

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO SUSTENTÁVEL II**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFRSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Everton Das Neves Gonçalves; Ilton Garcia Da Costa; Jean Carlos Dias – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-562-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito e economia. 3. Desenvolvimento econômico sustentável. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL II

Apresentação

Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável II

Neste dia 26 de junho de 2026 já temos a certeza do avanço da Seleção Brasileira para a “segunda fase na Copa do Mundo”. A partir de segunda-feira novos desafios para a Seleção Brasileira que, de imediato, enfrentar-a o selecionado japonês. Neste mesmo desiderato de “enfrentar os desafios” o GT 68 - Direito Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável (DEDES) avança. Por óbvio nossos esforços se dão no sentido de estudar o Direito e propor análises, interpretações e prognósticos capazes de melhorar as relações jurídico-econômico-sociais do País. Observamos que temas como inteligência artificial (IA) passam a serem internalizados nas discussões e os mais variados temas relativos à infraestrutura de modais exportadores, endividamento de consumidores e nossa Ordem Econômica Constitucional ainda são motivo de preocupações do seletor grupo de pesquisadores que apresentam suas obras.

Destacam-se, pois os seguintes trabalhos: INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, MUDANÇAS CLIMÁTICAS E JUSTIÇA AMBIENTAL: CONSIDERAÇÕES SOBRE A INSTALAÇÃO DO MEGA DATA CENTER DO TIKTOK EM CAUCAIA-CE; escrito por Joyciane Ferreira Cavalcante Marques; destacando que, para além dos inúmeros benefícios sociais e econômicos, os avanços tecnológicos também produzem efeitos negativos frequentemente invisibilizados como o uso intensivo de água e grandes infraestruturas computacionais, necessários para a instalação de data centers como está sendo construído em Caucaia-CE; DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR PÚBLICO NÃO-ESTATAL:

EMPRESAS TRANSNACIONAIS E RELAÇÕES LABORAIS: GOVERNANÇA, DADOS E RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL; escrito por Roberta Cristiane Rocha; O artigo examina os impactos da economia digital sobre as relações laborais, com enfoque na atuação das empresas transnacionais na sociedade da informação. ECONOMIA CIRCULAR E JUSTIÇA DISTRIBUTIVA: IMPACTOS DOS MODELOS DE SUPRIMENTO SUSTENTÁVEL NAS CADEIAS DE CONSUMO; escrito por Ana Cristina Duarte Pereira Murai, Flávia Thaise Santos Maranhão e Danielle Flora Costa Borralho; abordando a economia circular e a justiça distributiva sob o viés das cadeias de consumo e defendendo a urgente necessidade de promover-se a justiça distributiva, garantindo-se que os modelos de suprimento operem dentro dos limites do Planeta e atendam, de forma igualitária, às necessidades humanas. APLICAÇÃO DA LEI DE RECIPROCIDADE ECONÔMICA EM FACE DO MECANISMO DE AJUSTE DE CARBONO NA FRONTEIRA DA UNIÃO EUROPEIA (CBAM); escrito por Monalisa Rocha Alencar e investigando se a aplicação da Lei de Reciprocidade Econômica (Lei 15.122/2025) é viável em face do CBAM? A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA NA UNIÃO EUROPEIA: O PAPEL DAS RENEWABLE ENERGY DIRECTIVE (RED) NO CENÁRIO DE INTEGRAÇÃO E SUSTENTABILIDADE ENERGÉTICA; escrito por Débora Hellen Bastos Da Costa, William Paiva Marques Júnior e Felipe Nogueira Ribeiro analisando o papel das Diretivas de Energia Renovável da União Europeia (Renewable Energy Directives – RED I, RED II e RED III) no processo de transição energética do Bloco Europeu; ENTRE O RISCO PÚBLICO E O LUCRO EMPRESARIAL PRIVADO: UMA DISSOCIAÇÃO ESTRUTURAL DA ORDEM ECONÔMICA; escrito por Yago De Santana Silva e Viviane Coêlho de Séllos Knoerr; tratando da dissociação entre risco e recompensa no capitalismo contemporâneo, marcada pela socialização dos riscos econômicos e pela apropriação privada dos lucros. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL MUNICIPAL E SOCIEDADE DIGITAL: AED E ASSIMETRIA INFORMACIONAL EM SANTA CATARINA; escrito por Ubirajara Martins Flores, Priscilla Montalvao Outerelo e Munique Soares Felix; abordando a temática do desenvolvimento sustentável em municípios em meio da sociedade digital, altamente tecnológica e, em muitos casos, fora do alcance de diversas cidades em

