ele está relacionado à estrutura institucional adotada pelo grupo, que estabelece quem tem o poder de definir o que será discutido, em que ordem e quando. Ademais, essas regras podem variar de acordo com o contexto e a natureza do grupo em questão.

Um exemplo é a definição da agenda de votação em uma sessão legislativa. O presidente da câmara pode ter o poder de definir quais projetos serão votados em determinado dia, bem como a ordem de votação. Isso pode influenciar a possibilidade de aprovação ou não dos projetos em questão.

Percebe-se que o poder de agenda de estruturas dos 3 poderes da União acaba sendo forte em relação aos anseios da sociedade, pelas competências que eles possuem. Exemplos são as competências privativas do Presidente da República e da União na Constituição Federal Brasileira.

Dessa forma, o poder de agenda é uma estrutura de regras fundamental para compreender a distribuição de poder em processos decisórios coletivos, e pode ter um impacto significativo nos resultados das deliberações.

### **2.1.2 O poder de agenda como enquadramento**

Já o poder de agenda como enquadramento é exatamente o “processo pelo qual após a formação da agenda o universo de alternativas é restringido a um pequeno conjunto de opções para dar conta do tema em tela” (FABIANO SANTOS; BORGES, 2018). Do ponto de vista da análise e tramitação do projeto de lei, o poder de agenda como enquadramento se expressa na ação dos atores e é o momento “quando as alternativas são restringidas e acopladas a argumentos definidores do interesse da comunidade mais ampla” (FABIANO SANTOS; BORGES, 2018).

Nesse caso, o poder de agenda como enquadramento é o simples poder por influência dos pensamentos da sociedade e não pela estrutura administrativa que a compõe. Ou seja, o poder de agenda não é exclusivo do cenário político. É um tipo de privilégio atribuído a um ou mais indivíduos para que estabeleçam quais assuntos devem ser discutidos por um grupo de pessoas. Esse direito é concedido com base nas normas que regem aquela estrutura específica a qual esses indivíduos pertencem.

As regras citadas podem ter sido estabelecidas de maneira formal (por meio da legislação ou códigos escritos) ou também de maneira informal, com base apenas em questões culturais ou de costume. As grandes mídias, por exemplo, são capazes de promover discussões sobre determinados assuntos para toda a sociedade e, o que define se aquela temática tem relevância, se deve ser debatida ou não, é justamente o poder de agenda que esses veículos possuem frente à sociedade (JONES; BAUMGARTNER, 2005). Além disso, o que determina se esses canais de comunicação têm ou não o poder de influenciar a agenda de debate da sociedade não são as regras formais previstas na legislação.

O que confere essa autoridade às grandes mídias é o seu próprio prestígio e a confiança que as pessoas têm para com elas, ou seja, os próprios costumes da população fazem com que esse poder seja confiado a esses meios de comunicação.

## **2.2 O ciclo de políticas públicas e a importância da avaliação**

De acordo com (MELO RICO; SAUL, 1998), a construção histórica da agenda de políticas públicas no Brasil pode ser identificada e dividida em etapas. No entanto, não se busca realizar uma análise aprofundada de cada fase, mas fornecer uma descrição sucinta dos principais acontecimentos dos últimos anos.

O ciclo de políticas públicas é um modelo teórico que busca explicar o processo de

elaboração e implementação de políticas públicas. Esse modelo é composto por diversas etapas interligadas, incluindo a agenda setting, formulação, implementação, avaliação e revisão da política .

Após a identificação de um problema, a primeira etapa do ciclo é a agenda setting, em que determinadas questões passam a ser consideradas prioritárias e dignas de atenção por parte dos formuladores de políticas públicas (PERRY; KINGDON, 1985). Isso ocorre através da influência de diversos atores, como grupos de interesse, meios de comunicação e elites políticas.

Após a formação da agenda, segue-se a etapa de formulação da política, que envolve a elaboração de soluções para os desafios identificados (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2020). Nessa fase, é importante considerar as preferências e expectativas dos atores envolvidos, bem como as restrições orçamentárias e políticas.

A implementação da política é a fase em que a política é colocada em prática. É importante considerar as possíveis resistências e limitações enfrentadas nessa fase, bem como a capacidade de adaptação da política para se ajustar às demandas e condições locais (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984).

Já a avaliação da política (*ex-post*) é a etapa em que são analisados os resultados e impactos da política em relação aos seus objetivos originais. A partir dessas informações, é possível realizar ajustes e revisões na política para melhorar sua eficácia e efetividade. Assim, a revisão da política é uma etapa de retroalimentação do ciclo, em que os resultados e lições aprendidas com a implementação e avaliação da política são utilizados para aprimorar a agenda setting e a formulação de políticas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2020). Conforme a figura 1 abaixo:



Figura 1 – Ciclo de políticas públicas

Fonte: (FERRÃO; PAIXÃO, 2018)

A análise de políticas públicas experimentou um *boom* na década de 1980, impulsionada pela transição democrática. De acordo com (MELO RICO; SAUL, 1998), são três os motivos da expansão.

Em primeiro lugar, pelo deslocamento na agenda pública, pois nos anos 1970, a agenda pública se estruturou em torno de questões relativas ao modelo brasileiro de desenvolvimento, onde a discussão limitava-se aos impactos redistributivos da ação governamental e ao tipo de racionalidade que conduzia o projeto de modernização conservadora do regime ditatorial em curso no país. As questões relacionadas ao arranjo institucional, tais como descentralização, participação, transparência e redefinição do papel público-privado nas políticas, eram elementos centrais dessa agenda. Após essa transformação na agenda política, houve uma redescoberta de pesquisas sobre políticas municipais e descentralização.

Em segundo lugar, conforme (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008), não obstante o fim do período autoritário, constatou-se que os obstáculos à consecução de políticas sociais efetivas continuaram existindo, o que serviu para fortalecer os estudos sobre políticas. O desencantamento em relação ao Estado levou a um maior interesse sobre as condições de efetividade da ação pública, comparando-a inclusive com a iniciativa privada.

Em terceiro lugar, a difusão internacional da idéia de reforma do Estado e do aparelho de Estado passou a ser o princípio organizador da agenda pública dos anos 1980-90, o que provocou uma proliferação de estudos de políticas públicas. As questões de arranjo institucional ganharam grande centralidade na agenda, conforme preconiza (MELO RICO; SAUL, 1998):

*"(...) ao tomar-se o modo e a qualidade da intervenção pública na economia e na sociedade como objeto de estudo, cria-se por extensão um programa de pesquisa de caráter empírico sobre questões relativas à eficiência de políticas e programas".*

Por outro lado, se antes o encantamento da imaginação social brasileira era o Estado, nos anos 1990, esse apego passa a ser direcionado, paulatinamente, para a sociedade civil.

De fato, nos últimos anos tem-se visto um crescimento dos estudos da área de políticas públicas no Brasil, especialmente quando se trata de avaliação das políticas públicas. No entender de Carvalho (2003:186), ao se considerar que o sistema das políticas públicas é um processo em fluxo, por associação uma dada política pública não poderia estruturar-se como seqüência linear de fases, e sim como um ciclo.

Uma abordagem mais precisa para compreender as políticas públicas é considerá-las como um processo dinâmico de tomada de decisões, que pode tanto aprimorar quanto modificar significativamente uma política ao longo do tempo. Para avaliar se uma política pública está alcançando seus objetivos, é fundamental implementar um processo de avaliação.

Isso ocorre porque as políticas públicas não são estáticas e podem ser influenciadas por vários fatores, como mudanças nas necessidades da população, avanços tecnológicos e até mesmo mudanças políticas e econômicas. Ao avaliar regularmente uma política pública, é possível identificar essas mudanças e adaptar as ações de acordo com as novas realidades, a fim de garantir que a política continue a atender às necessidades e demandas da população.

Portanto, o processo de avaliação é uma ferramenta essencial para monitorar e garantir que as políticas públicas estejam em consonância com seus objetivos iniciais, e possam ser ajustadas ou modificadas de acordo com as mudanças no ambiente político, econômico e social.

### **2.3 Avaliação de políticas públicas**

A avaliação é um processo essencial para determinar o valor de algo, atribuindo um valor ou julgando o mérito de uma iniciativa organizacional, conforme definido em diversas línguas. No entanto, avaliar políticas públicas é um desafio complexo, devido à variedade de disciplinas, instituições e executores envolvidos, e às múltiplas definições contraditórias desse conceito.

(ALA-HARJA; HELGASON, 2000) simplificam a definição de avaliação como a aferição dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos. Além disso, segundo os mesmos autores, o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - OCDE destaca que o propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento.

Portanto, a avaliação deve ser vista como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão em políticas públicas, permitindo que os responsáveis tomem decisões embasadas em informações críveis e úteis, e possam prestar contas sobre suas ações. É importante destacar que a avaliação não é um fim em si mesma, mas sim um meio para garantir a eficácia, efetividade e impacto positivo das políticas públicas.

De acordo com (THOENIG, 2014), a avaliação é uma ferramenta orientada para a ação e sua principal função é fornecer informações relevantes. No entanto, muitas definições de avaliação, incluindo a do comitê da OCDE, não destacam explicitamente o conceito de "valor" ou "mérito", mas concentram-se na verificação do cumprimento de um plano e na análise do alcance dos objetivos, presumindo que o plano e os objetivos correspondentes já têm um valor reconhecido e aceito. Apesar da grande utilidade das informações fornecidas pela avaliação, ela é pouco utilizada.

Assim, no contexto das reformas do setor público, (THOENIG, 2014) observa que não

foi lançada nenhuma iniciativa para avaliar as reformas, e que há um relativo ceticismo em relação à avaliação, especialmente entre profissionais experientes em gestão pública, alguns dos quais expressam resistência à avaliação que parece prevalecer em seu próprio governo.

Diante do exposto, a avaliação de políticas públicas é um processo sistemático que envolve a coleta e análise de dados com o objetivo de atribuir valor às políticas em questão. Esse processo consiste na identificação dos resultados alcançados pelas políticas, bem como na análise crítica dos programas para avaliar em que medida as metas foram atingidas e a que custo. Além disso, a avaliação de políticas públicas também visa identificar os processos e efeitos que estão sendo ativados pelas políticas, permitindo a identificação de novos cursos de ação mais eficazes para alcançar os objetivos estabelecidos durante a concepção ou formulação das políticas.

No setor público, as avaliações de políticas precisam justificar a sua importância, através da mensuração de resultados e impactos, apontando os resultados para possíveis intervenções, de forma a garantir uma otimização do gasto público, de tal forma que essas políticas possam ser aprimoradas ou elaborados novos projetos, ou ainda como prestação de contas à sociedade a partir do conceito de *accountability* (FARIA, 2005).

Assim, a avaliação é uma importante etapa do processo de análise e acompanhamento de uma política pública e visa coletar, analisar e interpretar informações sobre uma dada política. Através da avaliação, é possível subsidiar seu planejamento e orientar as tomadas de decisões desde o seu diagnóstico até os resultados. Um processo que pode ser realizado durante e após a implementação de uma política.

É relevante considerar que os gestores públicos sempre esperam um impacto quando decidem por uma política, objetivando saber se atingiram ou não os objetivos ou propósitos dos programas lançados.

Vale considerar que existem metodologias diversos no que tange aos processos de avaliação, sendo que há uma grande variação entre as metodologias sobre o grau de complexidade, precisão e diversidade das informações utilizadas. Podem se destacar então a avaliação de políticas, de processos e de impactos.

Segundo (FIGUEIREDO, MARCUS FARIA; FIGUEIREDO, ARGELINA MARIA CHEIBUB, 1986), a avaliação de políticas serve como geração contínua de informações, as quais se enquadram as avaliações de políticas em avaliação de processos e avaliação de impactos.

Já a avaliação de processos, segundo os mesmos autores, visa a aferição da eficácia, ou seja, se o programa está sendo implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua

execução e se o produto atingiu ou atingirá as metas desejadas. Na linha da avaliação de processos, a literatura destaca os seguintes tipos de pesquisa: avaliação de metas ou resultados, avaliação de meios metodológicos de implantação e avaliação de relação custo/benefício e/ou custo/resultado.

Finalmente, a avaliação de impactos diz respeito aos efeitos do programa sobre o público-alvo, e tem a intenção de estabelecer uma relação de causalidade entre a política e as alterações nas condições sociais (FIGUEIREDO, MARCUS FARIA; FIGUEIREDO, ARGELINA MARIA CHEIBUB, 1986). Esse tipo de avaliação permeia-se no âmbito do acompanhamento e da aferição dos propósitos, das estratégias e da execução do programa, segundo critérios previamente estabelecidos.

Entre as pesquisas de avaliação de políticas, é muito pequena a parcela do que se chama de avaliação de eficiência, ou seja, aquelas que relacionam os efeitos do programa (benefícios) com os esforços (custos) demandados para obtê-los. Um dos fatores que contribuem para a pouca utilização da avaliação de eficiência, refere-se à utilização de critérios puramente econômicos. Esses critérios são problemáticos e polêmicos, devendo nessas pesquisas, incluir não apenas custos econômicos e administrativos, mas também custos e benefícios políticos (FIGUEIREDO, MARCUS FARIA; FIGUEIREDO, ARGELINA MARIA CHEIBUB, 1986).

Além dos fatores mencionados, é importante destacar que a avaliação de políticas é frequentemente limitada por restrições explícitas, especialmente aquelas relacionadas às informações utilizadas. Muitas vezes, as informações disponíveis sobre programas governamentais são inexistentes, escassas, dispersas ou precárias, o que torna difícil avaliar adequadamente essas políticas.

Os procedimentos de coleta de informações e a forma como os dados são tabulados também podem representar um desafio para a avaliação de políticas. Além disso, a falta de mecanismos de acompanhamento dos programas dificulta ainda mais a realização ou o nível de análise dessas políticas.

No entanto, a fase final de avaliação é essencial para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública. É importante ressaltar que, durante as pesquisas avaliativas, os avaliadores devem ser sensíveis a cada caso e utilizar os dados de forma informativa, como uma forma de assistência às políticas e não como uma forma de julgamento. Isso significa que a avaliação deve ser realizada de maneira objetiva e imparcial, com o objetivo de fornecer informações úteis para aprimorar a eficácia das políticas públicas.

## 2.4 Tipos de avaliação

As avaliações podem ser classificadas segundo vários critérios. Considerando o agente que as realiza, as avaliações podem ser classificadas como (RAMOS; SCHABBACH, 2012):

- Avaliação interna – realizada dentro da instituição responsável com a colaboração dos participantes. As vantagens incluem a eliminação da resistência a um avaliador externo e a possibilidade de reflexão e aprendizado sobre a atividade. No entanto, pode haver perda de objetividade, já que os avaliadores estão envolvidos na formulação e execução do programa. Se a avaliação for realizada por pessoas que não participam do programa, a situação torna-se semelhante à avaliação externa.
- Avaliação externa – A avaliação externa de programas é realizada por avaliadores independentes e experientes. As vantagens incluem a imparcialidade dos avaliadores externos e a possibilidade de comparação com outros programas similares. No entanto, o acesso aos dados necessários pode ser difícil e os agentes envolvidos podem se colocar em posição defensiva. Além disso, a metodologia de avaliação pode não ser aplicável a todos os casos e não substitui o conhecimento sobre as especificidades do programa.
- Avaliação mista – procura combinar os tipos de avaliação anteriores, fazendo com que os avaliadores externos tenham contato estreito com os participantes do programa a ser avaliado, na tentativa de manter as vantagens e superar as desvantagens das avaliações apresentadas acima.
- Avaliação participativa – usada principalmente para pequenos projetos, prevê a participação dos beneficiários das ações no planejamento, na programação, execução e avaliação deles.

