

EDP – Energias do Brasil

Contribuição à Consulta Pública nº
056/2018

do Ministério de Minas e Energia

Proposta de ato normativo
referente ao processo de
planejamento da transmissão

Contribuição à Consulta Pública nº
056/2018

do Ministério de Minas e Energia

Proposta de ato normativo
referente ao processo de
planejamento da transmissão

Sumário

Sumário.....	3
1. Introdução.....	4
2. Contexto regulatório	5
3. Contribuição.....	6
3.1 <i>Capítulo I: dos Estudos de Planeamento da Transmissão</i>	6
3.2 <i>Capítulo II: dos Critérios, Procedimentos e Diretrizes do Planeamento da Transmissão</i>	10
3.3 <i>Capítulo III: do Plano de Outorgas de Transmissão de Energia Elétrica</i>	12
3.4 <i>Capítulo IV: da Outorga para a Prestação do Serviço Público de Transmissão</i>	13
4. Conclusão.....	15

1.Introdução

O Ministério de Minas e Energia (MME) abriu a Consulta Pública nº 056/2018 (CP056/2018) no dia 12 de setembro de 2018, visando obter subsídios para estabelecer diretrizes para o planejamento da transmissão de energia elétrica, desde a concepção dos estudos de planejamento até a realização dos leilões, bem como autorização de reforços e melhorias em instalações existentes.

A motivação da proposta de Portaria nº 386 origina-se no relatório de desenvolvimento e implantação do Planejamento Estratégico Institucional do Ministério de Minas e Energia (MME), elaborado em 2017, o qual apresentou como condição necessária para o atingimento de resultados estratégicos o fortalecimento das articulações institucionais e da supervisão ministerial, bem como o aprimoramento da gestão dos processos de trabalho.

Particularmente sobre a área de planejamento da transmissão de energia elétrica, o Departamento de Planejamento Energético (DPE) identificou a carência de normativos que estabeleçam o processo de planejamento da transmissão, contemplando as competências e o fluxo de trabalho entre as instituições envolvidas.

Com base nas práticas já adotadas, foi estabelecido um processo para a condução do planejamento da transmissão, desde a realização dos estudos pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) para mapear a necessidade de obras até a execução dos leilões pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Buscaram-se clareza nos papéis das entidades envolvidas, a determinação de prazos, a maior participação dos agentes e a ampla divulgação das informações relacionadas.

2. Contexto regulatório

Na Nota Técnica nº 77/2018/DPE/SPE, bem como na minuta de Portaria nº 386/2018, a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético (SPE) traça uma ordem cronológica do processo de planejamento da expansão. Foram inclusas as ampliações, reforços e melhorias, cujos estudos são elaborados sob coordenação do Operador Nacional do Sistema (ONS), assim como a expansão do sistema, sendo tais estudos elaborados sob coordenação da EPE.

A proposta agrega cinco capítulos que percorrem todo o processo de planejamento até a etapa de execução do plano de outorgas, distribuídos da seguinte forma:

- Capítulo I — dos estudos de planejamento da transmissão;
- Capítulo II — dos critérios, procedimentos e diretrizes do planejamento da transmissão;
- Capítulo III — do plano de outorgas de transmissão de energia elétrica;
- Capítulo IV — da outorga para a prestação do serviço público de transmissão de energia elétrica; e
- Capítulo V — das disposições finais e transitórias

Diversas das obrigações derivadas da atividade de planejamento da expansão estão dispersas em outros regulamentos, de forma que a Portaria nº 386 as consolida em um único normativo. Essa tratativa é bastante positiva para o segmento da Transmissão, cujas obrigações, procedimentos e envio de informações costumam estar espalhados em inúmeros regramentos e sistemas diferentes.

Ademais, a clarificação dos papéis e dos prazos auxilia no balizamento das expectativas dos agentes de Transmissão e no relacionamento com as entidades do setor.

No entanto, se observa com ressalvas a proposta do MME de tratamento das ampliações, reforços e melhorias de forma semelhante às obras de expansão do sistema. Por esse motivo, entre outros, entende-se que a proposta carece de aprimoramentos, os quais são detalhados a seguir nessa contribuição.

3. Contribuição

A seguir são apresentadas as contribuições para os capítulos I, II e III da minuta de Portaria nº 386/2018. Para os demais capítulos, não se observaram aperfeiçoamentos até a data de término da contribuição.

3.1 Capítulo I: dos Estudos de Planejamento da Transmissão

No que diz respeito aos estudos iniciais de planejamento dos sistemas de Transmissão, há três principais aspectos que podem ser aprimorados: i) a definição na prática do que seriam obras de expansão, ampliação, reforços e melhorias; ii) a instituição de uma “cláusula de emergência” para inserção de obras não previstas no planejamento inicial; e iii) a inclusão da apresentação de restrições às obras entre as atividades prévias dessa etapa dos estudos.