Capelari Junior e Eduardo Augusto Salomão Cambi; destacando que a inteligência artificial consolidou-se como tecnologia de uso geral capaz de remodelar estruturas econômicas, sociais e institucionais, assumindo centralidade nos processos decisórios públicos e privados, porém, em contexto marcado pela ausência ou insuficiência de marcos regulatórios específicos, mormente na América Latina. CRÉDITO DIGITAL E VULNERABILIDADE: OS DESAFIOS NA PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR NA ECONOMIA DE PLATAFORMAS; escrito por Nadya Regina Gusella Tonial, Leticia Spagnollo e Liton Lanes Pilau Sobrinho; analisando os impactos da sociedade da informação e da economia de plataformas sobre as relações de crédito digital, com foco na emergência da vulnerabilidade digital e nos desafios à proteção do consumidor. ENTRE O INCENTIVO E O ABUSO NA MICRO E MINIGERAÇÃO DISTRIBUÍDA: O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO NA CORREÇÃO DE DISTORÇÕES DO SISTEMA DE COMPENSAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA (SCEE); escrito por Rodrigo Abrantes Soares; ensinando sobre a política de subsídios à micro e minigeração distribuída (MMGD) no Brasil, com foco no papel do Tribunal de Contas da União (TCU) na correção de distorções associadas ao Sistema de Compensação de Energia Elétrica ("SCEE" ou net metering). AS CRISES GLOBAIS E A RECONSTRUÇÃO DO DIREITO COSMOPOLITA: CONSTITUCIONALISMO GLOBAL E A ABORDAGEM DAS CAPACIDADES; escrito por Felipe Nogueira Ribeiro;Débora Hellen Bastos Da Costa e Raquel Cavalcanti Ramos Machado; tratando da trajetória do cosmopolitismo jurídico e sua configuração contemporânea como Constitucionalismo Global, investigando como a dignidade humana pode ser protegida de forma efetiva frente às crises transfronteiriças e à persistência da soberania selvagem. ESG NO CONTEXTO BRASIL-EUA: DIALÉTICA REGULATÓRIA, VOLATILIDADE POLÍTICA E OS DESAFIOS DA RESILIÊNCIA EXPORTADORA; escrito por Maíra Mayrink de Castro Garcia Dias e Patricia Afonso Pedras; questionando a evolução e a instrumentalização dos critérios Environmental, Social and Governance (ESG) sob a perspectiva comparada entre Brasil e Estados Unidos e concluindo que a "Resiliência Estrutural", consolidada pela governança robusta e transparência auditável, constitui a vantagem competitiva decisiva para que empresas exportadoras enfrentem o protecionismo e a volatilidade do mercado global no

Everton das Neves Gonçalves

Ilton Garcia da Costa

Jean Carlos Dias

**ENTRE O INCENTIVO E O ABUSO NA MICRO E MINIGERAÇÃO
DISTRIBUÍDA: O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO NA CORREÇÃO DE
DISTORÇÕES DO SISTEMA DE COMPENSAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA
(SCEE)**

**BETWEEN INCENTIVES AND ABUSE IN DISTRIBUTED MICRO AND MINI
GENERATION: THE ROLE OF EXTERNAL OVERSIGHT IN CORRECTING
DISTORTIONS IN THE ELECTRIC ENERGY COMPENSATION SYSTEM (SCEE)**

Rodrigo Abrantes Soares

Resumo

O artigo analisa a política de subsídios à micro e minigeração distribuída (MMGD) no Brasil, com foco no papel do Tribunal de Contas da União (TCU) na correção de distorções associadas ao Sistema de Compensação de Energia Elétrica ("SCEE" ou "net metering"). À luz da teoria da regulação e da economia do bem-estar, argumenta que, embora os subsídios sejam justificáveis para incentivar externalidades positivas, o modelo de compensação integral gerou subsídios implícitos ao isentar microgeradores do pagamento pelo uso da rede, transferindo custos aos demais consumidores e contribuindo para o crescimento expressivo dos encargos setoriais. O estudo também identifica práticas oportunistas, como a estruturação de consórcios e cooperativas artificiais que viabilizam a comercialização indireta de energia, em desacordo com a finalidade legal do SCEE. A partir da análise do Acórdão nº 1.473/2024, conclui que o TCU exerceu influência relevante sobre a ANEEL, induzindo aprimoramentos regulatórios e maior rigor fiscalizatório. Por fim, sustenta que a atuação do controle externo foi legítima e eficaz ao promover maior transparência e alinhamento da política de subsídios aos princípios de eficiência econômica, sustentabilidade e justiça tarifária no setor elétrico brasileiro.

Palavras-chave: Regulação estatal, Tribunal de contas da união, Micro e minigeração distribuída, Subsídios, Sustentabilidade

Abstract/Resumen/Résumé

TCU exerted a relevant influence on ANEEL, inducing regulatory improvements and stricter enforcement. Finally, it argues that the action of external oversight has been legitimate and effective in promoting greater transparency and aligning subsidy policy with the principles of economic efficiency, sustainability, and tariff fairness in the Brazilian electricity sector.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: State regulation, Federal court of accounts, Distributed micro and mini generation, Subsidies, Sustainability

INTRODUÇÃO

De maneira geral, o Brasil estabeleceu metas e definiu planos de governo para alcançar uma matriz elétrica com fontes alternativas¹ de baixo impacto ambiental e baixa emissão de gases do efeito estufa. Com este espírito, o Estado definiu uma generosa política de incentivos para as fontes renováveis de energia elétrica se estabelecerem no país.

A avaliação contínua das políticas públicas de subsídios no setor elétrico é essencial para assegurar a oferta eficiente de energia elétrica, que, além de ser um insumo produtivo crucial, constitui um bem indispensável aos cidadãos.

De acordo com a literatura clássica, as taxas deveriam ser impostas às indústrias que causam externalidades negativas ao bem-estar social (“taxa pigouviana”), enquanto incentivos e subsídios são concedidos às indústrias que causam externalidades positivas à sociedade (“subsídio pigouviano”). Nesse sentido, Contador (2014, p. 2) defende que “através da taxação e de estímulos fiscais, o setor público tem condições de coordenar os investimentos privados, ao mesmo tempo em que corrige as distorções existentes na economia”.

Subsídios são melhores aceitos quando a indústria beneficiada necessita deste incentivo para obter resultados positivos, ou seja, quando o retorno do projeto é negativo do ponto de vista privado, mas positivo do ponto de vista social (CONTADOR, 2014).

Do ponto de vista socioeconômico, a política de subsídios às fontes renováveis é controversa, uma vez que há a narrativa que se estaria invertendo a lógica dos subsídios cruzados, no sentido que os mais pobres pagariam os benefícios para os mais abastados.