Por sua vez, quanto à natureza, as avaliações podem ser (RAMOS; SCHABBACH, 2012):

- Avaliações formativas – relacionadas à formação do programa. Adotadas durante a implementação, são voltadas para a análise e produção de informação sobre as etapas de implementação. Geram informações para os que estão diretamente envolvidos com o programa, com o objetivo de fornecer elementos para a realização de correções de procedimentos para melhorar o programa.



- Avaliações somativas – estão relacionadas à análise e produção de informações sobre etapas posteriores. São realizadas quando o programa está sendo implementado há algum tempo ou após a sua implementação, para verificar a sua efetividade e fazer o julgamento do seu valor geral.

Quando se leva em conta o momento de sua realização, as avaliações podem ser identificadas como (RAMOS; SCHABBACH, 2012):

- Avaliação *ex-ante* – realizada ao começo de um programa, com o fito de dar suporte à decisão de implementar ou não a proposta e ordenar os vários projetos segundo sua eficiência para alcançar os objetivos determinados. O elemento central da avaliação *ex-ante* é o diagnóstico, que auxilia na alocação dos recursos disponíveis de acordo com os objetivos propostos. Para esta avaliação, podem ser utilizadas as técnicas de Análise Custo-Benefício e Análise Custo-Efetividade, mais afeita aos programas sociais.
- Avaliação *ex-post* – realizada durante a execução de um programa ou ao seu final, quando as decisões são baseadas nos resultados alcançados. Neste tipo de avaliação, julga-se se um programa em execução deve continuar ou não, com base nos resultados obtidos até o momento. Se a resposta for positiva, julga-se se deve caber manter a formulação original ou sofrer modificações. Por sua vez, quando o programa já foi concluído, julga-se a pertinência do uso futuro da experiência, ou seja, se o mesmo tipo de programa deve ser implementado novamente ou não. A avaliação *ex-post* é a mais desenvolvida metodologicamente e a que tem tido maior aplicação.

Ainda, é possível distinguir dois enfoques de avaliação, segundo os tipos de problemas ou perguntas a que respondem (RAMOS; SCHABBACH, 2012):

- Avaliação de processos – realizada durante a implementação do programa, diz respeito à dimensão de gestão. É uma avaliação periódica que procura detectar as dificuldades que ocorrem durante o processo para efetuar correções ou adequações. Serve de suporte para melhorar a eficiência operativa.
- Avaliação de impactos ou resultados – tem objetivos mais ambiciosos, respondendo se o programa funcionou ou não. Procura verificar em que medida o programa alcança seus objetivos e quais são os seus efeitos, indagando se houve modificações na situação-problema que originou a formulação do programa. Serve de suporte para decisão sobre a política, como continuação do programa

e/ou formulação de outros.

Tabela 1 – Tipos de Avaliação

<b>Critério de Classificação de Avaliação de Política Pública</b>	<b>Tipo de Avaliação</b>
Posição do Avaliador	interna
	externa
	mista
	participativa
Natureza (para qual etapa se avalia)	Formativa
	Somativa
Momento de Avaliação	ex-ante
	ex-post
Enfoque	Processos
	Impacto ou Resultado

Fonte dos dados: (RAMOS; SCHABBACH, 2012)

Como pode ser visto, a avaliação tem um papel de destaque nas reformas do setor público, assim como tem estado cada vez mais presente nos processos de análise das políticas públicas. Ademais, a mesma pode ser usada para diferentes fins na administração pública, Faria (FARIA, 2005) distingue quatro tipos de uso da avaliação:

- Instrumental, no qual não depende apenas da qualidade da avaliação em si, mas também da forma adequada como seus resultados são divulgados, tornando-os compreensíveis e as recomendações propostas viáveis.
- Conceitual, no qual as descobertas obtidas podem alterar a maneira como os técnicos entendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa implementado. Nesse caso, não se espera que haja uma decisão ou ação imediata, pelo menos não no curto prazo.
- Instrumento de persuasão, quando a avaliação é utilizada para mobilizar o apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa;
- Esclarecimento, acumulando conhecimento proveniente de diversas avaliações e gerando impacto sobre as redes de profissionais e formadores de opinião.

Faria ainda diz que, referente aos usos da avaliação, além dos diretamente envolvidos nos

programas, diversos outros usuários podem se valer das descobertas da avaliação: gerentes de programas similares e/ou de diferentes níveis governamentais; agentes do governo, interessados em conhecer projetos bem-sucedidos e preocupados em aprimorar os programas dos quais são responsáveis; membros do Legislativo interessados na melhoria de programas existentes ou na elaboração de novas propostas; cientistas sociais e outros avaliadores que buscam aprender com as descobertas e com as metodologias empregadas (FARIA, 2005).

Assim, é de grande contribuição as técnicas de avaliação de políticas públicas para a mensuração dos resultados da Resolução do Conselho Nacional de Política Energética.

### 3. METODOLOGIA DE PESQUISA

De acordo com (FARIA, 2005), parte significativa dos estudos sobre os processos de avaliação de políticas públicas refere-se às questões de ordem metodológica e/ou às distintas maneiras de se classificar a avaliação.

A avaliação que será aqui realizada, conforme vimos no capítulo sobre Avaliação de Políticas Públicas é *ex post* ou somativas, ou seja, visa trabalhar com impactos e processos, portanto, estuda-se a eficácia e o julgamento do valor geral do programa. Nesse caso, a objetividade e a credibilidade dos achados são mais importantes que a aplicabilidade direta dos resultados (ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

Primeiramente, destaca-se que o desenho desta pesquisa foi concebido com base em uma abordagem qualitativa, que foi selecionada com o objetivo de compreender um fenômeno sob a perspectiva direta em relação à análise dos textos.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho é um estudo de caso único, tendo sido escolhido o projeto de lei do Marco Legal da Geração Distribuída e a Resolução CNPE nº 15/2020, por ser um caso revelador de lições sobre os processos legislativos. A tramitação do projeto de lei, encontrada nas bases de dados do Congresso Nacional, foi a principal fonte de informação para o estudo do poder de agenda. Especificamente, o trabalho foi tratado como estudo de caso descritivo, buscando detalhar o fenômeno em seu mundo real e explicitando, no texto, as principais fontes das evidências de forma relevante (YIN, 2015).

A pesquisa também se caracterizou por ser exploratória e transversal. Os estudos exploratórios são realizados “quando o objetivo é examinar um tema ou um problema de pesquisa pouco estudado, sobre o qual temos muitas dúvidas ou que não foi abordado antes.” Quando revisamos a literatura, identificamos uma lacuna significativa em termos de orientações de pesquisa e ideias vagamente relacionadas ao problema em estudo. Isso indica a necessidade de explorar o tema a partir de novas perspectivas, buscando preencher essa lacuna e contribuir com conhecimentos inovadores nas áreas relacionadas (HERNÁNDEZ SAMPIERI; FERNÁNDEZ COLLADO; BAPTISTA LUCIO, 2013).

Ainda, a avaliação da política pública foi realizada com a comparação dos textos finais das políticas públicas geradas e pela coleta de informações a partir das análises de diversas fontes bibliográficas que analisaram os dois textos separadamente.

### 3.1 Seleção do Caso

A seleção do caso ocorreu em função de sua importância estratégica para a política nacional de energia elétrica, aliada a grande repercussão gerada e morosa aprovação que se arrastou durante anos.

O marco regulatório previa uma necessidade de revisão após decorridos 6 anos de sua implementação, de modo a avaliar a redução dos inventivos dados para essa nova tecnologia em virtude do comportamento do mercado. Após a primeira proposição firme da ANEEL, houve uma pluralidade de atores no processo tentando trazer o poder da agenda da política pública para si. A proposta causou controvérsia e repercussão, por um lado, ambientalistas e representantes da indústria de energia solar, argumentaram que a medida desestimularia o uso de fontes de energia renovável e prejudicaria a popularização da tecnologia. Por outro lado, as distribuidoras de energia e representantes de consumidores enfatizaram a necessidade da alteração proposta devido aos custos incorridos para os demais agentes do setor elétrico, o que era refletido em aumentos tarifários.

A estrutura do setor elétrico, de certa forma descentralizada e que dá poderes de regulação à ANEEL, não estava conseguindo conter a repercussão do caso no Congresso Nacional, havendo uma difusão de ideias sobre a política pública. Foi quando, o Tribunal de Contas da União (TCU) emitiu o Acórdão nº 1.530/2019, determinando ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) estabelecer diretrizes nacionais para a mini e micro geração distribuída. As Diretrizes Nacionais para a Micro e Mini Geração Distribuída de Energia Elétrica foram emitidas pelo CNPE em 15 de dezembro de 2020, a qual orientou ações governamentais e tentou garantir a segurança jurídica e técnica do setor.

Após a emissão dessas diretrizes, o trato legislativo continuou, entretanto, é importante avaliar se um documento de diretrizes pode ter influenciado atores que não estavam diretamente ligados ao CNPE, como, por exemplo, o Congresso Nacional.

### 3.2 Análise Documental

A análise documental da pesquisa buscou uma amostra dos normativos e documentos internos mais representativos, produzidos pelo governo federal entre os anos de 2019 e meados de 2022. A maior parte dos documentos analisados é de caráter público e seu levantamento se deu quase exclusivamente pela *internet*. Documentos não acessíveis pela *internet* foram obtidos diretamente junto ao Ministério de Minas e Energia que possui a guarda do processo por ser um

tema correlato ao MME.

Adicionalmente, houve a análise de materiais produzidos pela iniciativa privada, associações do setor de energia solar e distribuição de energia elétrica, Tribunal de Contas da União e acadêmicos.

Quanto ao processo de trabalho de como os acontecimentos em relação à formulação da política pública em 2019, primeiramente, houve a coleta de materiais escritos e de audiovisual sobre o tema de energia solar no Brasil. A coleta de materiais buscou entender o contexto das discussões acerca do tema e subsidiar a identificação dos principais argumentos e grupos atuantes na matéria.

Ademais, foram também coletadas as informações sobre os principais projetos de lei em 2019 e 2020 sobre o tema. Esse levantamento foi obtido junto ao Ministério de Minas e Energia, mas é de livre publicação na internet. Os mais de 23 projetos de lei coletados continham posicionamentos e declarações acerca da GD e da fonte solar. Esses materiais foram transcritos para identificação, classificação e análise neste trabalho. A partir dos materiais coletados foi possível identificar o posicionamento e os argumentos apresentados por cada um dos atores que aparecem nos materiais.

Sobre o processo de construção da Resolução CNPE nº 15/2020, as informações foram obtidas em sítios abertos na internet do governo federal, bem como em publicações referentes ao assunto dispostas na seção de “Referências Bibliográficas”.

Por fim, com fundamento em análise documental, verificou-se em que medida a Lei 14.300/2022 estaria alinhada tecnicamente com as diretrizes dispostas na Resolução CNPE nº 15/2020.

Abaixo, seguem as legislações e notas técnicas oficiais utilizadas para a avaliação realizada:

*Tabela 2 – Legislação, normativos e notas técnicas oficiais utilizados*

<b>Documento</b>	<b>Assunto</b>
Decreto nº 3.520/2000	Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE e dá outras providências.
Lei nº 14.300/2022	Institui o marco legal da microgeração e minigeração distribuída, o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE) e o Programa de Energia Renovável Social (PERS); altera as Leis nºs 10.848, de 15 de março de 2004, e 9.427, de 26 de dezembro de 1996; e dá outras providências.
Lei 9.748/1997, art. 2º	Atribuições formais do CNPE

REN ANEEL nº 482/2012	Estabelece as condições gerais para o acesso de microgeração e minigeração distribuída aos sistemas de distribuição de energia elétrica, o sistema de compensação de energia elétrica, e dá outras providências.
REN ANEEL nº 687/2015	Altera a Resolução Normativa nº 482, de 17 de abril de 2012, e os Módulos 1 e 3 dos Procedimentos de Distribuição – PRODIST.
PL nº 5829/2019	Institui o marco legal da microgeração e minigeração distribuída, o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE) e o Programa de Energia Renovável Social (PERS); altera as Leis nºs 10.848, de 15 de março de 2004, e 9.427, de 26 de dezembro de 1996; e dá outras providências.
Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 003/2019-SRD/SGT/SRM/SRG/SCG/SMA/ANEEL	Revisão das regras aplicáveis à micro e minigeração distribuída – Resolução Normativa nº 482/2012
Análise das contribuições da CP nº 25/2020 e proposta de revisão das regras aplicáveis à micro e minigeração distribuída	Revisão das regras aplicáveis à micro e minigeração distribuída – Resolução Normativa nº 482/2012
Resolução nº CNPE 15/2020	Estabelece Diretrizes Nacionais para Políticas Públicas voltadas à Microgeração e Minigeração Distribuída no País

#### **4. HISTÓRICO DA AGENDA DA POLÍTICA DE GERAÇÃO DISTRIBUÍDA NO BRASIL**

Um dos elementos essenciais ao desenvolvimento socioeconômico de um país é o fornecimento de energia elétrica por meio de um sistema elétrico de alta confiabilidade e disponibilidade. O suprimento contínuo e seguro de energia é algo importantíssimo pois as mais variadas atividades dependem de energia elétrica para sua execução. A eletricidade atende a uma demanda variada na sociedade brasileira: atividades industriais, agrícolas, comerciais e de serviços.

Sabe-se também que as redes elétricas não devem ser operadas em condições acima de seus limites de capacidade. Ocorre então a necessidade de expandi-las e reforçá-las constantemente – já que um aumento progressivo na demanda, sem o correspondente aumento na capacidade de produção e de transporte, é grande risco para o desenvolvimento.

Nesse contexto, insere-se a expansão da oferta de geração de energia elétrica, onde todo ano entram em operação comercial usinas com capacidade para suprir o crescimento de demanda de energia para o Brasil. Uma das ofertas de geração de energia elétrica é a geração distribuída, a qual teve um crescimento expressivo desde 2018.

##### **4.1 Organização do Setor Elétrico e o CNPE**

Entre 2003 e 2004 o governo federal lançou as bases do modelo atual para o Setor Elétrico Brasileiro - SEB, sustentado pelas Leis nº 10.847 e 10.848, de 15 de março de 2004, e pelo Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004.

Em termos institucionais, o novo modelo definiu a criação de uma entidade responsável pelo planejamento do setor elétrico a longo prazo, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE); uma instituição com a função de avaliar permanentemente a segurança do suprimento de energia elétrica, o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE); e uma instituição para atividades relativas à comercialização de energia elétrica no Sistema Interligado, a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), conforme figura abaixo:





Figura 2 – O Setor Elétrico Brasileiro

Fonte: CCEE

O Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, é órgão de assessoramento do Presidente da República para formulação de políticas e diretrizes de energia. Foi criado pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e regulamentado pelo Decreto nº 3.520, de 21 de Junho de 2000..