3.1.1 Definições das Obras

No atual regramento, existe a distinção clara entre o que seriam obras de reforços e de melhorias. Na Resolução nº 643/2014, definem-se “melhorias” como:

“Melhoria é a instalação, substituição ou reforma de equipamentos em instalações de transmissão existentes, ou a adequação destas instalações, visando manter a prestação de serviço adequado de transmissão de energia elétrica, conforme disposto na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, incluindo:

I – automação, reforma e modernização de subestações, obras e equipamentos destinados a diminuir a indisponibilidade de instalações de transmissão e eliminação de interferências em faixas de servidão; e

II – substituição de equipamentos por motivo de obsolescência, vida útil esgotada, falta de peças de reposição, risco de dano a instalações, desgastes prematuros ou restrições operativas intrínsecas. (Grifo nosso. Art. 2º da Resolução Normativa nº 643, de 16 de dezembro de 2014).”

Na mesma Resolução nº 643/2014, são definidos os reforços:

“Reforço é a instalação, substituição ou reforma de equipamentos em instalações de transmissão existentes, ou a adequação destas instalações, para aumento de capacidade de transmissão, de confiabilidade do Sistema Interligado Nacional – SIN, de vida útil ou para conexão de usuários, incluindo:

I – instalação de transformador com os respectivos módulos de conexão;

II – instalação de equipamento de compensação de potência reativa com o respectivo módulo de conexão;

III – recapacitação ou repotenciação de equipamentos existentes para aumento de capacidade operativa;

IV – instalação de equipamentos para adequação ou complementação de módulo de conexão, entrada de linha ou módulo geral, em função de alteração de configuração da rede elétrica;

V – substituição de equipamentos por superação de capacidade operativa;

VI – instalação de Sistemas Especiais de Proteção – SEP, abrangendo Esquemas de Controle de Emergência – ECE, Esquemas de Controle de Segurança – ECS e proteções de caráter sistêmico;

VII – instalação ou substituição de equipamentos em subestações com a finalidade de permitir a plena observabilidade e controlabilidade do SIN, incluindo sistema de oscilografia digital, bem como o seqüenciamento de eventos;

VII – instalação ou substituição de equipamentos em subestações para aumento da observabilidade e controlabilidade do SIN, incluindo sistema de oscilografia digital, bem como o sequenciamento de eventos;

VIII– remanejamento de equipamentos de transmissão para uso em outros pontos do SIN; e

IX – implementação de soluções com a finalidade de manter a instalação em operação por tempo adicional à vida útil calculada utilizando-se as taxas de depreciação estabelecidas no Manual de Controle Patrimonial do Setor Elétrico – MCPSE; e

X – implementação de torres de derivação ou de módulos de conexão de linhas de transmissão ou de transformadores de potência de propriedade de acessante ou de outra concessionária de transmissão, observado o disposto na Resolução Normativa nº 67 e na Resolução Normativa nº 68, ambas de 8 de junho de 2004.” (Grifo nosso. Art. 4º da Resolução Normativa nº 643/2014).

No entanto, não estão claras as distinções entre ampliações e expansão do sistema. Supõe-se que as ampliações digam respeito à “implantação de instalação de transmissão resultante de processo licitatório para outorga de uma nova concessão” (tal como definido na já revogada Resolução Normativa nº 270/2007), enquanto as expansões representem obras de transmissão para atender aumento de carga devido a entrantes de geração na rede (Decreto 5165/2004, Art. 12º e Art. 19º). No entanto, já se observaram situações na qual a classificação da obra foi alterada de reforço para expansão, sem motivo técnico aparente. Esse foi o caso, por exemplo, de um “reforço” delegado à CHESF, o qual posteriormente foi alterado para “expansão” e a obra novamente licitada.

Uma vez que a Portaria nº 386/2018 buscará consolidar aspectos do planejamento dessas obras, entende-se que o primeiro artigo do Capítulo I deva conter as definições dos tipos de obras. Isso poderá evitar eventuais conflitos entre os agentes de Transmissão e as entidades do setor.

3.1.2 Cláusula de Emergência

O MME define o prazo de 31 de outubro de cada ano para a EPE apresentar à SPE proposta de programação de estudos de planejamento do próximo ano. A SPE tem, então, até o dia 15 de dezembro para aprovar. A minuta ainda menciona que a programação deverá conter um termo de referência, explicitando a região da obra, horizonte temporal do estudo, a origem da necessidade, a motivação (benefício e restrições), as premissas e o cronograma. Estão previstas atualizações mensais. A programação aprovada deverá ser disponibilizada no site da EPE até 31 de dezembro.