Isso ocorre porque os gastos com subsídios às tarifas de uso da rede são arcados pelos consumidores cativos das distribuidoras e destinados a três grupos: (i) os grupos empresariais proprietários de projetos renováveis de energia elétrica incentivados; (ii) aos grandes consumidores de energia elétrica, uma vez que eles também recebem subsídios ao migrarem para o mercado livre, deixando de ser consumidores de energia elétrica cativos das distribuidoras e adquirirem energia de usinas renováveis; e (iii) a Microgeração e Minigeração Geração Distribuída (MMGD), objeto desta pesquisa, que tratam-se de consumidores de baixa tensão, capazes de investirem em seu próprio sistema de geração de energia.

¹ Nesta pesquisa o conceito de fonte/energia alternativa, incentivada e renovável, também rotulada de Geração Centralizada, por ser de maior porte e se conectar à rede de transmissão, será utilizada para indicar a energia elétrica produzida por usinas eólicas, solares fotovoltaicas, termelétricas à biomassa ou à gás de metano (proveniente dos aterros sanitários) e pelas pequenas centrais hidrelétricas – PCHs (com potência instalada inferior a 50 MW). Ou seja, termelétricas à combustíveis fósseis e a gás natural, assim como as usinas hidrelétricas de grande porte (com potência instalada superior a 50 MW) serão classificadas como fonte/energia convencional.

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) é o principal órgão responsável pela operacionalização de concessão de incentivos à MMGD.

O aumento exorbitante dos custos com subsídios diretos e indiretos à MMGD despertou o interesse do Tribunal de Contas da União (TCU), que passou a atuar proativamente em auditorias na ANEEL.

Nesse sentido, em 24/07/2024, o Plenário do TCU proferiu o Acórdão nº 1473 (2024) que recomenda que a ANEEL apresentasse um plano de ação para aprimoramento da regulamentação e que seja realizada campanha de fiscalização com envio de relatório ao Tribunal até final de 2025, em face das evidências levantadas pelo TCU que empresas de MMGD estariam vendendo energia elétrica, o que violaria a legislação que estipula que a energia produzida por eles no Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE) deve ser utilizada, tão somente, para consumo próprio e não para comercialização.

Face ao exposto, pergunta-se: O controle exercido pelo TCU interferiu no comportamento da ANEEL em relação à concessão de subsídios à MMGD?

Parte-se da hipótese que o controle exercido pelo TCU induziu a ANEEL a revisar seus processos internos com objetivo de promover maior rigor na concessão de subsídios à MMGD.

Assim, o objetivo geral deste artigo é analisar, por meio do acórdão do TCU, como o controle da regulação estatal influenciou o comportamento da agência reguladora. Como objetivos específicos esta pesquisa busca analisar as políticas de subsídios energéticos, particularmente as políticas que beneficiam a MMGD.

A pesquisa se justifica pela importância de analisar o controle estatal sobre os órgãos reguladores na definição de incentivos ao setor privado, dado o impacto econômico relevante que esses subsídios têm para a sociedade. Ademais, o uso do controle operacional pelo TCU sobre as agências reguladoras tem gerado controvérsias entre especialistas, sendo frequentemente visto como uma interferência indevida, considerando a alegada falta de *expertise* técnica do Tribunal em relação às autarquias especiais².

O artigo está organizado da seguinte forma: o Capítulo 1 aborda a metodologia de pesquisa. O Capítulo 2 apresenta a fundamentação teórica sobre o controle estatal exercido pelo TCU. O Capítulo 3 explora a política de subsídios à geração distribuída e seus impactos econômicos. Por fim, o Capítulo 4 analisa o acórdão do TCU objeto desta pesquisa e seus impactos, seguido pelas considerações finais da pesquisa.

² Tema tratado pela mídia, por exemplo, contestando a atuação de fiscalização do TCU sobre o Banco Central no caso no Banco Master, disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/economista-critica-forma-como-caso-master-chegou-ao-stf-e-ve-coacao-do-bc/>

1. METODOLOGIA DA PESQUISA

Para analisar como as decisões do TCU influenciem as ações da ANEEL na restrição de subsídios este estudo utilizará a metodologia qualitativa de estudo de caso. O foco será na análise do caso dado pelo Acórdão nº 1.473/2024 e seus desdobramentos, que recomendou a elaboração de um plano de fiscalização e aprimoramento regulatório sobre a micro e minigeração distribuída.

A pesquisa utiliza o método de *process tracing* para rastrear e mapear tanto o processo de controle do TCU quanto as respostas da ANEEL às determinações deste Tribunal, buscando compreender como esse controle operacional impactou a regulação de subsídios à geração distribuída.

A coleta de dados será realizada por meio de análise documental de materiais públicos, como o próprio acórdão do TCU, documentos e regulamentações da ANEEL. A análise documental permitirá identificar os principais elementos e decisões que evidenciam a influência do TCU sobre a ANEEL, bem como as mudanças normativas e regulamentares implementadas pela agência reguladora.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A regulação estatal é um dos meios de intervenção no domínio econômico, destinada a assegurar as condições de exploração de uma atividade econômica e à consecução de objetivos públicos conforme os princípios da ordem econômica presentes no art. 170 da Constituição Federal (2024)³.

Florianio de Azevedo Marques Neto (2004, p. 202) nos ensina que “a regulação é uma atividade administrativa bastante peculiar, se manifesta sob o novo paradigma do direito

³ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003); VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte. IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

administrativo, de carácter menos autoritário e mais consensual, aberto à interlocução com a sociedade e permeado pela participação do administrado”.