O comitê era composto, em 2020, por 14 integrantes. Destes, 11 são membros efetivos. Eram eles os ministros de:

- Minas e Energia;
- Chefe da Casa Civil da Presidência da República;
- Relações Exteriores;
- Economia;
- Infraestrutura;
- Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações;
- Meio Ambiente;
- Desenvolvimento Regional;
- Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; e
- o presidente da Empresa de Pesquisa Energética.

Também são convidados a integrar o CNPE, com direito a voz e voto:

- um representante dos estados e do Distrito Federal, indicado pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Minas e Energia;
- dois representantes da sociedade civil, especialistas em matéria de energia;

- dois representantes de instituições acadêmicas brasileiras, especialistas em matéria de energia.

#### 4.1 A Geração Distribuída de Energia Elétrica

A Geração Distribuída (GD) é uma expressão usada para designar a geração elétrica realizada junto ou próxima dos consumidores independente da potência, tecnologia e fonte de energia, contudo no caso desta dissertação serão abordadas apenas fontes renováveis. Um exemplo pode ser encontrado na Figura 2 abaixo:



*Figura 3 – Exemplo de Geração Distribuída Solar*

Fonte: <https://www.portalsolar.com.br/geracao-distribuida-de-energia.html>

A geração distribuída é considerada uma alternativa mais sustentável e eficiente ao modelo centralizado, pois reduz a necessidade de construção de grandes linhas de transmissão, diminui as perdas na transmissão de energia e permite uma maior diversificação das fontes de energia utilizadas. Além disso, a geração distribuída, quando é gerada por fontes renováveis, pode contribuir para a redução da dependência de combustíveis fósseis e para a mitigação das mudanças climáticas (ANEEL, 2023).

Apesar de várias definições encontradas nas mais diversas doutrinas, os conceitos acadêmicos de geração distribuída ainda não apresentam muita consistência entre si e não há uma definição predominante majoritariamente aceita. Muito se discute na doutrina sobre conceitos básicos presentes nas diversas definições sobre geração descentralizada, como é o caso de usinas de grande porte (VIVENZA; GOMES, 2022).

A Geração Distribuída pode ser classificada em duas formas quanto à sua conexão: Geração Conectada à rede (*On-Grid*) e Isolada da rede (*Off-Grid*).

- *Off-Grid*: aquelas que operam de forma isolada da rede ou conectada à rede da distribuidora local;
- *On-Grid*: aquelas que operam conectadas à rede da distribuidora de energia elétrica, fornecendo energia quando há excedente de geração.

Até o ano de 2012 no Brasil, a aplicação da tecnologia GD pelos consumidores era apenas observada em zonas rurais, isoladas, localidades com baixas densidades demográficas e distantes das redes de distribuição, usada com a finalidade de garantir o acesso à eletricidade, ou seja, *off-grid*.

O marco regulatório, segundo a ANEEL (2012), possibilitou que a geração distribuída *on-grid* fosse cada vez mais procurado pelas unidades consumidoras. O marco permite que toda energia elétrica oriunda de fontes renováveis (solar, hidráulica, eólica) pode ser injetada no sistema elétrico das distribuidoras. Ademais, as tecnologias de GD têm evoluído para incluir potências cada vez menores, aumentando a atratividade para os pequenos consumidores.

De acordo com Vivenza e Gomes (2022), pode-se considerar que com o ato administrativo normativo abriu-se a possibilidade de consumidor gerar sua própria energia e fornecer o excedente ao mercado, subdividindo-se em suas classes: micro e minigeração distribuída, ambas formas descentralizadas, em geral próximas ou até dentro das unidades consumidoras, como é o caso, por exemplo, das placas fotovoltaicas instaladas nas residências.

A divisão entre micro ou mini geração distribuída é pelo tamanho da usina instalada para a geração de energia (ANEEL, 2023). No Brasil, a Lei nº 14.300/2022 trouxe a definição legal de Micro e Mini Geração Distribuída, como (CONGRESSO NACIONAL, 2022):

- Micro geração distribuída: central geradora de energia elétrica, com potência instalada, em corrente alternada, menor ou igual a 75 kW (setenta e cinco quilowatts) e que utilize cogeração qualificada, conforme regulamentação da ANEEL, ou fontes renováveis de energia elétrica, conectada na rede de distribuição de energia elétrica por meio de instalações de unidades consumidoras;
- Mini geração distribuída: central geradora de energia elétrica renovável ou de cogeração qualificada que não se classifica como microgeração distribuída e que possua potência instalada, em corrente alternada, maior que 75 kW (setenta e cinco quilowatts), menor ou igual a 5 MW (cinco megawatts) para as fontes despacháveis e menor ou igual a 3 MW (três megawatts) para as fontes não despacháveis, conforme

regulamentação da ANEEL, conectada na rede de distribuição de energia elétrica por meio de instalações de unidades consumidoras;

#### 4.2 O começo da política pública como regulação na Agência

A Micro e Mini Geração Distribuída foram primeiramente reguladas por meio da Resolução Normativa nº 482/2012, a qual instituiu o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE), sistema no qual "a energia ativa injetada por unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída é cedida, por meio de empréstimo gratuito, à distribuidora local e posteriormente compensada com o consumo de energia elétrica ativa" (ANEEL, 2012).

O modelo desse mecanismo determina que a energia injetada seja usada para compensar totalmente a energia consumida (incluindo todas as taxas tarifárias), resultando na valorização da energia injetada na rede pelo micro ou minigerador com base na tarifa total de energia elétrica estabelecida para os consumidores.

No período que compreende o mês de abril de 2012 até meados de 2015, o crescimento do mercado de geração distribuída foi bastante inexpressivo (VIVENZA; GOMES, 2022). De fato, quando se analisam os dados abertos disponibilizados pela ANEEL, realmente o crescimento no período não passou de pequenos projetos, representando pouca representatividade na matriz elétrica brasileira:

Tabela 3 – Evolução da Geração Distribuída – 2012 a 2015

	<b>Quantidade de usinas MMGD</b>	<b>Unidades consumidoras Beneficiadas</b>	<b>Potência Instalada (kW)</b>
<b>2012</b>	38	49	923,57
<b>2013</b>	97	121	2.407,23
<b>2014</b>	387	441	5.191,73
<b>2015</b>	1724	3420	19.710,04

Fonte dos dados: (ANEEL, 2023c)

Assim, atenta aos incipientes investidores do setor, a ANEEL revisou as regras estabelecidas na RN nº 482.

A primeira revisão objetivou a readequação e atualização das capacidades elétricas fornecidas pela Geração Distribuída (GD) no país, resultando na REN nº 687/2015. Já a segunda revisão, em 2017, deu origem à REN nº 786, que atualizou as definições de minigeração distribuída e de enquadramento à microgeração ou minigeração distribuída (SOARES;

BARRETO, 2022).

Essa revisão introduziu diferentes modalidades de geração distribuída, culminando nos modelos existentes hoje conforme Susteras e Susteras (2022) e ANEEL (2023b). A primeira delas é a "geração junto à carga", que consiste em ter a geração e o consumo de energia ocorrendo na mesma unidade, ou seja, na mesma edificação ou equipamento. Outra modalidade é o "Empreendimento com Múltiplas Unidades Consumidoras", que se refere à instalação de sistemas de geração em condomínios residenciais ou comerciais. Nesse caso, a energia gerada pode ser utilizada para abater o consumo individual de cada usuário e para o consumo das áreas de uso geral do condomínio.

A "geração compartilhada" é outra opção em que várias unidades consumidoras se unem para formar um consórcio ou cooperativa e compartilham uma unidade geradora remota. É importante que os objetivos estejam alinhados, sendo que as cooperativas devem ter no mínimo 20 pessoas físicas com um plano de negócios conjunto e um estatuto a ser seguido. Já os consórcios podem ser formados por no mínimo duas pessoas, sejam físicas ou jurídicas.

Por fim, temos o "autoconsumo remoto", que é adotado por comércios e indústrias que possuem unidades consumidoras de uma mesma pessoa física ou jurídica na mesma área de concessão, e que possuem uma unidade geradora para compensação de seus excedentes.

As alterações promovidas deram um incentivo para a tecnologia que começou a experimentar um crescimento significativo, notadamente devido aos incentivos proporcionados pelo sistema de compensação de energia elétrica:

Tabela 4 – Evolução da Geração Distribuída – 2012 a 2018

	<b>Quantidade de usinas MMGD</b>	<b>Unidades consumidoras Beneficiadas</b>	<b>Potência Instalada (kW)</b>
<b>2012</b>	38	49	924
<b>2013</b>	97	121	2407
<b>2014</b>	387	441	5.192
<b>2015</b>	1.724	3.420	19.710
<b>2016</b>	8.251	10.941	84.087
<b>2017</b>	21.909	40.491	241.988
<b>2018</b>	58.294	88.629	698.438

Fonte dos dados: (ANEEL, 2023b)

Vale destacar que os incentivos à MMGD introduzidos pela REN nº 482/2012 - e pelas suas revisões posteriores - auxiliaram o crescimento dessa modalidade de geração de energia

elétrica, com benefícios para o setor elétrico, meio ambiente, consumidores e para o País.

Entretanto, como se vê, a expansão de potência instalada de Geração acabou por superar as expectativas. Os dados apresentados pela Agência mostram uma expressiva ampliação de consumidores com GD, especialmente por meio da fonte solar fotovoltaica, o que pode ser ainda mais acentuada dada a perspectiva de redução de custos de investimento decorrentes da evolução tecnológica, ganhos de escala e projeção de preços elevados da energia no futuro.

Isso aconteceu, pois, como o modelo do Sistema de Compensação isenta o consumidor com geração própria do pagamento de todas as componentes da tarifa de fornecimento sobre a energia consumida da rede que é posteriormente compensada pela energia injetada. Tal condição faz com que vários custos relacionados ao serviço de distribuição (tais como encargos setoriais e investimentos em rede), que são parte significativa da tarifa final, não sejam remunerados pelo micro e minigerador, e acabam sendo alocados para os demais usuários do sistema (ANEEL, 2019).

Dessa forma, embora tenha impulsionado o crescimento da geração distribuída no Brasil, esse incentivo tem causado consequências indesejadas, incluindo o uso ineficiente de recursos e o aumento dos custos para outros usuários da rede. Como qualquer incentivo, deve ser usado com cautela e parcimônia, a fim de evitar o impacto negativo no desenvolvimento da geração distribuída no país e na conta de energia dos demais consumidores.

A ANEEL ainda completa que o desenvolvimento da tecnologia não deve se dar às custas e em detrimento dos demais usuários do setor elétrico (ANEEL, 2019).

Assim, em função de a expansão da MMDG ter superado as estimativas inicialmente projetadas, dos seus impactos decorrentes desse crescimento para os diversos agentes do Setor Elétrico e do momento previsto para a revisão da REN nº 482/2012, observou-se um crescente debate em torno da Micro e Mini Geração Distribuída, culminando, em 2018, com o início do processo de revisão da Resolução Normativa.

### **4.3 A necessidade de alteração do modelo e a agenda da política pública**

Em maio de 2018, a ANEEL iniciou processo de revisão da norma por meio da Consulta Pública nº 10/2018, realizada entre 30/05/2018 e 17/07/2018, que teve como objetivo colher informações dos agentes para a elaboração da nova proposta de regulamentação da Geração Distribuída. Com os subsídios obtidos nessa Consulta Pública, foi aberta a Audiência Pública nº 001/2019, de 24/01/2019 a 09/05/2019, com o intuito de colocar para apreciação uma primeira proposta de revisão das regras do Sistema de Compensação de Energia Elétrica

(SCEE).

Nesse sentido, nas análises promovidas pela Agência, conforme apresentado pela ANEEL (2019), observou-se que o atual modelo "provoca efeitos indesejados, tais como a alocação ineficiente de recursos e o repasse de custos aos demais usuários da rede" e que esses incentivos devem "não comprometer o pleno desenvolvimento da geração distribuída no país e as faturas de energia dos demais consumidores".

De acordo com a ANEEL, caso fossem mantidas as regras do Sistema de Compensação de Energia Elétrica, estima-se que, "em 15 anos (até 2035), os demais consumidores arcariam com cerca de R\$ 55 bilhões (valor acumulado entre 2020 e 2035, referente aos entrantes e à geração nesse período, trazido para a referência de 2020)".

Assim, foi apresentada pela Agência uma proposta de revisão das regras do SCEE avaliando seis alternativas, as quais se diferenciam pela forma como valoram a energia injetada na rede, cada qual considerando determinadas componentes da tarifa de fornecimento de energia para valoração.

A Alternativa 0 corresponde ao modelo ora vigente, com a valoração da energia injetada por todas as componentes da tarifa. Da alternativa 1 até a 5, retiram-se cumulativamente parcelas da tarifa que serão valoradas (1: TUSD Fio B; 2: TUSD Fios A e B; 3: TUSD Fios A e B e Encargos; 4: todas da 3 mais Perdas; e 5: todas da 4 mais encargos relativos à TE), de forma que, na alternativa 5, a energia injetada na rede seria valorada apenas pela componente de energia, ou seja, com tratamento igual aos demais consumidores.

Assim, pode-se entender, por exemplo, que a Alternativa 0 é o modelo atual de Sistema de compensação de créditos e a Alternativa 5 propõe que o cliente com MMGD pague por todas as parcelas da tarifa, exceto pelo que compete à parcela de energia (PIMENTEL, 2022). Após análise detalhada sobre cada uma das alternativas, com o intuito de identificar a alternativa que, conceitualmente, resulta na correta cobrança dos custos de uso da rede pelos micro e mini geradores e, ao mesmo tempo, mantém o desenvolvimento da tecnologia, a Agência concluiu que a Alternativa 5 é a que mais atende a esse objetivo (ANEEL, 2019).

Esse relatório, aliado à crescente discussão política e crescimento de mercado da MMGD, gerou uma repercussão grande em torno do poder de agenda dessa política pública. Segundo Soares e Barreto (2022), os atores se organizaram em dois grupos: a favor das regras estabelecidas na REN nº 482/2012; e os contrários às regras estabelecidas na RN nº 482/2012.

Assim, Soares e Barreto (2022) identificaram que as associações do setor elétrico, o Ministério público, a ANEEL, o Congresso Nacional, Organizações Sociais, o Tribunal de Contas da União e até a Presidência da República se manifestaram sobre o tema nessa época.