Para obras de transmissão cuja necessidade surgir depois de 31 de outubro até maio do próximo ano, é importante instituir uma “cláusula de emergência”, de forma que mesmo fora do prazo seja possível incluir a obra na programação. Essa cláusula seria acionada quando comprovada sua necessidade e urgência.

3.1.3 Tratamento Diferenciado para Reformas e Melhorias

Reformas e melhorias possuem porte, desembolso e prazo de obra frequentemente inferiores em relação a ampliações e expansões. Por tais motivos, deveriam ser tratadas de forma diferenciada, sendo aprovadas mais rapidamente pelo ONS e ANEEL, sem necessidade de envolvimento da SPE.

A EDP pleiteia que reformas e melhorias sejam aprovadas somente por ONS e ANEEL, dando agilidade às obras mais simples.

3.1.4 Restrições Previamente Identificadas

Não há previsão no normativo de identificação prévia das restrições na região estudada que possam levar a atrasos na obtenção das licenças ambientais ou fundiárias ou no andamento das obras.

Entende-se que, com a antecipação da informação, as restrições possam ser mais bem internalizadas pelos agentes quando da definição de suas datas prováveis de finalização da obra e da própria precificação dos *bids* nos casos de licitação.

É importante que haja nos estudos iniciais um indicativo das restrições previamente conhecidas na região, tais como presença de comunidade ribeirinha, área de manancial, reserva ambiental, comunidades indígenas e quilombolas, etc.

3.2 Capítulo II: dos Critérios, Procedimentos e Diretrizes do Planejamento da Transmissão

No que diz respeito aos critérios, procedimentos e diretrizes do planejamento da Transmissão, há dois principais aspectos que podem ser aprimorados: i) endereçamentos de diretrizes ao ONS, de forma semelhante ao feito para a EPE; e ii) ampliação dos itens que requerem apontamento de estratégias específicas por parte da EPE.

3.2.1 Endereçamento de Diretrizes ao ONS

Para a EPE, determinou-se que os critérios e procedimentos para a elaboração de estudos de planejamento e as diretrizes para a elaboração dos relatórios técnicos que subsidiam os leilões de sistemas de transmissão deverão ser submetidos à aprovação do MME, contendo marcos para a avaliação da qualidade dos resultados. Depois

de aprovados, os documentos correlatos devem estar disponíveis no site da EPE.

No caso do ONS, seria interessante que, ao menos, os critérios e procedimentos para os estudos de planejamento também fossem clarificados à sociedade.

Assegurada a governança para estabelecimento dos critérios decisórios e procedimentos para localizar as obras necessárias, a aprovação das obras pode ser viabilizada de forma mais rápida.

3.2.2 Revisão das Diretrizes para as Propostas de Atualização

Segundo a minuta de Portaria, as propostas de atualização dos documentos de critérios, procedimentos e diretrizes deverão buscar:

- i) Soluções de mínimo custo global ao Sistema Interligado Nacional (SIN);
- ii) Racionalidade econômica, considerando inclusive a geração local;
- iii) Incorporação da componente fundiária;
- iv) Avaliação das condições de atendimento e as ações entre a data de necessidade e a data de referência;
- v) Estratégias específicas para regiões densamente povoadas ou de elevada sensibilidade socioambiental;
- vi) Antecipação de questões ambientais para projetos estratégicos e demais questões do item (v);
- vii) Harmonização com a regulação setorial; e
- viii) Integração de áreas isoladas ao SIN.

Para além dessas diretrizes, se poderia elencar um 9º item, qual seja, a priorização de estudos para obras de maior urgência e/ou necessidade.

Ademais, entende-se que buscar a solução de mínimo custo global ao SIN não seria suficiente. Devem-se orientar os estudos para soluções de mínimo custo sistêmico, independentemente de estar ou não

interligado, uma vez que frequentemente os custos do sistema isolado são cobertos pelos consumidores do SIN.

Por fim, é necessário ampliar o rol coberto no item (v), haja vista a necessidade de estudo sobre estratégias específicas não apenas para regiões densamente povoadas ou de elevada sensibilidade socioambiental. Sugere-se incluir as regiões com comunidade ribeirinha, área de manancial, reserva ambiental, comunidades indígenas e quilombolas, etc., ou definir com maior precisão o que se considera como “elevada sensibilidade socioambiental”.

A EDP solicita que seja incluída a priorização para obras de maior urgência e/ou necessidade como item (ix), que o item (i) seja revisto, de forma a se considerar o custo mínimo sistêmico, seja de sistemas isolados ou interligado, e que o item (v) se expanda para acomodar regiões com restrições.