A regulação possui competências próprias, que podem ser divididas em seis categorias: (i) competências normativas; (ii) competências adjudicatórias; (iii) competências fiscalizatórias; (iv) competências sancionatórias; (v) competências arbitrais; e (vi) competência de recomendação ou orientação; todas elas devendo se submeter aos mecanismos de controle estatal (MARQUES NETO, 2004, p. 215).

O controle da atividade reguladora precisa ser realizado considerando as amplas competências elencadas acima e as próprias especificidades dessa atividade. Esse controle, por óbvio, não é uma atividade simples visto que: (i) deve ser exercido concomitantemente ao exercício da regulação; (ii) deve ser exercido pelos órgãos de controle do Estado e pela participação social; (iv) devem ser verificados os requisitos formais e do conteúdo; (iv) deve ser observada a existência de margens de delegação legislativa; (v) deve ser exercida por órgãos dotados de autonomia reforçada ou independência (MARQUES NETO, 2004, p. 221).

O controle da atividade regulatória estatal pode ser analisado sob a lente dos interesses individuais ou coletivos exercidos pela sociedade, e, ainda, considerando seu carácter reativo e proativo, conforme resumido no Quadro 1, abaixo:

Quadro 1 - O controle da regulação conforme interesses

Interesses individuais:	Interesses coletivos e difusos:
<i>Por relação de parceria:</i> demandam certeza e segurança jurídica da regulação	<i>Direito dos usuários:</i> i. o <i>consumidor efetivo</i> demanda que a regulação propicie a fruição de utilidades e comodidades e a coibição de violações em seus direitos; e ii. o <i>consumidor potencial</i> , que não reúne condições (econômicas, sociais etc.) para usufruir de algum bem, demanda que a regulação facilite o acesso àquela comodidade.
<i>Por relação de ordenação:</i> demandam regulação menos ampla e invasiva possível em suas atividades <u>ou</u> poderá haver interesse da apropriação da regulação como elemento de diferenciação competitiva (“captura”)	<i>Núcleos de defesas de interesses amplos:</i> demandam atividade regulada por força das suas externalidades, por exemplo, o interesse representado pelos ambientalistas.
Controle reativo	Controle proativo
Quando uma medida adotada ou omissão em adotá-la afronta o interesse público	Prévio quando envolve mecanismo de participação social ou concomitante mediante acompanhamento permanente da atividade regulatória

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Marques Neto (2004, p. 221-226)

Destaca-se que “a doutrina tem enfrentado alguma dificuldade para demarcar os mecanismos e princípios que devem ser manejados no sentido de controlar a atuação do Estado enquanto regulador da atividade econômica (artigo 174, CF⁴)” (MARQUES NETO, 2004, p. 201).

Isso ocorre porque embora a regulação estatal seja uma atividade administrativa, ela não está sujeita a generalidade de mecanismos de controle hierárquicos dos órgãos que integram a Administração Pública, dado o princípio de independência das Agências Reguladoras, organizadas na forma de autarquias especiais, regidas pela Lei 13.848 (2019), embora tenham sido estabelecidas desde meados da década de 90.

Entendido como incabível o controle da atividade de regulação estatal pelo princípio da hierarquia, este controle se dá por meios não contumazes, seja pelo Poder Legislativo, com o controle parlamentar direto, pela sustação de normas pelo Congresso Nacional (artigo 49, V, Emenda Constitucional nº 80/2014⁵) ou pelo controle indireto através do TCU (artigo 71, CF⁶), seja pelo imprescindível controle exercido pelo Poder Judiciário, não apenas pela inafastabilidade do controle judicial (artigo 5º, XXXV, CF⁷), alçado à condição de cláusula constitucional pétrea (artigo 60, §4º, III⁸), mas, também, pelo fato da crescente autonomia e independência dos órgãos reguladores demandar que os atos por eles praticados estejam sujeitos à ampla sindicabilidade judicial (MARQUES NETO, 2004).

Primeiramente, destaca-se o controle da atividade de regulação estatal pelo Legislativo. Embora no sistema de separação de poderes do Estado brasileiro não caiba ao Legislativo uma ascendência direta sobre órgãos alocados na estrutura do Executivo – diferentemente do “aclamado” sistema norte-americano – o Legislativo exerce um papel fundamental no controle dos órgãos de regulação (MARQUES NETO, 2004, p. 243).

⁴ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (Vide Lei nº 13.874, de 2019) § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. § 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo. § 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros. § 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

⁵ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; (...)

⁶ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

⁷ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; (...)

⁸ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) III - a separação dos Poderes; (...)

A possibilidade de sustação de atos normativos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional (CN) estabelece que podem ser sustados atos normativos do Executivo “que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”. Todavia, a Constituição Federal foi promulgada anos antes da criação das Agências Reguladoras, de modo que há controvérsias sobre a aplicabilidade do art. 49, V, da EC 80/2014, aos atos normativos emitidos por estas agências, até porque o poder regulamentar propriamente dito seria exercido apenas pelo chefe do Poder Executivo (artigo 84, IV, CF⁹) (JORDÃO, SALINAS, *et al.*, 2023).

Fato é, que o CN tem editado Projetos de Decreto Legislativo (PDLs) com objetivo de sustar ou limitar o alcance de normas emitidas pelas agências reguladoras. Contudo, de 158 PDLs já propostos para sustação de normas de agências, apenas um foi aprovado e apenas cinco deles seguiram sua tramitação para a casa revisora, evidenciando a baixa eficácia deste instrumento (JORDÃO, SALINAS, *et al.*, 2023, p. 3).