A Figura 3 abaixo resume a disputa pelo poder de agenda da política pública em 2019 e 2020:

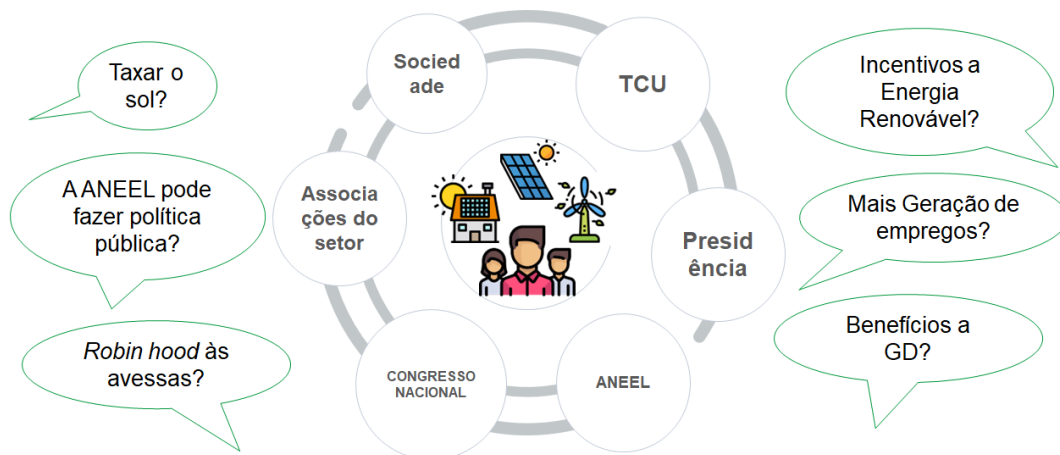


Figura 4 – O poder de agenda na Geração Distribuída em 2019

(Fonte: produção própria)

Como exemplo da atuação de alguns desses, já em outubro de 2019, no meio do processo de revisão da resolução, segundo Soares e Barreto (2022), o Ministério Público (MP) interveio no processo de revisão da ANEEL com a instauração de um Procedimento Administrativo, o qual pretendia “acompanhar e examinar a regularidade [...] da Consulta Pública nº 025/2019, que objetiva revisar a Resolução nº 482”. Por fim, o MP se posicionou a favor da manutenção das regras estabelecidas na RN nº 482/2012, por reconhecer os avanços sociais, econômicos e ambientais que esse tipo de geração promove, solicitando que a ANEEL suspendesse o processo de consulta pública.

Conforme Silva e Vieira (2023), a ABSOLAR se posicionou a favor da manutenção das regras estabelecidas na RN nº 482/2012.

Conforme o Tribunal de Contas da União (2019), enxergou-se a oportunidade como uma forma de exercer o controle sobre um tema de grande sensibilidade para o setor elétrico. O debate foi iniciado no TCU a partir de um pedido de esclarecimento feito pelo MP a respeito de uma possível violação da segurança jurídica e boa-fé por parte da ANEEL em relação à consulta pública realizada em 2019.

Até o então Presidente da República se manifestou contra a proposta de revisão da RN nº 482 apresentada pela ANEEL. De acordo com o presidente, seu governo era contra a “taxação da fonte solar”, embora tenha ciência da autonomia da ANEEL para regulação da matéria.



Adicionalmente, outros agentes se manifestaram, seja contrário ou a favor da alteração das regras dispostas na RN nº 482/2012, e foram catalogados por Soares e Barreto (2022):

Tabela 5 – O poder de agenda classificado.

<b>Grupo 1 - a favor das regras da REN 482/2012</b>	<b>Grupo 2 - A favor de rever as regras da REN 482/2012</b>
Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica - Absolar	ANEEL
Ministério Público	TCU
Presidente da República	Deputados Marcelo Ramos e Lafayette de Andrada
Deputados Beto Pereira e Rodrigo Agostinho	
Observatório do Clima	
Revolusolar	
Movimento Solar Livre	
Instituto Energia Livre	

Fonte dos dados: (SOARES; BARRETO, 2022)

Dois atores, que não foram identificados no trabalho conduzido por Soares e Barreto (2022), também fazem parte da discussão sobre as regras para a micro e mini geração distribuída: a ABRADDEE e o MME.

A ABRADDEE se manifestou sobre o assunto, informando ser contrária a manutenção das regras dispostas pela REN 482/2012. Ainda mais, frisou que “a celeuma e argumentos superficiais têm sido a tônica de grupos interessados em postergar a regra atual que já se mostrou desnecessária e injusta, haja vista os subsídios cruzados implícitos que oneram as tarifas dos demais consumidores”. Por fim, ela conclui que “a REN 482, desde sua publicação original, foi a primeira resolução da ANEEL com prazo de validade, por reconhecer que se qualificava como política de incentivos ao isentar dos beneficiados da MMGD um conjunto de obrigações impostas, por força de lei, aos consumidores, bem como de pagamento de parte dos serviços prestados pelas redes elétricas.”

Já o Ministério de Minas e Energia, até aquele momento não havia se manifestado, levando ao protagonismo do Legislativo na matéria, ainda que de uma forma difusa, com pressões e opiniões dos grupos de interesse tentando formular a agenda da política pública de MMGD. Inclusive, conforme Soares e Barreto (2022), o deputado Beto Pereira questionou a presença do ministro de Minas e Energia durante as plenárias realizadas sobre o assunto e nas audiências da Comissão de Defesa do Consumidor – espaço onde o tema também foi discutido,

destacando a importância da presença de um representante do governo federal nos debates, uma vez que a Câmara dos Deputados e a sociedade precisam saber o posicionamento do governo sobre a política energética brasileira e os planos futuros para as energias renováveis no país.

## 5. O DIRECIONAMENTO POR MEIO DAS DIRETRIZES NACIONAIS DE MMGD

### 5.1 A atuação do Congresso Nacional e a necessidade de Diretrizes

É importante ver o quanto importante começou a se tornar a participação do Legislativo, visto que o Ministério Setorial ainda não havia se manifestado sobre o assunto. Diversos projetos de lei foram apresentados no Congresso Nacional para alterar a legislação do setor elétrico de forma a estabelecer regramento à Geração Distribuída.

Assim, no âmbito desse trabalho, foram identificados pelo menos 23 projetos de lei relevantes apresentados no Senado e na Câmara dos Deputados, 12 (doze) projetos de lei formulados em 2019 e 11 (onze) em 2020. Foram mais de 100 projetos de Lei apresentados, entretanto, pela grande quantidade de dados, foram levantados os projetos que possuíam andamento legislativo, bem como requerida ao Ministério de Minas e Energia aqueles que contiveram algum pedido de manifestação do órgão setorial.

Tabela 6 – Relação de Projetos de Lei anteriores à Resolução CNPE nº 15/2020 analisados.

PROJETO	NÚMERO	ANO	EMENTA	AUTOR
PLP	207	2019	Isenta do ICMS as operações de compensação de energia elétrica na microgeração e na minigeração distribuída doméstica.	Eduardo da Fonte - PP/PE
PL	2668	2019	Dispõe sobre a obrigatoriedade de prever infraestrutura de geração distribuída de energia elétrica fotovoltaica nas edificações destinadas à Administração Pública Federal.	Gutemberg Reis - MDB/RJ
PL	2860	2019	Dispõe sobre incentivos à geração distribuída a partir de fontes renováveis.	Iracema Portella - PP/PI
PL	3100	2019	Altera a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, que dispõe sobre realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica, e dá outras providências, para dispor sobre incentivos a projetos de geração distribuída em entidades hospitalares filantrópicas e sem fins lucrativos que	Danrlei de Deus Hinterholz - PSD/RS

			participem de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS).	
PL	3881	2019	Dispõe sobre mecanismos de compensação e comercialização de energia elétrica por unidades consumidoras dotadas de infraestrutura de microgeração e minigeração distribuídas.	Lucas Redecker - PSDB/RS
PL	4883	2019	Dispõe sobre o compartilhamento de microgeração distribuída fotovoltaica por até vinte consumidores pessoas físicas associados por meio de contrato.	Nicoletti - PSL/RR
PL	5632	2019	Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, para obrigar a instalação, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, sem ônus para os beneficiários, de equipamentos destinados à geração de energia elétrica própria com base em fonte solar fotovoltaica para injeção na rede elétrica das concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica.	Aline Gurgel - REPUBLIC/AP
PL	5829	2019	Altera a Lei nº 9.074/1995, para dispor sobre o SCEE e as regras aplicadas à MMGD.	Dep. Silas Câmara
PL	5878	2019	Dispõe sobre o incentivo e limites à geração de energia elétrica a partir de fonte hidráulica, solar, eólica, biomassa, cogeração qualificada e demais fontes definidas em normativos exarados pelo órgão competente referente à microgeração e minigeração distribuída aos sistemas de distribuição de energia elétrica e que façam jus à compensação.	Schiavinato - PP/PR
PL	5992	2019	Dispõe acerca da microgeração e da minigeração distribuída de energia elétrica.	Celso Sabino - PSDB/PA
PL	6156	2019	Dispõe sobre incentivos às unidades de mini e microgeração distribuída de energia elétrica.	Luiz Antônio Corrêa - PL/RJ
PL	6293	2019	Permite a comercialização do excedente de energia elétrica produzida por instalações de microgeração e minigeração distribuída.	José Medeiros - PODE/MT

PL	16	2020	Dispõe sobre a microgeração e minigeração distribuída de energia elétrica e o sistema de compensação de energia elétrica.	José Medeiros - PODE/MT
PL	73	2020	Dispõe sobre incentivos as unidades de minigeração e microgeração de energia elétrica de fontes renováveis.	Perpétua Almeida - PCdoB/AC
PL	123	2020	Permite a venda do excedente de energia elétrica produzida por microgeração e minigeração distribuída quando produzida por fonte de energia de biomassa	Schiavinato - PP/PR
PL	257	2020	Dispõe sobre a grauidade para utilização da rede de distribuição na microgeração domiciliar de energia elétrica.	Rubens Otoni - (PT/GO)
PL	592	2020	Dispõe sobre a geração distribuída de energia elétrica	Ruy Carneiro - PSDB/PB
PL	616	2020	Cria o Marco Regulatório do Prosumidor de energia elétrica.	Marcelo Ramos - PL/AM
PL	1513	2020	Dispõe sobre a geração distribuída de energia elétrica e o Sistema de Compensação de Energia Elétrica.	João Daniel - PT/SE
PL	2215	2020	Altera a Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995 para estabelecer o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE).	Beto Pereira - PSDB/MS
PL	2474	2020	Dispõe sobre cessão de créditos obtidos em sistema de compensação de energia elétrica durante o período de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus.	Franco Cartafina - PP/MG/ Lucas Redecker - PSDB/RS
PL	3316	2020	Dispõe sobre intercâmbio, entre diferentes distribuidoras, de créditos de energia ativa em sistema de compensação de energia elétrica.	Lucas Redecker - PSDB/RS
PL	3417	2020	Dispõe sobre a geração distribuída de energia elétrica.	Ruy Carneiro - PSDB/PB

Fonte: Produção própria.

De uma forma geral, as propostas vão no sentido de levar à lei definições que hoje estão na regulação implementada pela ANEEL e de garantir, àqueles consumidores que já possuem sistemas de MMGD, as regras de compensação e valoração da energia injetada estabelecidas atualmente na REN nº 482/2012.

Diversos projetos versam sobre itens comuns e trazem, por vezes, propostas similares. Assim, é possível consolidar as principais proposições e apresentá-las de forma a se ter uma

melhor compreensão de quais demandas ou requisitos dos diversos setores foram preponderantes e, assim, incorporados no processo legislativo.

Nesse sentido, foi realizada uma análise qualitativa dos projetos conforme relacionado na Tabela 7 abaixo, classificando-os pelos principais pontos de mudança na sistemática atual relacionada à MMGD que foram propostos e estão em trâmite no Congresso Nacional.

Tabela 7 – Principais propostas para legislação relativas a MMGD analisados.

ITEM	Principais propostas para legislação relativas a MMGD
	<b>A) Propostas Gerais</b>
1	Estabelece em Lei definições de micro e mini geração distribuída que hoje fazem parte apenas da regulação.
2	Amplia tipos de consumidores MMGD: incluiu "associações" e grupos reunidos por meio de contrato;
3	Na definição de "Autoconsumo remoto" inclui unidades consumidoras dos sócios.
4	Na definição da modalidade Geração Compartilhada, permite a participação de "associação voluntária entre pessoa física, pessoa jurídica, pessoa física e jurídica".
5	Para empreendimento com múltiplas unidades consumidoras, retira o requisito de estar em área contínua.
6	Eleva a potência máxima da microgeração de energia elétrica para 100 KW.
7	Determinar à Administração Pública Federal que, na contratação de obras de edificações públicas, deve ser prevista geração de energia elétrica fotovoltaica.
	<b>B) Propostas Relacionadas a Políticas Sociais/Fiscais</b>
1	Aplicar a Tarifa Social de Energia (art. 1º da Lei nº 12.212/2010) no faturamento da energia líquida consumida da rede para os consumidores com GD até 1 MW.
2	Obrigar o Poder Executivo a implantar sistema de GD fotovoltaico para novas unidades e/ou requalificação de imóveis dentro do Programa MCMV, sem ônus para o beneficiário, destinada a consumo próprio ou injeção total ou parcial na rede. Exclui o benefício para aqueles que fazem parte da TSEE.
3	Cria o Programa Energia Renovável Social para consumidores de menor renda (conforme classificação da distribuidora) e com recursos do Programa de Eficiência energética e da parcela de "outras receitas" que é convertida em modicidade tarifária. > Esse benefício excluiu a participação no Tarifa Social de Energia Elétrica. > O excedente ou insuficiência de geração serão valorados por tarifa regulada pela ANEEL.
4	As distribuidoras deverão disponibilizar, durante o período de situação de emergência de saúde pública devido ao coronavírus, mecanismo que permita a cessão voluntária de créditos de energia ativa injetada na rede pela MMGD participantes do SCEE (para consumidores enquadrados como serviço público, hospitais e fornecedores de produtos e serviços médico-hospitalares).
5	Abater do IR despesas com instalação de GD fotovoltaica para uso na própria residência até o limite de R\$ 40.000,00.
6	Inclui na Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir) isenção de ICMS para operações de compensação de energia elétrica na microgeração e na minigeração distribuída doméstica.

7	Altera a Lei nº 12.431/2011 (sobre incidência de imposto de renda) para incluir GD de renováveis como projetos prioritários (alíquotas de IR).
<b>C) Propostas Concedendo Vantagens/Benefícios Diversos</b>	
1	Atribuir à distribuidora os custos do sistema de medição para a mini GD (A REN 482/2012 regra somente para a micro GD).
2	Onera a distribuidora nos custos do medidor para quaisquer das modalidades (hoje, a distribuidora assume os custos apenas para microgeração) e nos custos de melhorias e reforços de rede em função exclusiva de Microgeração remota (atualmente a distribuidora assume os custos apenas no caso de Microgeração local).
3	Veda a cobrança de Bandeiras Tarifárias das unidades consumidoras com GD.
4	Estabelece indenização ao consumidor no caso de não observância dos prazos relativos à GD.
<b>D) Propostas Permitindo Comercialização de Energia</b>	
1	Permitir a comercialização, com agente credenciado na CCEE, da energia excedente gerada na MMDG.
2	Permite a venda de excedente de energia de MMDG livremente com qualquer outra unidade consumidora.
3	Permite que o titular de unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída possa vender energia elétrica ativa para a distribuidora local, para um comercializador ou para unidade consumidora que seja considerada livre.
4	O excedente de energia gerado ou a insuficiência suprida pela rede serão valoradas a PLD do MCP.
5	Permite a venda de energia de MMDG para a distribuidora local, para um comercializador ou para consumidor livre.
6	Cria a modalidade de remuneração da energia injetada através da intermediação no mercado livre de energia - a ser operacionalizada pelas distribuidoras e pela CCEE em até 180 dias após a GD atingir 15% da matriz elétrica brasileira.
<b>E) Propostas Permitindo Compensação Entre Concessionárias</b>	
1	Permitir a compensação entre unidades consumidoras localizadas em diferentes áreas de concessão.
2	Institui a Portabilidade de Créditos de Energia entre diferentes concessionárias: cada distribuidora (origem e de destino) retém 10% das unidades de energia transferidas. Permite, inclusive, que o excedente seja portado.
3	Permite que créditos existentes no encerramento do contrato possam ser transferidos para herdeiros ou portados a outras áreas de concessão.
4	As distribuidoras deverão viabilizar mecanismo de intercâmbio de créditos devidos a excedentes de MMDG, com prazo de implementação em 30 dias, quando no mesmo estado, e de 180 dias quando envolver diferentes UFs.
<b>F) Propostas Relativas à Valoração da Energia Injetada</b>	
1	Manter a valoração da energia ativa injetada na rede da distribuidora pela MMDG por todas as componentes da tarifa, em R\$/MWh.
2	Manter a valoração da energia ativa injetada na rede da distribuidora pela MMDG por todas as componentes da tarifa, em R\$/MWh, até que a participação da GD atinja 5% da participação da carga. A partir disso, a ANEEL definirá valor de referência.
3	Manter as condições de compensação por 25 anos, a contar da data de entrada em operação.