3.3 Capítulo III: do Plano de Outorgas de Transmissão de Energia Elétrica

Está previsto no normativo que ONS ou EPE deverão apontar a necessidade de obras à SPE por meio de estudo de planejamento, o qual deverá estar acompanhado de base de dados, avaliação técnico-econômica das alternativas e listagem de equipamentos e instalações propostos. Até que a SPE faça a compatibilização com os demais estudos de planejamento para determinação da data de necessidade e aprove o estudo, a EPE poderá se manifestar quanto ao interesse de se obter a licença prévia ambiental.

Não se vislumbram motivos para restringir o período de a EPE se manifestar quanto a obter a licença prévia ambiental, de forma que se poderia expandir tal período para até 30 dias antes da elaboração do edital para a licitação das obras.

3.4 Capítulo IV: da Outorga para a Prestação do Serviço Público de Transmissão

Conforme a minuta de Portaria, o MME estabeleceu que, até abril de cada ano, a ANEEL deverá apresentar à SPE a programação e cronograma dos leilões do próximo ano.

Até 90 dias antes da publicação do edital, a ANEEL deve submeter à SPE a proposta de composição dos lotes.

Os leilões deverão ser promovidos pela ANEEL, a qual deve também autorizar reforços e melhorias e acompanhar instalações no âmbito da distribuição e de interesse exclusivo da geração. Após a licitação, a ANEEL deverá encaminhar à SPE relatório executivo com detalhamento do resultado, análise crítica dos motivos de não haver propostas e eventuais propostas de aprimoramento.

A ANEEL poderá propor alteração da classificação (ampliação, reforço ou melhoria) e da concessionária.

Por sua vez, a SPE deve elaborar relatório técnico para instruir as licitações. A EPE verifica sua conformidade e a ANEEL deve apontar inconsistências à SPE ou publicá-lo no site.

Adicionalmente a essas questões já apontadas pelo MME, as atividades ao longo do processo licitatório podem ser aperfeiçoadas.

Citam-se, por exemplo:

- Possibilidade de ANEEL prever em edital a flexibilização da data de entrada em operação após a licitação devido a questões ambientais e de áreas de ocupação não previstas previamente, com instituição de prazo para que os agentes de Transmissão façam a solicitação e de prazo para a ANEEL definir a nova data de entrada;
- Inserção de justificativas técnicas referentes aos condicionantes do edital e anexos, por exemplo, quanto às exigências dos

profissionais, compartilhamento de infraestrutura e justificativas quanto à delimitação da área das subestações;

- Flexibilização do prazo para envio de informação à Receita Federal com o intuito de solicitação do REIDI (atualmente 30 dias antes da entrada em operação comercial), em virtude da não obtenção do Termo de Liberação Definitivo (TLD) nos casos de antecipação de entrada em operação;
- Alargamento do período mínimo entre a abertura da audiência pública do leilão e a sessão pública da realização do leilão para 120 dias.

4. Conclusão

A motivação do MME em clarificar os papéis dos agentes, definir prazos e agrupar regulamentações dispersas é de grande valia para aumentar a transparência, previsibilidade e simplificação dos procedimentos.

Porém, as propostas submetidas à Consulta Pública requerem aperfeiçoamentos e, nesse sentido, a EDP apresenta suas contribuições e solicita que:

- 1) No Capítulo I sejam definidos os tipos de obras, evitando conflitos entre os agentes de Transmissão e as entidades do setor;
- 2) Seja instituída uma “cláusula de emergência” para inclusão na programação de obras de transmissão cuja necessidade surgir depois de 31 de outubro até maio do próximo ano;
- 3) Reformas e melhorias sejam aprovadas somente por ONS e ANEEL;
- 4) Haja nos estudos iniciais um indicativo das restrições previamente conhecidas na região;
- 5) No Capítulo II, sejam clarificados, assim como para a EPE, os critérios e procedimentos para os estudos de planejamento realizados pelo ONS;
- 6) Sejam adicionados como diretrizes das propostas de atualização: i) a priorização para obras de maior urgência e/ou necessidade; ii) a consideração do custo mínimo sistêmico, seja de sistemas isolados ou interligado, ao invés de apenas o custo mínimo ao SIN; iii) a elaboração de estratégias específicas também para as regiões com restrições previamente conhecidas;

- 7) No Capítulo III, seja expandido o período de a EPE se manifestar quanto à obtenção da licença prévia ambiental para até 30 dias antes da elaboração do edital para a licitação das obras;
- 8) No Capítulo IV, as atividades relacionadas ao processo licitatório possam ser aperfeiçoadas: i) previsão em edital de flexibilização da data de entrada em operação comercial devido a questões ambientais e de áreas de ocupação não previstas previamente; ii) inserção de justificativas técnicas referentes a condicionantes do edital e anexos; iii) flexibilização do prazo para envio de informação à Receita Federal para solicitação do REIDI nos casos de antecipação da entrada em operação comercial; e iv) alargamento do período mínimo entre a abertura da audiência pública do leilão e a sessão pública da realização do leilão para 120 dias.