“Esses dados sugerem que o PDL não parece ser um mecanismo efetivo para controle de legalidade ou constitucionalidade dos atos das agências reguladoras”, embora “ainda que sem promulgação, a tramitação de PDLs pode contribuir para pressionar as agências a alterar ou revogar atos normativos impugnados”, conclui Jordão, Salinas, *et al* (2023, p. 25-26).

Segundo, outra instância de controle, diretamente ligada ao controle exercido pelo Parlamento, é o controle a carga dos Tribunais de Contas. De interesse desta pesquisa, se observa o controle exercido sobre a atividade-fim dos reguladores (não sobre o controle sobre atos de gestão¹⁰).

Marques Neto e Palma (2020, p. 207) afirmam que a “Assembleia Nacional Constituinte tomou como referência a estrutura de organização burocrática-administrativa disciplinada no Decreto-Lei nº 200/67 para disciplinar a Administração Pública brasileira”. Ou seja, os constituintes ratificaram o modelo de Executivo Unitário, cabendo ao chefe do Executivo o ponto de coesão e a uniformidade do Poder Público.

Fato é, que “o modelo de Agências Reguladoras não foi debatido pela Assembleia Constituinte. Na verdade, a experiência ainda centrada em países filiados à *common law* ainda não era conhecida no Brasil” (MARQUES NETO e PALMA, 2020, p. 210).

Todavia, não há que se questionar a constitucionalidade das Agências Reguladoras com autonomia e independência frente ao chefe do Executivo, haja vista que há duas menções expressas às agência reguladoras independentes na CF, inseridas em 1995 (Emenda Constitucional nº 8/95 e a Emenda Constitucional nº 9/95, que culminaram, respectivamente,

⁹ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; (...)

¹⁰ Compras, contratação de pessoal, aplicação e gestão de recursos financeiros etc.

na criação da ANATEL e ANP), além da clara noção de “regulação” prevista no Art. 174, da CF¹¹, que faz referência a função regulatória do Estado ao considerá-lo um agente normativo e regulador da atividade econômica (MARQUES NETO e PALMA, 2020).

Essa mesma Assembleia Constituinte definiu um novo papel ao TCU no exercício da “fiscalização operacional”, em adição a sua tradicional competência fiscalizatória das contas no âmbito do exercício da “fiscalização contábil, financeira e orçamentária”, tal qual o título da Seção IX da CF.

À luz dos artigos 70¹² e 71¹³ da CF “surge uma nova instituição Tribunal de Contas, tradicionalmente controladora das contas públicas, mas que passou a deter expressa capacidade de controle operacional quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, na condição de auxiliar do Congresso Nacional” (MARQUES NETO e PALMA, 2020, p. 212).

Nota-se que há um “vácuo normativo” a respeito do exercício do TCU na prática do controle operacional. A Lei 8.443 (1992) – a chamada Lei Orgânica do TCU (“LOTUCU”) – não disciplinou o processo de controle operacional deste Tribunal, contudo, deu poderes a esse órgão para fazer seu controle operacional ser mandatório e prever consequências (MARQUES NETO e PALMA, 2020, p. 215).

“A lacuna legislativa, associada a cultura institucional da valorização do controle operacional, possibilitou que o TCU normatizasse o controle operacional a partir de experiência prática, cada vez mais intensa, ou seja, o controle operacional foi construído jurisprudencialmente a partir de casos concretos” (MARQUES NETO e PALMA, 2020, p. 217-218).

Fato é que o TCU consolidou a experiência prática acumulada no exercício do controle operacional em um Manual de Auditoria (2020). O parágrafo 32 deste manual¹⁴ apresenta que as auditorias operacionais do TCU se destacam por sua flexibilidade em comparação com as

¹¹ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

¹² Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

¹³ Idem nota de rodapé nº 8.

¹⁴ 32. As auditorias operacionais possuem características próprias que as distinguem dos outros tipos de auditoria. Ao contrário das auditorias de conformidade e financeiras, que adotam padrões relativamente fixos, as auditorias operacionais, devido à variedade e complexidade das questões tratadas, possuem maior flexibilidade na escolha de temas, objetos de auditoria, métodos de trabalho e forma de comunicar as conclusões de auditoria. Empregam ampla seleção de métodos de avaliação e investigação de diferentes áreas do conhecimento, em especial das ciências sociais. Além disso, esse tipo de auditoria requer do auditor flexibilidade, imaginação e capacidade analítica. Grifo do autor (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020, p. 22)

auditorias de conformidade e financeiras, haja vista a diversidade e a complexidade dos temas abordados, elas permitem maior liberdade na escolha de objetos de auditoria, métodos de trabalho e na comunicação dos resultados.

Face ao exposto, resta claro o caráter discricionário da ação do TCU em sua atividade de exercício do controle operacional, mas surge a questão: As determinações e recomendações do TCU são vinculantes?

A *prima facie*, sim. O TCU emite determinações e recomendações na expectativa que ambas sejam cumpridas e requer a demonstração cabal de seu cumprimento pelos gestores das Agências Reguladoras (MARQUES NETO e PALMA, 2020, p. 222). Desatender, injustificadamente diligência do Relator ou da decisão do TCU enseja aplicação de multa (Art. 58, IV, LOTCU¹⁵), assim como na hipótese de deixar de cumprir a decisão do Tribunal, salvo por motivo justificado (Art. 58, §1º, LOTCU¹⁶).

Ao fim e ao cabo, a priori, a legislação deu muita flexibilidade de trabalho ao TCU para controlar e induzir o comportamento dos órgãos do executivo, incluindo as autarquias.