<b>4</b>	Garantir até 31/12/2045 a incidência de todas as componentes da tarifa sobre a energia compensada. A partir dessa data, a ANEEL deverá definir o valor de referência a ser aplicado na compensação dos créditos dos novos consumidores.
<b>5</b>	Isentar a TUSD até o ano de 2040, interrompendo esse benefício quando a produção de energia de MMGD a partir de fonte solar atingir 10% da matriz elétrica brasileira. Ao alcançar os 10%, a TUSD será paga sob o limite máximo de 10% da energia injetada.
<b>6</b>	Para consumidores MMGD com acesso à rede até 30/06/2020, conceder redução integral nas tarifas de uso dos sistemas de transmissão e distribuição e nos encargos, incidente sobre a energia excedente a ser compensada, pelo prazo de 12 (doze) anos contados a partir de seu primeiro acesso à rede.
<b>7</b>	Manter as regras atuais até que a energia gerada por meio de MMGD atinja 5% da carga de energia elétrica de cada distribuidora.
<b>8</b>	Isenta de tarifação a energia de MMGD até o ano de 2030 ou até que a fonte solar MMGD atinja 10% da matriz elétrica brasileira.
<b>9</b>	Garante a aplicação das regras atuais por 25 anos para os consumidores GD com parecer de acesso emitido até a data da Lei.
<b>10</b>	As condições de compensação de energia serão mantidas por um período de 25 anos, contados da entrada em operação.
<b>11</b>	Estende a aplicação das regras atuais por 25 anos a todos os com parecer de acesso obtido até o último dia do ano em que a GD chegar a 15% da matriz elétrica - aplicado regionalmente e por área de concessão.
<b>12</b>	Isenta o consumidor de microgeração a cobrança referentes à transmissão e à distribuição.
<b>13</b>	Deverá haver pagamento pela conexão à rede da Distribuidora: (i) Produtor local: TUSD + Encargos setoriais segmento consumo; (ii) Produtor remoto: TUSD e Encargos setoriais segmento consumo + TUSD aplicada ao segmento geração. > A diferença entre esses valores e o custo de disponibilidade será provida pela CDE.
<b>14</b>	Regras de faturamento: a) Para Microgeração distribuída com protocolo de acesso solicitado até que a GD alcance 15% da carga da distribuidora: a energia compensada é valorada por todas as componentes da tarifa. Após o alcance dos 15%, haverá cobrança de 50% do valor da componente tarifária TUSD Fio B para os novos entrantes. b) Para Minigeração Distribuída "pura" (sem carga): dever ser pago 50% da TUSDg para aqueles que aderirem até que a GD alcance de 15% da carga. Após esse limite, os novos entrantes deverão pagar 100% da TUSDg.
<b>15</b>	Revoga o atual Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE) de forma escalonada por grupos de consumidor gerador, entre 2023 (novos), 2025 (entrantes a partir de 2020) e 2030 (para o restante).

Fonte: Produção própria.

As principais propostas foram divididas em sete grupos, conforme as características e aspectos objeto de cada uma delas.

No grupo de propostas gerais, observa-se a intenção de levar para a Lei definições relativas a MMGD que hoje são estabelecidas na regulação, notadamente na REN nº 482/2012 da ANEEL.

No segundo grupo, tratam de ampliar as possibilidades de tipos/formas de pessoas jurídicas que podem se habilitar à MMGD, reduzir restrições existentes, aumentar o limite para Microgeração Distribuída e obrigar a Administração Pública Federal a implantar GD fotovoltaica em prédios públicos.



O terceiro conjunto de propostas foca a vertente de políticas sociais/fiscais, por meio de programas/incentivos à GD para consumidores baixa renda e isenção do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e Imposto de Renda (IR) em transações destinadas à implantação de MMGD.

O quarto trata de atribuir custos às distribuidoras de energia elétrica que hoje são de responsabilidade do consumidor - como são os casos do custo de substituição do medidor, em Minigeração Distribuída, e de melhorias e reforços de rede em microgeração remota. Nessa mesma linha, é proposta que a distribuidora indenize o consumidor MMGD no caso de atrasos na implantação de sua responsabilidade.

O quinto agrupamento de propostas vai no sentido de permitir ao MMGD a comercialização de energia excedente no mercado livre ou para a distribuidora.

O sexto grupo refere-se à possibilidade de compensação de créditos entre unidades consumidoras localizadas em diferentes áreas de concessão, o que hoje não é permitido pela regulação da ANEEL.

Finalmente, o sétimo conjunto, que representa a questão mais mencionada e discutida em relação à MMGD - a que se refere à valoração da energia injetada na rede e o SCEE - foi objeto de 15 propostas. A maioria delas propõe manter as regras atuais por 25 anos (tempo de vida útil de um sistema de geração fotovoltaica) para as unidades já instaladas ou em processo de instalação e a introdução gradativa da cobrança das componentes da tarifa (TUSD, TUST e Encargos). Outras propõem a cobrança desses componentes para as unidades que entrarem após a GD alcançar um determinado percentual da matriz elétrica.

Certamente, o debate apresentava ideias difusas, com os extremos representando os dois grupos discutidos no capítulo 2. Inclusive, Soares e Barreto (2022) apontam que “os diversos protocolos apresentavam propostas para a oficialização do SCEE como estabelecido pela RN nº 482 e, também, para a instituição de formas de cobrança mais rígidas para usuários de geração distribuída.”

Ainda, apesar de muita pressão por parte de associações como a ABSOLAR e a ABGD para que a GD tivesse legislação própria, havia, dentro da câmara dos deputados, embates sobre como o sistema de compensação de créditos deveria ser reformulado, e a dificuldade de se encontrar um consenso causava maior instabilidade no setor. (PIMENTEL, 2022)

Nesse momento, era claro que um direcionamento para a construção da política pública era necessário.

## 5.2 As Diretrizes Nacionais para Micro e Mini Geração Distribuída no Brasil

O Tribunal de Contas da União (TCU) emitiu o Acórdão nº 1.530/2019, referente a auditoria realizada em cumprimento ao Acórdão nº 2.659/2017- Plenário, que teve como objetivo "Avaliar as políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira, bem como sobre os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e as diretrizes governamentais estabelecidas acerca da temática" (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2019).

O Acórdão nº 1.530/2019, no item 9.1, determinou “ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), considerando que os arts. 5º, inciso II, 6º e 13, inciso I, do Decreto 9.203/2017, trazem a definição de diretrizes como estratégia da governança pública, que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente plano de ação visando a estabelecer diretrizes nacionais para a mini e micro geração distribuída”.

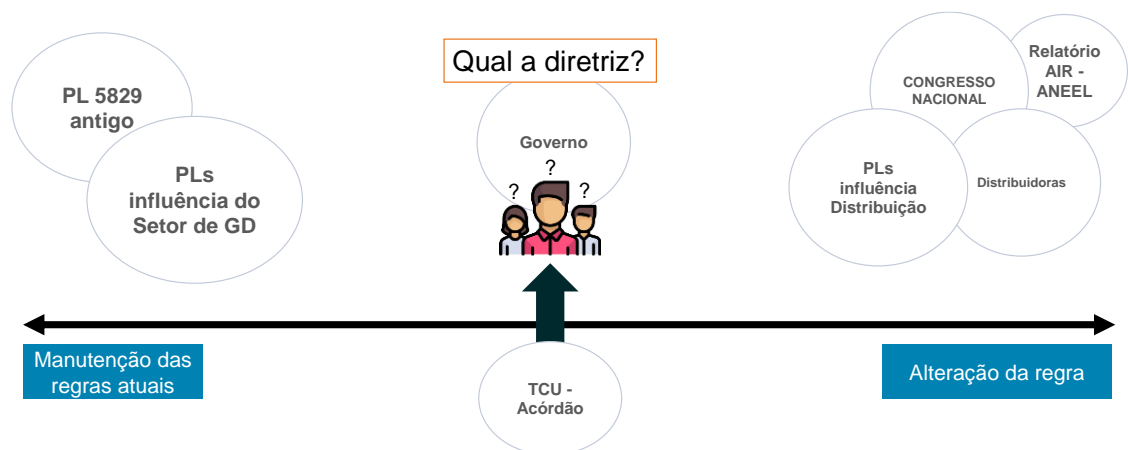


Figura 5 – Falta de diretrizes para a política pública de MMGD

Fonte: Elaboração própria.

O TCU apontou entendimento similar ao concluído na seção anterior desse trabalho, apresentando que não há diretrizes claras para a expansão da geração distribuída no Brasil, e todos os aspectos do tema têm sido estabelecidos de maneira fragmentada por diferentes políticas públicas ou regulamentos. Foi compreendido, no entanto, que uma visão mais ampla e definida do governo sobre o assunto traria benefícios ao setor, considerando a capacidade da geração distribuída em contribuir para o alcance de metas internacionais de natureza ambiental, além das particularidades do financiamento dessa modalidade, que podem envolver subsídio cruzado entre os consumidores.

Diante disso, o Tribunal determinou “ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), considerando que os arts. 5º, inciso II, 6º e 13, inciso I, do Decreto 9.203/2017, trazem

a definição de diretrizes como estratégia da governança pública, que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente plano de ação visando a estabelecer diretrizes nacionais para a mini e micro geração distribuída” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2019).

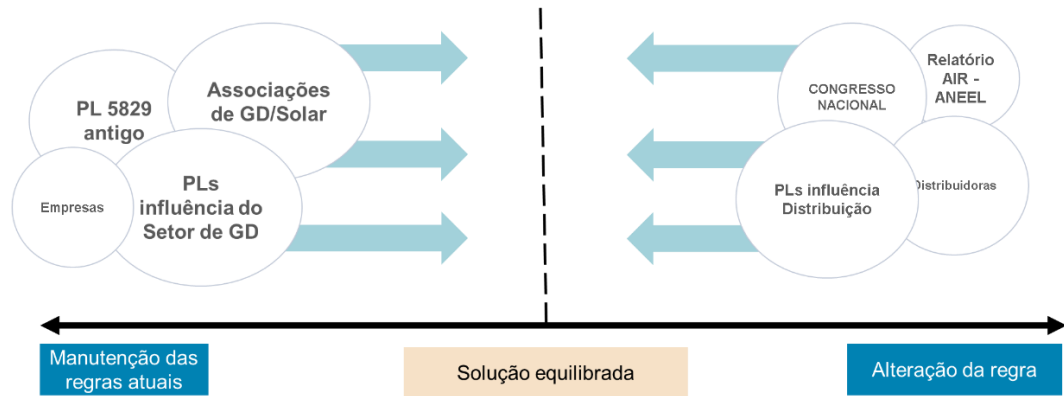


Figura 6 – TCU define busca por solução equilibrada pelo Governo Federal

Fonte: produção própria

Assim, o CNPE entendeu que deveriam também serem estabelecidas diretrizes para políticas públicas de MMGD, o que parece ser conveniente e oportuno diante da repercussão da discussão em torno da revisão da REN nº 482/2012 e da apresentação de projetos de lei sobre o tema, o que acarretou uma mobilização do setor produtivo de energia, especialmente de fotovoltaica, principal fonte de geração distribuída, adicionando mais um elemento à discussão.

Para nortear a proposta de Diretrizes, há de se registrar as motivações que impulsionam o Poder Público tendo em vista a evolução da MMGD no País desde a sua regulação em 2012 até os dias atuais e levando em conta as condições de contorno definidas pela legislação vigente e as atribuições do CNPE dentro da Política Energética Nacional. Dentro do formato do setor elétrico, Dante (2021) compreende facilmente por que o CNPE foi eleito para a formulação e a publicação da resolução supracitada, apontando todas as premissas que deverão ser adotadas para a evolução da GD no país, pois é atribuição específica do CNPE fixar as políticas e diretrizes para o setor de energia. Ainda é importante pontuar que a Lei nº 9.478/1997, no seu art. 2º, define as competências do CNPE, dentre elas a de "estabelecer diretrizes para programas específicos, como os de uso do gás natural, do carvão, da energia termonuclear, dos biocombustíveis, da energia solar, da energia eólica e da energia proveniente de outras fontes alternativas".

A partir das considerações, aspectos e pontos de relevância enumerados nos itens anteriores, sugere-se que sejam observadas as diretrizes a seguir na formulação e implementação de políticas públicas voltadas à microgeração e minigeração distribuída no País,

consideradas como de interesse da Política Energética Nacional:

- Acesso não discriminatório do consumidor às redes das distribuidoras para fins de conexão de GD;
- Segurança jurídica e regulatória, com prazos para a manutenção dos incentivos dos atuais consumidores que possuem GD;
- Alocação dos custos de uso da rede e dos encargos previstos na legislação do setor elétrico, considerando os benefícios da GD;
- Transparência e previsibilidade nos processos de elaboração, implementação e monitoramento da política pública, com definição de agenda e prazos de revisão das regras para a GD; e
- Gradualidade na transição das regras, com estabelecimento de estágios intermediários para o aprimoramento das regras para a GD.

## **6. A REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA PELO CONGRESSO NACIONAL – A LEI nº 14.300/2022.**

Neste contexto, em novembro de 2019, o deputado Silas Câmara, filiado ao partido Republicanos pelo estado do Amazonas, havia apresentado o PL 5.829/2019. A proposta inicial buscava “Instituir o marco legal da microgeração e minigeração distribuída, o SCEE e o Programa de Energia Renovável Social (PERS)”. As tratativas no Congresso sobre o PL 5.829 começaram a se tornar mais frequentes a partir dos avanços das discussões.

Após a publicação das diretrizes nacionais pelo Conselho Nacional de Política Energética, o deputado Lafayette de Andrada foi nomeado relator do Projeto. Desde então, o deputado buscou conciliar as principais propostas apresentadas à casa, buscando acordos com os dois “lados” do debate (SOARES; BARRETO, 2022). Ao longo dos anos de discussão, foram abertos diálogos para a manutenção das regras atuais do SCEE para os usuários antigos e ao mesmo tempo para a diminuição da proporção de compensação para os novos usuários. Já outros deputados foram contra a manutenção das regras de compensação estabelecidas pela REN nº 482, durante todos os anos de discussão sobre a matéria.