3. POLÍTICA PÚBLICA DE INCENTIVO À GERAÇÃO DISTRIBUÍDA

3.1. O MARCO LEGAL DA MICRO E MINIGERAÇÃO DISTRIBUÍDA E O SISTEMA DE COMPENSAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA

A Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, instituiu o Marco Legal da Microgeração e Minigeração Distribuída (MMGD) e criou o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE), também conhecido como sistema “*net metering*”. O SCEE consiste em um mecanismo pelo qual o consumidor que gera sua própria energia elétrica – geralmente por meio de painéis fotovoltaicos – injeta o excedente na rede de distribuição e recebe créditos que podem ser compensados em faturas subsequentes. Esse modelo permite que o consumidor reduza substancialmente seu custo com energia, incentivando o investimento em geração distribuída e promovendo a descentralização da matriz energética brasileira, com foco em fontes renováveis e sustentáveis.

¹⁵ Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: (...) IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal; (...)

¹⁶ Art. 58 (...) §1º Ficará sujeito à multa prevista no caput deste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado.

A grande vantagem econômica da MMGD decorre justamente do regime de compensação integral vigente até o final de 2022, no qual o micro ou minigerador não paga pelo uso da infraestrutura da rede, o chamado “fio”. Em outras palavras, a energia injetada na rede é compensada em quantidade igual à energia consumida, sem qualquer dedução referente às tarifas de uso do sistema de distribuição (TUSD) e de transmissão (TUST) e demais custos obrigatórios arcados pelos consumidores cativos, não relacionados exclusivamente a energia elétrica (como taxas de fiscalização, encargos para custear pesquisa e desenvolvimento, entre outros custos). Esse modelo gerou o que se convencionou chamar de subsídio implícito, uma vez que o microgerador utiliza a rede elétrica para injetar e retirar energia, mas o custo dessa utilização é socializado entre os demais consumidores, especialmente os cativos, que acabam arcando com o pagamento integral do fio.

Esse arranjo regulatório, ainda que benéfico sob o ponto de vista ambiental e de diversificação da matriz, criou distorções econômicas relevantes no setor elétrico. Como o custo de operação e manutenção da rede é fixo e independente do volume de energia consumido, a isenção da TUSD e da TUST para os microgeradores transfere esse encargo aos demais usuários do sistema. Assim, enquanto os beneficiários da MMGD usufruem de reduções expressivas na conta de luz, os consumidores que não possuem geração própria acabam subsidiando o uso da rede por meio das tarifas, caracterizando o que se denomina de subsídio cruzado.

A partir da entrada em vigor da Lei nº 14.300/2022, o legislador buscou corrigir parcialmente essa assimetria. O artigo 17 da referida lei estabeleceu um regime de transição, garantindo aos sistemas conectados até 7 de janeiro de 2023 a manutenção das regras antigas por um período de até 25 anos. Já os novos micro e minigeradores passam a pagar gradualmente pelo uso da rede até 2029, conforme regulamentação da ANEEL.

Nos últimos anos, contudo, verificou-se que alguns desenvolvedores passaram a abusar do mecanismo de consórcio de consumidores de energia elétrica, previsto na própria Lei nº 14.300/2022, para multiplicar artificialmente o número de beneficiários em projetos de MMGD. Na prática, empresas estruturam usinas de até 3 MW (ou até 5 MW, que era o limite de tamanho antes da publicação da lei) criam milhares de “consorciados” fictícios, formalmente vinculados por contratos de arrendamento de equipamentos, mas sem qualquer relação direta com a geração. Esses participantes recebem “descontos” em suas contas de energia, configurando, na essência, uma comercialização indireta de energia elétrica travestida de geração compartilhada. Essa distorção motivou a atuação do TCU, que identificou práticas que extrapolam o objetivo legal do SCEE – de gerar energia para consumo próprio – e recomendou

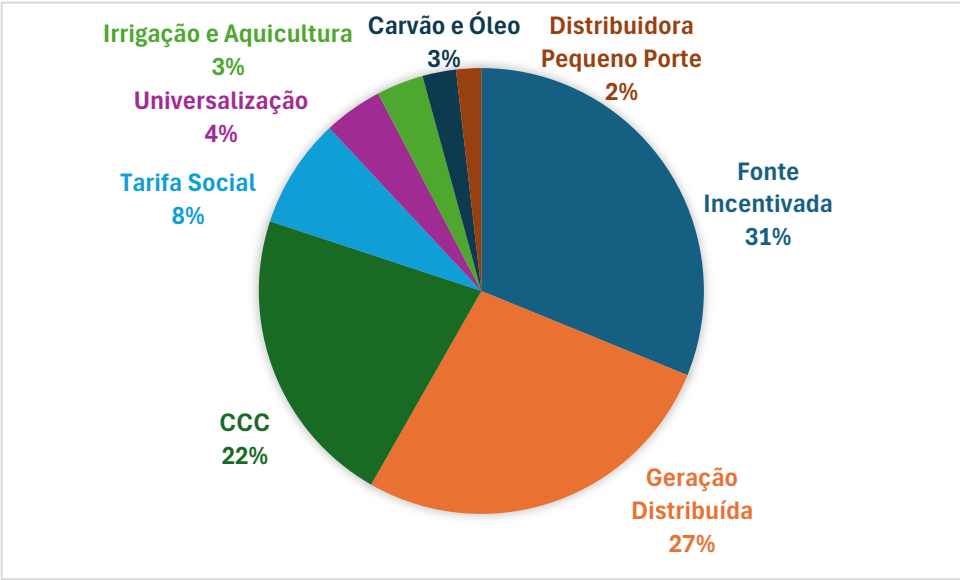
à ANEEL a adoção de medidas para aprimorar a fiscalização e coibir a apropriação indevida de subsídios públicos.