Ao final de dois anos de discussões, ajustes textuais e emendas do Senado Federal, o PL 5.829 teve sua redação final no dia 17 de dezembro de 2021. A redação final se tornou a Lei nº 14.300/2022, no dia 07 de janeiro de 2022, sendo sancionada pelo presidente da República, essa lei ficou conhecida como o Marco Legal da Geração Distribuída.

### **6.1 Principais pontos do Marco Legal da Geração Distribuída**

Cabe ressaltar que o objetivo desse trabalho não é fazer uma avaliação sobre o impacto da Lei nº 14.300/2022 nas regras da Micro e Mini Geração Distribuída. Aqui, apenas se lista, conforme a visão de diversos autores, o que o Marco Legal consolidou em relação à REN 482/2012 ou trouxe de novidade. Esses dados serão utilizados para a análise que será feita em relação à aderência da Lei à Resolução CNPE nº 15/2020.

Primeiramente, a Lei traz em seu artigo 1º as definições necessárias para o entendimento de seu texto. Nessas definições, alguns pontos importantes devem ser destacados: a manutenção do conceito do sistema de compensação de energia elétrica e as novas definições para a mini geração distribuída.

Um item que é igual à REN 482/2012 é o sistema de compensação de energia elétrica (SCEE). A partir dele, a unidade consumidora injeta energia ativa na rede da distribuidora local,

cedendo-a a título de empréstimo gratuito (SCHROER, 2022). O artigo 1º traz que o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE) é o “sistema no qual a energia ativa é injetada por unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída na rede da distribuidora local, cedida a título de empréstimo gratuito e posteriormente compensada com o consumo de energia elétrica ativa ou contabilizada como crédito de energia de unidades consumidoras participantes do sistema.”(CONGRESSO NACIONAL, 2022)

Já sobre a mini geração distribuída, foram estabelecidos limites de potência instalada distintos para minigeração distribuída com fontes despacháveis (conceito explicado no próximo item) e não despacháveis (CHEQUER; MAYER BROWN, 2022). O texto da Lei limita em 3 MW para as fontes não despacháveis, o que antes era 5 MW.

O artigo 2º trata do acesso dos consumidores que queiram gerar sua energia à rede de energia elétrica da distribuidora. Trata de uma obrigação das empresas “atender às solicitações de acesso de unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída, com ou sem sistema de armazenamento de energia, bem como sistemas híbridos, observadas as disposições regulamentares.” (BRASIL, 2022)

A solicitação de acesso deverá ser feita através de um formulário padronizado pela ANEEL. Se houver documentos faltando, o consumidor terá até 30 dias após receber a notificação da distribuidora para fornecer os documentos necessários. Além disso, todas as solicitações, independentemente do tipo de sistema, incluindo geração híbrida e sistemas com armazenamento, devem ser atendidas pelas distribuidoras. Segundo Pimentel (2022), esta é a primeira vez que sistemas de GD híbridos ou com armazenamento ganham visibilidade legal/regulatória.

Uma outra inovação é que ao solicitar a conexão da nova unidade consumidora e o parecer de acesso para MMGD simultaneamente, o consumidor pode avançar com a instalação do sistema de geração distribuída enquanto aguarda o parecer. Dessa forma, não há necessidade de esperar o parecer de acesso para iniciar a conexão da nova unidade consumidora. Para UCs novas, junto à solicitação de acesso, a distribuidora deve realizar a solicitação de conexão de nova unidade, reduzindo o tempo de espera entre essas ações.

Ademais, no artigo 3º, a Lei também traz a possibilidade de unificação de titularidade, ou seja, a fatura de energia de UCs participantes de cooperativas, consórcios e condomínios (JULIA PELLIZZON PIMENTEL, 2022), viabilizando modelos de negócio de geração compartilhada. Ou seja, unidades consumidoras que fazem parte de empreendimento com múltiplas unidades consumidoras poderão transferir a titularidade de suas contas de energia elétrica para o consumidor-gerador que detém a titularidade da unidade consumidora com a

MMGD.

Ainda, passa a ser cobrada garantia de fiel cumprimento sobre os projetos de minigeração, sendo proporcional ao investimento para a construção da usina (CHEQUER; MAYER BROWN, 2022).

A Lei também veda a troca de titularidade da GD antes da solicitação do pedido de vistoria do ponto de conexão (PIMENTEL, 2022). Assim, o titular que solicitou o parecer de acesso deve permanecer como titular até que a solicitação seja concluída. Após esse processo, mesmo antes da realização da vistoria, é possível alterar a titularidade.

Entretanto, a grande alteração se dá pela nova regra a ser criada em relação ao sistema de compensação de energia elétrica para as novas unidades detentoras de geração distribuída. A transição para a nova regra dependerá de dois fatores principais: a data de solicitação de acesso e a modalidade de compensação.

Todas as unidades consumidoras atuais da MMGD e as que tiverem feito a solicitação de acesso à rede de distribuição e protocolado o pedido até 12 meses depois da publicação da Lei usufruirão das regras em vigor, prevista na REN ANEEL nº 482/2012, até 31 de dezembro de 2045. Esse é um dos pontos centrais da Lei, debatido intensamente desde a tramitação do PL nº 5.289/2019, chamado de direito adquirido (CHEQUER; MAYER BROWN, 2022). Dessa forma, o artigo 26 descreve de forma clara quais as unidades consumidoras que terão seu direito adquirido preservado pela nova lei. Ele fomentará ainda mais os investimentos na geração distribuída no decorrer do ano de 2022, uma vez que a tendência de tempo de retorno do investimento seja maior a partir da vigência de valoração do SCEE da nova legislação (SCHROER, 2022).

Ou seja: até 31 de dezembro de 2045, os micro e minigeradores já existentes e os que protocolarem acesso na distribuidora em até 12 meses da publicação da Lei, pagarão todos os componentes da tarifa somente sobre a diferença, se positiva, entre o valor consumido da rede e o valor compensado via SCEE, como já ocorre atualmente.

Ainda neste período de 12 meses após a publicação da lei, conhecido como período de vacância, a potência máxima dos projetos será mantida assim como descrito na REN 482/2012, que enquadram como projetos de microgeração com potência até 75kW e como projetos de minigeração com potência até 5MW.

Já para as unidades consumidoras que fizerem a solicitação após esse prazo, terão direito a uma regra de transição que poderá durar até 2030. O período de transição foi um dos pontos mais debatidos no legislativo, pois tem grande importância na viabilidade de investimentos financeiros para novos sistemas da GD. Caso seja feita a solicitação de acesso entre 13 e 18

meses após a aprovação da Lei terão direito a uma transição até 31 de dezembro de 2030, a partir de quando estarão sujeitas às regras estabelecidas pela ANEEL. Para as unidades consumidoras que se conectarem após 18 meses da aprovação da Lei, a transição para as regras estabelecidas pela ANEEL termina em 31 de dezembro de 2028. Assim, a lei prevê que a transição para esse sistema de taxaçaõ aconteça de forma gradativa, aumentando a taxa a cada ano:

- 15% (quinze por cento) a partir de 2023;
- 30% (trinta por cento) a partir de 2024;
- 45% (quarenta e cinco por cento) a partir de 2025;
- 60% (sessenta por cento) a partir de 2026;
- 75% (setenta e cinco por cento) a partir de 2027;
- 90% (noventa por cento) a partir de 2028;

Os subsídios concedidos a MMGD passarão, gradativamente, a serem custeados pela Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). Essa alteração dá mais transparência aos incentivos que o tipo de fonte recebe.

Concluído o período de transição, a Lei nº 14.300/2022 traz em seu art. 17. que “após o período de transição de que tratam os arts. 26 e 27 desta Lei, as unidades participantes do SCEE ficarão sujeitas às regras tarifárias estabelecidas pela ANEEL para as unidades consumidoras com microgeração ou minigeração distribuída”. (CONGRESSO NACIONAL, 2022)

Adicionalmente, nesse cálculo, deverão ser abatidos todos os benefícios propiciados, ao sistema elétrico, pela MMGD. A MMGD perderá os subsídios, mas, em compensação, será remunerada pelos benefícios que traz ao meio ambiente e ao sistema elétrico (incluindo os locais, compreendendo as componentes de geração, perdas elétricas, transmissão e distribuição).

A partir da data de publicação da Lei, uma inovação é introduzida, na qual é atribuída ao CNPE (Conselho Nacional de Política Energética) a responsabilidade de estabelecer, após consulta à sociedade, associações, entidades representativas, empresas e agentes do setor elétrico, as diretrizes para avaliação dos custos e benefícios da microgeração e minigeração distribuída. Dentro desse contexto, são estabelecidos os seguintes prazos a serem observados a partir da data de publicação da Lei: até 6 meses para o CNPE estabelecer as diretrizes; e até 18 meses para a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) desenvolver os cálculos necessários para a valoração dos benefícios.

A Lei ainda traz outras inovações e corrige distorções da antiga resolução normativa,



como, por exemplo, o pagamento em duplicidade do custo de disponibilidade cobrado das unidades consumidoras do SCEE (SCHROER, 2022). Na nova lei, conforme Art. 16., “a energia injetada, o excedente de energia ou o crédito de energia devem ser utilizados até o limite em que o valor em moeda relativo ao faturamento da unidade consumidora seja maior ou igual ao valor mínimo faturável da energia estabelecido na regulamentação vigente” (BRASIL, 2022).

É alterada a forma pela qual as usinas conectadas em média tensão (normalmente, com potência instalada superior a 75kW) pagam a Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (“TUSD”). Hoje, elas são cobradas pela demanda contratada, que é um valor fixo mensal pago de acordo com a potência instalada (conhecida como TUSD-C), e não conforme a utilização ou a geração de energia elétrica. A partir da publicação da Lei, as usinas remotas, sem carga associada a elas, passarão a pagar a rede como geradoras. É a chamada TUSD-G;

As instalações de iluminação pública, desde que atendidos os requisitos da ANEEL, poderão ser consideradas MMGD e, com isso, participar do SCEE, é criado o Programa de Energia Renovável Social (PERS), destinado a investimentos na instalação de sistemas fotovoltaicos e de outras fontes renováveis, para consumidores da Subclasse Residencial Baixa Renda, e as distribuidoras não serão mais penalizadas em razão da sobrecontratação de energia decorrente do aumento da MMGD.

Dessa forma, esses são os itens mais proeminentes da Lei nº 14.300/2022, e abaixo, na Tabela 7, estão compilados os principais pontos da legislação. Esse levantamento será importante para a avaliação que será feito no próximo capítulo em relação à influência da Resolução CNPE nº 15/2020 no marco legal.

Tabela 8 – Principais pontos da Lei nº 14.300/2022.

LEI	Lei nº 14.300/2022
<b>OBJETO</b>	Institui o marco legal da microgeração e minigeração distribuída, o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE) e o Programa de Energia Renovável Social (PERS); altera as Leis nºs 10.848, de 15 de março de 2004, e 9.427, de 26 de dezembro de 1996; e dá outras providências.

ITEM	DESCRIÇÃO DOS PRINCIPAIS PONTOS DA LEI
1	Estabelece em Lei várias definições que hoje fazem parte da regulação: SCEE, micro e mini geração distribuída; modalidades de GD (geração junto à carga, geração compartilhada, múltiplas unidades, autoconsumo remoto)

2	Definição de limites de potência instalada distintos para minigeração distribuída com fontes despacháveis (conceito explicado no próximo item) e não despacháveis. O texto da Lei limita em 3 MW para as fontes não despacháveis, o que antes era 5 MW.
3	Acesso dos consumidores - obrigação das empresas atender às solicitações de acesso de unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída, com ou sem sistema de armazenamento de energia, bem como sistemas híbridos, observadas as disposições regulamentares.
4	A solicitação de acesso deverá ser feita através de um formulário padronizado pela ANEEL. Se houver documentos faltando, o consumidor terá até 30 dias após receber a notificação da distribuidora para fornecer os documentos necessários.
5	Solicitação de conexão da nova unidade consumidora e o parecer de acesso para MMGD simultaneamente, o consumidor pode avançar com a instalação do sistema de geração distribuída enquanto aguarda o parecer.
6	Unificação de titularidade, ou seja, a fatura de energia de UCs participantes de cooperativas, consórcios e condomínios.
7	Cobrança de garantia de fiel cumprimento sobre os projetos de minigeração, sendo proporcional ao investimento para a construção da usina.
8	A Lei também veda a troca de titularidade da GD antes da solicitação do pedido de vistoria do ponto de conexão.
9	Todas as unidades consumidoras atuais da MMGD e as que tiverem feito a solicitação de acesso à rede de distribuição e protocolado o pedido até 12 meses depois da publicação da Lei usufruirão das regras em vigor, prevista na REN ANEEL nº 482/2012, até 31 de dezembro de 2045
10	Ainda neste período de 12 meses após a publicação da lei, a potência máxima dos projetos será mantida assim como descrito na REN 482/2012, que enquadram como projetos de minigeração com potência até 5MW.
11	Já para as unidades consumidoras que fizerem a solicitação após esse prazo, terão direito a uma regra de transição que poderá durar até 2030, sendo gradativa em sua valoração.
12	Os subsídios concedidos a MMGD passarão, gradativamente, a serem custeados pela Conta de Desenvolvimento Energético (CDE).
13	Concluído o período de transição, a Lei nº 14.300/2022 traz em seu art. 17. que “após o período de transição de que tratam os arts. 26 e 27 desta Lei, as unidades participantes do SCEE ficarão sujeitas às regras tarifárias estabelecidas pela ANEEL para as unidades consumidoras com microgeração ou minigeração distribuída”.
14	Deverão ser abatidos todos os benefícios propiciados, ao sistema elétrico, pela MMGD. A MMGD perderá os subsídios, mas, em compensação, será remunerada pelos benefícios que traz ao sistema elétrico, a ser calculado pela ANEEL, conforme diretrizes do CNPE.
15	Fim do pagamento em duplicidade do custo de disponibilidade cobrado das unidades consumidoras do SCEE.
16	Alterada a forma pela qual as usinas conectadas em média tensão (normalmente, com potência instalada superior a 75kW) pagam a Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição
17	As instalações de iluminação pública, desde que atendidos os requisitos da ANEEL, poderão ser consideradas MMGD;

18	Criado o Programa de Energia Renovável Social (PERS), destinado a investimentos na instalação de sistemas fotovoltaicos e de outras fontes renováveis, para consumidores da Subclasse Residencial Baixa Renda;
19	As distribuidoras não serão mais penalizadas em razão da sobrecontratação de energia decorrente do aumento da MMGD.
20	A MMGD é caracterizada como produção de energia elétrica para consumo próprio e, como tal, espera-se que venha a ser isenta de ICMS.
21	Qualquer nova norma que diga respeito à MMGD terá de ser publicada com 90 (noventa) dias de antecedência à sua vigência.

Fonte: Produção própria

## **7. AVALIAÇÃO DA INFLUÊNCIA DA RESOLUÇÃO CNPE Nº 15/2020 NO MARCO LEGAL DA GD**

Conforme mostrado no Capítulo anterior, apenas 1 ano depois da publicação das diretrizes nacionais pelo CNPE, houve a aprovação de uma lei, considerada como consenso pelo setor elétrico, no que tange as regras para a Micro e Mini Geração distribuída.

Desse modo, é importante a avaliação da política pública emanada pelo Conselho, para saber se não houve somente uma mera coincidência em relação às diretrizes estabelecidas e a política pública efetivamente aprovada pelo Congresso Nacional e Sancionada pela Presidência da República.

A Avaliação aqui se dará em dois aspectos: eficiência e impacto. No campo da eficiência mediremos quão rápido o estabelecimento de diretrizes pelo CNPE pode ter influenciado na tomada de decisão. Já no quesito impacto, será medido, por análise multi-critério, definindo-se pontos para cada diretriz da Lei nº 14.300/2022 em concordância ou discordância com a Resolução CNPE nº 15/2020.

### **7.1 Análise do tempo de aprovação para após o marco legal**

Com interesse mútuo em preservar o bom funcionamento do setor de GD para que todos pudessem usufruir de maneira justa, foi publicada a Lei 14.300 em 07 de janeiro de 2022. A importância da publicação está em que, enquanto a resolução é um instrumento regulador que não exige aprovação no congresso, a lei é um instrumento capaz de assegurar o bem geral, uma vez que está, hierarquicamente, acima de uma resolução, limitando o livre arbítrio das instituições. Entretanto, como as leis podem ser muito generalistas e com funções tanto permissivas quanto proibitivas, sem entrar em detalhes, para muitos de seus artigos podem ser necessárias resoluções complementares para sua regulamentação.

Deste modo, ainda que marcos regulatórios como a REN 482 sejam responsáveis pela estruturação de espaços conciliadores das necessidades de distribuidoras, consumidores e empresas do setor de GD, ainda são instrumentos ditados por agências reguladoras, como a ANEEL, e podem ser modificados sem grandes entraves e a partir de processos não democratizados. Por outro lado, leis delimitam as ações dos agentes reguladores, trazendo maior previsibilidade ao setor. A Lei 14.300 é conhecida como o Marco Legal da Geração Distribuída pois foi a primeira lei federal a tratar do assunto.

Para essa análise, vamos relembrar o histórico da aprovação da discussão do marco legal

da Geração Distribuída e a revisão da REN nº 482/2012 pela ANEEL:

De 2012 a 2018, vigorou as regras para a geração distribuída conforme REN nº 482/2012 e suas posteriores alterações, com data para revisão no ano de 2019.

De 25 de maio de 2018 até 06 de dezembro de 2018: foi aberta a Consulta Pública nº 10/2018 sobre as mudanças nas regras do sistema de compensação da energia, dando início à discussão do tema. Ainda, a Audiência Pública nº 01/2019 foi aberta em 2019, para obter subsídios para a Análise de Impacto Regulatório - AIR sobre o aprimoramento das regras aplicáveis à micro e minigeração distribuída, se estendeu até maio de 2019 (ANEEL, 2023a).

Ao longo de 2018 e 2019, foram realizadas várias reuniões conduzidas pelas associações do setor elétrico e ANEEL por uma transição suave e equilibrada das regras da geração distribuída.

Em 7 de outubro de 2019, a ANEEL publicou o Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 003/2019-SRD/SGT/SRM/SRG/SCG/SMA/ANEEL, o qual não foi bem recebido pelo mercado de geração distribuída. Com ele, iniciou a discussão em torno de uma nova consulta pública nº 025/2019, para “obter subsídios e informações adicionais referentes às regras aplicáveis à micro e mini geração distribuída para a elaboração da minuta de texto à Resolução Normativa nº 482/2012 e à seção 3.7 do Módulo 3 dos Procedimentos de Distribuição de Energia Elétrica no Sistema Elétrico Nacional (PRODIST)”, com prazo final em 30 de novembro de 2019, mas não finalizado nesse dia.

Em 2019 e 2020, a discussão acabou chegando nas demais esferas de governo, na imprensa, no Ministério Público Federal e no Tribunal de Contas da União. A ANEEL terminou por suspender a decisão sobre a alteração das regras da REN nº 482/2012.

No dia 9 de dezembro de 2020, o CNPE (Conselho Nacional de Política Energética) publicou a Resolução nº 15/2020, que estabeleceu diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas à Microgeração e Minigeração.

Em 30 de março de 2021, a área técnica da ANEEL finalizou a Consulta Pública nº 025/2019, por meio da Nota Técnica nº 0030/2021-SRD/SGT/SRM/SRG/SCG/SMA/ANEEL (ANEEL, 2021), a qual concluiu que “as propostas constantes desta Nota Técnica contemplam as determinações e recomendações do Tribunal de Contas da União, constantes do Acórdão Nº 3063/2020 – TCU e **seguem as diretrizes emitidas pelo Conselho Nacional de Política Energética, por meio da Resolução CNPE 15/2020.**” (grifo nosso)

No mesmo mês, o Deputado Lafayette Andrada apresentou, como relator, nova versão do PL nº 5829/2019, onde encontravam-se os principais aspectos regulatórios para GD, como a manutenção do SCEE, o direito adquirido e a transição equilibrada nas novas regras.

Segundo Meyer (2022) e Soares e Barreto (2022), no dia 11 de agosto de 2021, o Ministério de Minas e Energia assinou um acordo com as principais associações do setor para que houvesse uma transição suave e equilibrada. Segundo Soares e Barreto (2022), as associações que assinaram, juntas à ANEEL e ao Ministério de Minas e Energia (MME), o acordo que gerou o marco legal da GD são: ABGD - Associação Brasileira de Geração Distribuída, ABRADDEE - Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica, ABSOLAR - Associação Brasileira de Energia Solar; e INEL - Instituto Nacional de Energia Limpa.

A aprovação na Câmara dos Deputados foi no dia 18 de agosto de 2021, com 476 votos favoráveis e apenas 3 votos contrários. No dia 17 de dezembro de 2021, o Congresso Nacional aprovou o PL 5829/2019, o qual foi sancionado em 07 de janeiro de 2022.

Tabela 9 – Tempo de aprovação da Lei 14.300/2022 – discussões anteriores à Resolução CNPE 15/2020.

Data	mai/18						dez/18	jan/19				mai/19		jul/19
<b>Marcos</b>	Início das discussões: abertura de Consulta Pública nº 10/2018						Fechamento da Consulta Pública nº 10/2018	Abertura da Audiência Pública nº 1/2019				Fechamento da Audiência Pública nº 1/2019		Relatório TCU TC 008.692/2018-1

15 meses

Data																				dez/20	
<b>Marcos</b>																				ANEEL publicou o Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 003/2019-SRD/SGT/SRM/SRG/SCG/SMA/ANEEL	CNPE publicou a Resolução nº 15/2020

17 meses

Fonte: Produção própria.

Como se pode ver nas análises acima, até a publicação da Resolução do CNPE, foram realizados 32 meses de discussões a respeito da alteração do marco legal da geração distribuída. Por outro lado, após a publicação das Diretrizes Nacional para a Micro e Mini Geração Distribuída, o cenário foi outro:

Tabela 10 – Tempo de aprovação da Lei 14.300/2022 – discussões após à Resolução CNPE 15/2020.

Data	dez/20		mar/21	abr/21		jul/21	ago/21			dez/21	jan/22
<b>Marcos</b>	Resolução CNPE nº 15/2020		Fim da Consulta Pública nº 025/2019	Nova versão do PL nº 5829/2019			Acordo MME – Associações			Aprovação do PL	Sanção da Lei nº 14.300/2022

●—————●  
**13 meses**

Fonte: Produção própria.

Assim, a sanção da lei ocorreu 13 meses após a publicação da Resolução do CNPE, deixando claro que ela teve um impacto positivo nas discussões, no sentido de acelerar a tomada de decisão pelos formuladores no Congresso Nacional e pelo consenso entre os atores da política pública.

Autores como Meyer (2022) e Soares e Barreto (2022) frisam que a necessidade de um acordo entre estas partes se deu pela carência de segurança ao mercado de geração distribuída e aos órgãos do setor que compõem o necessário para o fornecimento de energia. De fato, dentro da câmara dos deputados havia constantes embates sobre como o sistema de compensação de créditos deveria ser reformulado, e a dificuldade de se encontrar um consenso causava maior instabilidade no setor.

Por fim, para confirmar ainda mais a teoria apresentada aqui nesse trabalho, a ANEEL, no fechamento da Consulta Pública nº 025/2019 frisa a importância das Diretrizes para o entendimento conjunto do tema, destacando que sua proposta consolidada atende ao disposto pelo CNPE.

## 7.2 Análise da efetividade da Resolução sobre o marco legal aprovado

Nesta seção, apresentaremos uma análise da efetividade da Resolução. Inicialmente, discutiremos os dados coletados durante o estudo e, posteriormente, faremos uma análise descritiva dos dados, fornecendo informações sobre a amostra estudada.

A Resolução CNPE Nº 15/2020 apresentou Diretrizes Nacionais para a construção da política pública de Geração Distribuída. Essas Diretrizes são dispostas em 5 itens da resolução, conforme mostrado na Tabela 10 abaixo:

Tabela 11 – Itens da Resolução.

ITEM	DESCRIÇÃO DOS ITENS DA RESOLUÇÃO CNPE Nº 15/2020
A	Acesso não discriminatório do consumidor às redes das distribuidoras para fins de conexão de Geração Distribuída
B	Segurança jurídica e regulatória, com prazos para a manutenção dos incentivos dos atuais consumidores que possuem Geração Distribuída
C	Alocação dos custos de uso da rede e dos encargos previstos na legislação do Setor Elétrico, considerando os benefícios da Micro e Mini Geração Distribuída - MMGD
D	Transparência e previsibilidade nos processos de elaboração, implementação e monitoramento da política pública, com definição de agenda e prazos de revisão das regras para a Geração Distribuída
E	Gradualidade na transição das regras, com estabelecimento de estágios intermediários para o aprimoramento das regras para Microgeração e Minigeração Distribuída - MMGD

Fonte dos dados: Resolução CNPE Nº 15/2020.

O que pretendemos com esse trabalho é identificar se os itens dispostos na Resolução influenciaram na tomada de decisão pelo Ministério de Minas e Energia e Associações do Setor Elétrico (em relação ao acordo citado por Meyer e Soares e Barreto), bem como o Congresso Nacional na construção da Lei nº 14.300/2022.

Dante (2021) ainda frisou que, em relação à análise de viabilidade do novo texto base do PL 5829/19, apresentando pelo Deputado Lafayette de Andrada, e que deu origem à Lei 14.300/2022, sabe-se que o texto recentemente apresentado se pautou nas premissas da Resolução do CNPE.

Assim, conforme abaixo foram classificados cada item da Lei nº 14.300/2022, conforme estratificação encontrada na literatura e já disposta aqui no Capítulo anterior, informando se ela atende plenamente, parcialmente, ou não atende às diretrizes dispostas na Resolução.



Tabela 12 – Avaliação de correlação da Lei nº 14.300/2022 e Resolução CNPE nº 15/2020.

Resolução CNPE nº 15/2020				
ITEM	DESCRIÇÃO DOS PRINCIPAIS PONTOS DA LEI	Não tem correlação	Atende parcialmente	Atende plenamente
1	Estabelece em Lei várias definições que hoje fazem parte da regulação: SCEE, micro e mini geração distribuída; modalidades de GD (geração junto à carga, geração compartilhada, múltiplas unidades, autoconsumo remoto)	X		
2	Definição de limites de potência instalada distintos para minigeração distribuída com fontes despacháveis (conceito explicado no próximo item) e não despacháveis. O texto da Lei limita em 3 MW para as fontes não despacháveis, o que antes era 5 MW.	X		
3	Acesso dos consumidores - obrigação das empresas atender às solicitações de acesso de unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída, com ou sem sistema de armazenamento de energia, bem como sistemas híbridos, observadas as disposições regulamentares.			A
4	A solicitação de acesso deverá ser feita através de um formulário padronizado pela ANEEL. Se houver documentos faltando, o consumidor terá até 30 dias após receber a notificação da distribuidora para fornecer os documentos necessários.			A e D
5	Solicitação de conexão da nova unidade consumidora e o parecer de acesso para MMGD simultaneamente, o consumidor pode avançar com a instalação do sistema de geração distribuída enquanto aguarda o parecer.			A

6	Unificação de titularidade, ou seja, a fatura de energia de UCs participantes de cooperativas, consórcios e condomínios.			A
7	Cobrança de garantia de fiel cumprimento sobre os projetos de minigeração, sendo proporcional ao investimento para a construção da usina.		C	
8	A Lei também veda a troca de titularidade da GD antes da solicitação do pedido de vistoria do ponto de conexão.			C
9	Todas as unidades consumidoras atuais da MMGD e as que tiverem feito a solicitação de acesso à rede de distribuição e protocolado o pedido até 12 meses depois da publicação da Lei usufruirão das regras em vigor, prevista na REN ANEEL nº 482/2012, até 31 de dezembro de 2045			B
10	Ainda neste período de 12 meses após a publicação da lei, a potência máxima dos projetos será mantida assim como descrito na REN 482/2012, que enquadram como projetos de minigeração com potência até 5MW.			B
11	Já para as unidades consumidoras que fizerem a solicitação após esse prazo, terão direito a uma regra de transição que poderá durar até 2030, sendo gradativa em sua valoração.			E

12	Os subsídios concedidos a MMGD passarão, gradativamente, a serem custeados pela Conta de Desenvolvimento Energético (CDE).			D e E
13	Concluído o período de transição, a Lei nº 14.300/2022 traz em seu art. 17. que “após o período de transição de que tratam os arts. 26 e 27 desta Lei, as unidades participantes do SCEE ficarão sujeitas às regras tarifárias estabelecidas pela ANEEL para as unidades consumidoras com microgeração ou minigeração distribuída”.			C, D e E
14	Deverão ser abatidos todos os benefícios propiciados, ao sistema elétrico, pela MMGD. A MMGD perderá os subsídios, mas, em compensação, será remunerada pelos benefícios que traz ao sistema elétrico, a ser calculado pela ANEEL, conforme diretrizes do CNPE.			C
15	Fim do pagamento em duplicidade do custo de disponibilidade cobrado das unidades consumidoras do SCEE.		C	
16	Alterada a forma pela qual as usinas conectadas em média tensão (normalmente, com potência instalada superior a 75kW) pagam a Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição		C	
17	As instalações de iluminação pública, desde que atendidos os requisitos da ANEEL, poderão ser consideradas MMGD;		A	

18	Criado o Programa de Energia Renovável Social (PERS), destinado a investimentos na instalação de sistemas fotovoltaicos e de outras fontes renováveis, para consumidores da Subclasse Residencial Baixa Renda;	X		
19	As distribuidoras não serão mais penalizadas em razão da sobrecontratação de energia decorrente do aumento da MMGD.		C	
20	A MMGD é caracterizada como produção de energia elétrica para consumo próprio e, como tal, espera-se que venha a ser isenta de ICMS.	X		
21	Qualquer nova norma que diga respeito à MMGD terá de ser publicada com 90 (noventa) dias de antecedência à sua vigência.			D

Ao analisar os resultados, observamos que a maioria dos itens da Lei possuem alguma correlação com a resolução. Segundo a análise efetuada mais de 80% das ideias presentes na Lei atendem à Resolução emitida pelo CNPE.