3.2. O PROBLEMA DO CUSTO COM OS SUBSÍDIOS

A forte expansão das fontes alternativas de energia elétrica, da MMGD, e mesmo do mercado livre, evidenciam o dinamismo do setor e o sucesso da Política Pública de incentivo as fontes renováveis de energia elétrica. Entretanto, a carga de subsídios que sustentam as fontes renováveis e o MMGD e o peso desigual destes subsídios na conta do consumidor cativo ganhou relevância nos últimos anos.

Em 2023, foram gastos R\$ 40,3 bilhões em subsídios no setor, sendo que deste montante 31% correspondem a subsídios pagos as fontes renováveis de energia elétrica na modalidade de Geração Centralizada (desconto no fio), enquanto 27% correspondem a subsídios pagos a Geração Distribuída¹⁷ (ver Gráfico 01) (AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA, 2024).

Gráfico 01 - Gasto com subsídios por destinação



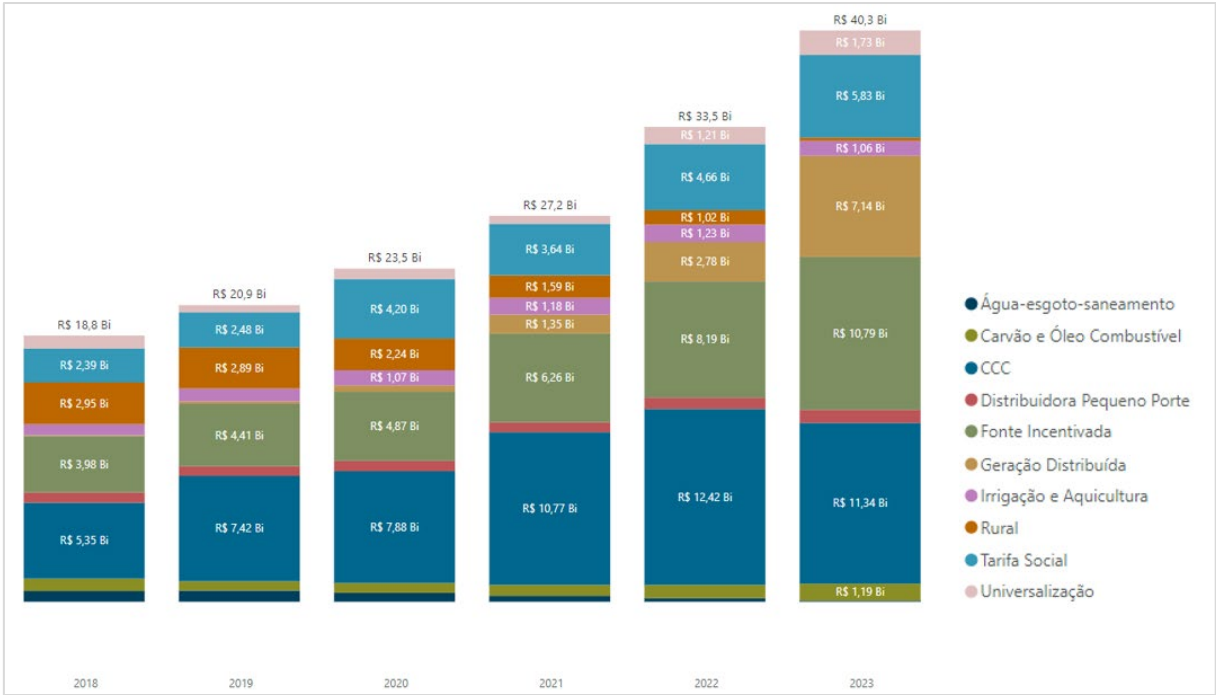
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da ANEEL (2024)

O Gráfico 02 demonstra de forma cristalina um crescimento vertiginoso, ano após ano, dos gastos com subsídios no setor de energia elétrica, sendo que a média de crescimento destes

¹⁷ A ANEEL destaca que os subsídios para a MMGD refletem “a perda de mercado associado à energia compensada sem cobrança tarifária, sendo custeados: a) parte dos custos impacta a tarifa dos demais consumidores e b) parte é perda de Parcela B da distribuidora”.

gastos nos últimos 5 anos, entre 2018 e 2023, foi de 16,56% (AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA, 2024).

Gráfico 02 - Histórico dos subsídios no setor de energia elétrica



Fonte: ANEEL (2024)

A crescente trajetória de gastos com subsídios está conduzindo o setor elétrico brasileiro a uma “espiral da morte” em termos de sustentabilidade econômica, conforme evidências empíricas que apontam os subsídios como um problema de grande magnitude¹⁸.

4. ACÓRDÃO Nº 1473/2024: APRESENTAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO PARA APRIMORAR REGULAMENTAÇÃO SOBRE A MMGD

Por meio de representação da AudElétrica (TCU), surgiram indícios de que algumas associações e cooperativas de micro e minigeradores no SCEE estariam gerando eletricidade não apenas para seu consumo próprio, mas, sim, para comercialização desta energia, o que viola um dos princípios centrais do sistema, estabelecido no artigo 28 da Lei nº 14.300/2022¹⁹. Dessa forma, a irregularidade não se limita ao uso de associações ou cooperativas, mas envolve a maneira como elas estão utilizando a micro e minigeração distribuída.

¹⁸ Para mais referências sobre a “espiral da morte”, consultar David (2020) e Simone (2019).

¹⁹ Art. 28. A microgeração e a minigeração distribuídas caracterizam-se como produção de energia elétrica para consumo próprio (grifou-se).