Como o Congresso Nacional é soberano em suas competências legislativas vimos que 4 itens analisados não atendem às diretrizes da resolução, entretanto isso representa minoria em relação ao todo texto legislativo.

Tabela 13 – Tabela de correlação da Lei nº 14.300/2022 e Resolução CNPE nº 15/2020.

Quantidade de itens		%
<b>Não tem correlação</b>	4	19,05%
<b>Atende parcialmente</b>	5	23,81%

<b>Atende plenamente</b>	12	57,14%
--------------------------	----	--------

Fonte: Elaboração própria.

Esses resultados confirmam a hipótese inicialmente proposta e fornecem suporte para as conclusões do nosso trabalho. Ademais, fornecem uma base sólida para a compreensão do problema estudado e oferecem *insights* valiosos para a área de pesquisa em questão.

Outra análise importante é de qual item da Resolução mais influenciou na decisão proferida. Conforme já exposto nesse trabalho, sabe-se que o item que mais teve repercussão foi o relacionado à alocação dos custos de uso da rede e dos encargos previstos na legislação do Setor Elétrico. Ainda mais, quando é relacionado ao pedido de que se considere os benefícios da Micro e Mini Geração Distribuída – MMGD quando o período de transição do fim do subsídio para a fonte se esgote em 2029.

Para essa análise, considerou-se que cada diretriz atendida plenamente valeria 1 ponto e que cada diretriz atendida parcialmente valeria 0,5 ponto. Abaixo, na tabela 13, temos a análise obtido através da Lei nº 14.300/2022.

Tabela 14 – Análise das Diretrizes da Resolução CNPE nº 15/2020.

ITEM	DESCRIÇÃO DOS PRINCIPAIS PONTOS DA LEI	QUANTIDADE DE ITENS NA LEI PLENO (1 ponto)	QUANTIDADE DE ITENS NA LEI PARCIAL (0,5 ponto)	TOTAL
A	Acesso não discriminatório do consumidor às redes das distribuidoras para fins de conexão de Geração Distribuída	4	1	4,5
B	Segurança jurídica e regulatória, com prazos para a manutenção dos incentivos dos atuais consumidores que possuem Geração Distribuída	2	0	2
C	Alocação dos custos de uso da rede e dos encargos previstos na legislação do Setor Elétrico, considerando os benefícios da Micro e Mini Geração Distribuída - MMGD	3	4	5

D	Transparência e previsibilidade nos processos de elaboração, implementação e monitoramento da política pública, com definição de agenda e prazos de revisão das regras para a Geração Distribuída	4	0	4
E	Gradualidade na transição das regras, com estabelecimento de estágios intermediários para o aprimoramento das regras para Microgeração e Minigeração Distribuída - MMGD	3	0	3

Fonte: Elaboração própria.

Dessa forma, a emissão das diretrizes do CNPE se mostra mais importante quando se analisa que a posição da ANEEL sobre as alterações da REN ANEEL 482/2012, era fundamentada em não estabelecer uma regra de transição e não considerar os benefícios da GD para o sistema, o que foi alterado após a emissão das diretrizes do CNPE (DANTE, 2021).

Quando se chega a conclusão que o ponto mais importante foi justamente aquele que não estava ainda sendo considerado, infere-se que a Resolução do CNPE foi de grande importância para a aprovação do Marco Legal da Geração Distribuída, tendo influenciado na tomada de decisão pelos órgãos que participaram da formulação da política pública, conduzida pelo Congresso Nacional.

## 8. CONCLUSÃO

O setor elétrico brasileiro é uma indústria altamente regulada, na qual a política governamental exerce uma influência significativa sobre a agenda de discussões e a tomada de decisões. Através do poder de agenda, os tomadores de decisão têm a capacidade de colocar em destaque questões estratégicas, como a expansão da capacidade de geração de energia renovável e o desenvolvimento de projetos de transmissão de energia.

A discussão em torno da revisão das regras de compensação de energia para consumidores que possuem geração distribuída foi um caso em que o poder de agenda do setor produtivo influenciou muito na tomada de decisão. A proposta inicial da ANEEL gerou controvérsias e críticas, destacando a importância da agenda pública e da participação de diversos atores na definição das políticas energéticas.

Nota-se que os órgãos reguladores, como a ANEEL, têm a responsabilidade de supervisionar e regular o setor elétrico, influenciando a agenda de discussões por meio de suas decisões. Entretanto, como a Lei nº 14.300/2022 resultou de um longo debate legislativo, a falta de diretrizes e de força política do poder executivo central para esse assunto, acabou culminando em um debate exaustivo e altamente difuso.

Nesse processo, o poder executivo teve que desempenhar um papel fundamental, devido ao seu peso e à sua influência na tomada de decisão em relação aos objetivos dos grupos que eram contra ou a favor da manutenção das regras da REN nº 482/2012. Nesse contexto, o CNPE realmente foi importante com a formulação de diretrizes nacionais para a micro e minigeração distribuída de energia elétrica. A Resolução do CNPE nº 15/2020 estabeleceu princípios orientadores e promoveu segurança jurídica e técnica para o setor. Essas diretrizes contribuíram para a aprovação da Lei n.º 14.300/2022, que trouxe clareza, previsibilidade e segurança jurídica para o mercado de geração distribuída.

A avaliação das políticas públicas é fundamental para compreender os efeitos e impactos das ações governamentais. Nesse sentido, a avaliação da Resolução CNPE nº 15/2020 e sua contribuição para a aprovação da lei representou um importante desafio. Através da avaliação de políticas públicas, foi possível analisar os resultados e os efeitos produzidos. A avaliação de efetividade temporal mostrou que, após a resolução, o consenso entre as partes foi mais rápido do que antes das diretrizes serem emitidas. Próprios autores e agentes do processo, como a ANEEL, incorporaram em suas análises as diretrizes emanadas pelo CNPE.

A avaliação da aderência da legislação em relação às diretrizes do CNPE mostrou considerável correlação entre a lei e a resolução. Ainda, a resolução possibilitou o encontro

comum entre os dois grupos que estavam dialogando pela melhor construção do marco legal. Introduziu conceitos que não estavam sendo considerados na regulação da Agência, como o estabelecimento do cálculo dos benefícios da geração distribuída.

Em suma, a Resolução do CNPE e a subsequente aprovação da lei para a micro e minigeração distribuída de energia elétrica representam um marco importante, promovendo segurança jurídica e impulsionando o desenvolvimento do setor. A avaliação dessas políticas públicas é essencial para acompanhar seus efeitos e promover melhorias contínuas, buscando um setor elétrico mais eficiente, sustentável e alinhado às necessidades do país.

A legislação aprovada, todavia, não é perfeita. O setor elétrico se altera ao longo do tempo e adequações podem ser necessárias. Nesse ponto, há pontos no marco legal que podem ser aprimorados, em especial quanto aos itens dispostos na Resolução CNPE nº 15/2020,:

- Evitar o estabelecimento em Lei de várias definições que fazem parte da regulação, criando uma duplicidade de definições e aprofundando mais o que o necessário para uma lei;
- Continuar buscando sempre uma alocação dos custos de uso da rede e dos encargos previstos na legislação do Setor Elétrico, considerando os benefícios da Micro e Mini Geração Distribuída – MMGD, ponto central da Resolução do CNPE e item mais encontrado na pesquisa do marco legal;
- Buscar uma melhor adequação para o Programa de Energia Renovável Social (PERS), destinado a investimentos na instalação de sistemas fotovoltaicos e de outras fontes renováveis, para consumidores da Subclasse Residencial Baixa Renda, de modo a permitir que o mesmo se adeque às diretrizes nacionais para a Micro e Mini Geração Distribuída;
- Futuras alterações no marco legal terem o foco na transparência e previsibilidade, com definição de agenda e prazos de revisão das regras para a Geração Distribuída;

Por fim, partindo da premissa que no começo do processo de revisão do marco legal da MMGD não houve protagonismo do Governo Federal (SOARES; BARRETO, 2022), essa dissertação conclui que a adoção de um modelo com a participação dos entes interessados no processo de aprimoramento da política pública, com diretrizes claras dos órgãos governamentais competentes, pode evitar conflitos de agendas e direcionar a tomada de decisão, beneficiando a resolução de uma questão complexa e difusa.

Adicionalmente, durante o levantamento bibliográfico para esta pesquisa, notamos que as discussões sobre a MMGD no Brasil prevalecem sendo discutidas, à medida que a tecnologia



tem a capacidade de mudança mais rápida do que a capacidade legislativa. Como fruto desse intenso debate, a Agência instaurou somente no ano de 2022 três consultas públicas relativas à regulamentação do Marco Legal da GD. Futuros estudos podem se aprofundar nesses desdobramentos ou realizar análises comparativas entre novas organizações e normativos, possuidoras de outros posicionamentos.

Por fim, identificamos que seria importante uma avaliação dos efeitos da Lei nº 14.300 no mercado de geração distribuída ao longo dos anos de transição, para saber a efetividade, mediante o impacto que ela pode gerar nas contas setoriais como a CDE e no crescimento do mercado da Geração Distribuída no Brasil.

## 9. REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. out/dez 2000, p. 5–59, 2000.

ANEEL. Resolução Normativa nº 482/2012. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/geracao-distribuida>. 2012.

ANEEL. **Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 003/2019-SRD/SGT/SRM/SRG/SCG/SMA/ANEEL**. [s.l.] ANEEL, 7 out. 2019.

ANEEL. **Análise das contribuições da CP nº 25/2020 e proposta de revisão das regras aplicáveis à micro e minigeração distribuída**. Brasília: ANEEL, 30 mar. 2021. Disponível em: [https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas?p\\_p\\_id=participacaopublica\\_WAR\\_participacaopublicaportlet&p\\_p\\_lifecycle=2&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_cacheability=cacheLevelPage&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_pos=1&p\\_p\\_col\\_count=2&\\_participacaopublica\\_WAR\\_participacaopublicaportlet\\_idDocumento=43558&\\_participacaopublica\\_WAR\\_participacaopublicaportlet\\_tipoFaseReuniao=fase&\\_participacaopublica\\_WAR\\_participacaopublicaportlet\\_jspPage=%2Fhtml%2Fpp%2Fvisualizar.jsp](https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas?p_p_id=participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&_participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_idDocumento=43558&_participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_tipoFaseReuniao=fase&_participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_jspPage=%2Fhtml%2Fpp%2Fvisualizar.jsp). Acesso em: 2 abr. 2023.

ANEEL. **Consultas Públicas**. ANEEL, 2023a. Disponível em: <https://antigo.aneel.gov.br/consultas-publicas>. Acesso em: 5 maio. 2023

ANEEL. **ANEEL - Micro e Minigeração distribuída**. ANEEL - Micro e Minigeração distribuída, 23 abr. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/geracao-distribuida>. Acesso em: 23 abr. 2023

ANEEL. **Unidades com Geração Distribuída**. Sistema PowerBI. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/centrais-de-conteudos/relatorios-e-indicadores/geracao>. Acesso em: 4 maio. 2023c.

CHEQUER, T.; MAYER BROWN. Lei nº 14.300/2022: Marco Legal da Geração Distribuída. **Informativo de Energia Elétrica**, v. 8, n. 63, 13 jan. 2022.

CNPE. RESOLUÇÃO Nº 15/2020. RESOLUÇÃO Nº 15, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2020. . 9 dez. 2020.

CONGRESSO NACIONAL. Lei 14.300. Lei 14.300/2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/114300.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/114300.htm). 6 jan. 2022.

DANTE, P. **Da Resolução CNPE 15/2020 ao Marco Legal da GD**. Canal Solar, 19 mar. 2021. Disponível em: <https://canalsolar.com.br/da-resolucao-cnpe-15-2020-ao-marco-legal-da-gd/>. Acesso em: 23 abr. 2023

FABIANO SANTOS; BORGES, M. **Poder de agenda**. Brasília: Enap, 2018.

FARIA, C. A. P. D. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97–110, out. 2005.

FIGUEIREDO, MARCUS FARIA; FIGUEIREDO, ARGELINA MARIA CHEIBUB. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, v. 1, n. 3, dez. 1986.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, R.; FERNÁNDEZ COLLADO, C.; BAPTISTA LUCIO, P. **Metodologia de pesquisa**. 5. ed ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Studying public policy: principles and processes**. Fourth edition ed. Don Mills, Ontario: Oxford University Press, 2020.

JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. **The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems**. 1a Edição ed. Chicago, EUA: University of Chicago Press, 2005.

MELO RICO, E.; SAUL, A. M. (EDS.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo, SP: Cortez Editora : Instituto de Estudos Especiais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1998.

MEYER, M. **Novo Marco Legal da Geração Distribuída no Brasil**. Canal Solar, 10 jan. 2022. Disponível em: <<https://canalsolar.com.br/novo-marco-legal-da-geracao-distribuida-no-brasil/>>. Acesso em: 5 maio. 2023

PERRY, J.; KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. [s.l: s.n.]. v. 4

PIMENTEL, J. P. **ANÁLISE DO MARCO LEGAL DA GERAÇÃO DISTRIBUÍDA**. Trabalho de Conclusão de Curso—Ilha Solteira: Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Engenharia de Ilha Solteira, 2022.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. DECRETO 3.520/2000. DECRETO 3.520/2000. Brasília. 21 jun. 2000.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. B. **Implementação de Políticas Públicas**. 3a Edição ed. Berkeley/EUA: University of California Press, 1984.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1271–1294, out. 2012.

SCHROER, T. **ESTUDO DA LEI 14300 E O IMPACTO FINANCEIRO AOS PROSUMIDORES RURAIS CONSIDERANDO UMA DISTRIBUIDORA NA REGIÃO SUL**. Porto Alegre: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL ESCOLA DE ENGENHARIA ELÉTRICA DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA ELÉTRICA, 2022.

SILVA, M. SC. F. F. A. D.; VIEIRA, DRA. A. A. A EXPANSÃO DA MICRO E MINIGERAÇÃO DISTRIBUÍDA FOTOVOLTAICA, NO BRASIL, E SUA RELAÇÃO COM O NEGÓCIO DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. 17 mar. 2023.

SOARES, A. M. D. A.; BARRETO, C. G. Disputas e narrativas sobre o marco da geração distribuída no Brasil: retrocessos para a Agenda 2030 e o Acordo de Paris. **Sustainability in Debate**, v. 13, n. 3, p. 32–71, 29 dez. 2022.

SUSTERAS, G.; SUSTERAS, A. Cálculo dos benefícios energéticos da geração distribuída solar fotovoltaica. **Revista Brasileira de Energia**, v. 28, n. 1, 14 mar. 2022.

THOENIG, J.-C. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 54–71, 24 fev. 2014.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529–550, jun. 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TC 008.692/2018-1 - Avaliação das políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira**. Brasília: [s.n.].

VIVENZA, S. D.; GOMES, M. F. Energia, geração distribuída e o princípio da segurança jurídica. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 1, p. e2111123417, 1 jan. 2022.