O TCU entende que “toda a atividade de MMGD, em qualquer das modalidades definidas nos incisos I, II, VII e X do art. 1º da Lei 14.300/2022²⁰, deve almejar estritamente a produção de energia elétrica para consumo próprio, como dispõe o caput do art. 28 da mesma norma”, sendo que as “as únicas exceções admitidas estão previstas nos arts. 24 e 36-A: chamadas públicas promovidas pela concessionária ou permissionária de distribuição de energia elétrica e possibilidade de unidade consumidora beneficiária de programa social ou habitacional comercializar excedente com órgãos públicos”.

Adicionalmente, os instrumentos normativos que regulamentam a Lei 14.300/2022²¹ ratificam a vedação da comercialização de créditos de energia do SCEE, bem como a obtenção de qualquer benefício em sua alocação para outros titulares.

O TCU apresenta a necessidade de a ANEEL realizar fiscalização para identificar e atuar em casos de comercialização ilegal de energia, bem como aprimorar a regulação para coibir práticas que se caracterizem como venda de energia, de créditos de energia ou de excedentes de energia no âmbito da MMGD. Inclusive, colocando em seu relatório que haveria propaganda irregular das associações e cooperativas de MMGD ao oferecer o produto energia elétrica, dada a ilegalidade da comercialização deste produto sob a égide da Lei 14.300/2022.

A ANEEL contestou a decisão do Tribunal. A agência alegou a complexidade da identificação e da fiscalização do problema em questão, colocando em sua defesa a tese que existem aspectos da situação apontada pelo TCU que, a priori, não se sujeitam à competência fiscalizatória da ANEEL, em síntese, apresentando os seguintes argumentos:

- (i) Do ponto de vista formal, a ANEEL alega que não possui competência para fiscalizar a comercialização de energia de MMGD, porque a Lei 9.427/1996, regulamentada pelo Decreto 2.335/1997, estabelece que a agência tem como finalidade a regulação e a fiscalização da geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, e a relação entre a unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída e a distribuidora não se caracteriza como comercialização de energia elétrica;
- (ii) O agente regulado e fiscalizado pela Aneel é a empresa geradora, transmissora, distribuidora ou comercializadora de energia elétrica, com outorga concedida pelo Poder Público, não sendo o caso do micro e minigerador distribuído;

²⁰ Art. 28. (...) (I), autoconsumo remoto (II), empreendimento com múltiplas unidades consumidoras (VII) e geração compartilhada (X).

²¹ Por meio da REN 1.059/2023, que alterou a redação dada pela REN 1.000/2021.

- (iii) Caberia ao Ministério Público fiscalizar a regularidade e conformidade das associações, cooperativas e agremiações congêneres com o ordenamento jurídico e atuar no caso de eventual desvirtuamento no funcionamento dessas entidades; e
- (iv) No caso de propagandas que sejam enganosas sobre a “comercialização de energia elétrica” no âmbito da MMGD, haveria outras instituições com competência para atuar, por exemplo, o Conselho Nacional de Autorregulação Publicitária e os Procons.

Em que pese o TCU concordar com a complexidade da identificação e fiscalização sobre a MMGD, o tribunal insistiu que a utilização irregular da geração compartilhada, em última instância, permanece sob a competência da ANEEL. Portanto, caberia, sim, a ANEEL a regulação e fiscalização da MMGD, sem renunciar à necessidade da participação conjunta com outras entidades, a exemplo do MPF e Procon, em observância ao princípio da coordenação, que deve estar presente nas atividades da administração federal, conforme art. 6º, II do Decreto-lei 200/67²² e revisitado com outro enfoque no 49-A a 49-G da Lei federal 9.784/99²³.

O desfecho do caso se deu com a decisão do TCU de deixar de determinar à Aneel medidas acerca de aprimoramentos na fiscalização sobre o devido cumprimento e aperfeiçoamento da regulação relacionados ao art. 28 da Lei 14.300/2022, tendo em conta a disposição de Agência Reguladora em: (i) apresentar plano de fiscalização em até 60 dias a partir da decisão do TCU, com início de ações de fiscalização em 2025 e conclusão, com envio

²² Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: (...) II - Coordenação.

²³ Art. 49-A. No âmbito da Administração Pública federal, as decisões administrativas que exijam a participação de 3 (três) ou mais setores, órgãos ou entidades poderão ser tomadas mediante decisão coordenada, sempre que: (Incluído pela Lei nº 14.210, de 2021) I - for justificável pela relevância da matéria; e (Incluído pela Lei nº 14.210, de 2021); II - houver discordância que prejudique a celeridade do processo administrativo decisório. (Incluído pela Lei nº 14.210, de 2021) § 1º Para os fins desta Lei, considera-se decisão coordenada a instância de natureza interinstitucional ou intersetorial que atua de forma compartilhada com a finalidade de simplificar o processo administrativo mediante participação concomitante de todas as autoridades e agentes decisórios e dos responsáveis pela instrução técnico-jurídica, observada a natureza do objeto e a compatibilidade do procedimento e de sua formalização com a legislação pertinente. (Incluído pela Lei nº 14.210, de 2021); § 4º A decisão coordenada não exclui a responsabilidade originária de cada órgão ou autoridade envolvida. (Incluído pela Lei nº 14.210, de 2021); § 5º A decisão coordenada obedecerá aos princípios da legalidade, da eficiência e da transparência, com utilização, sempre que necessário, da simplificação do procedimento e da concentração das instâncias decisórias. (Incluído pela Lei nº 14.210, de 2021); § 6º Não se aplica a decisão coordenada aos processos administrativos: (Incluído pela Lei nº 14.210, de 2021); I - de licitação; (Incluído pela Lei nº 14.210, de 2021); II - relacionados ao poder sancionador; ou (Incluído pela Lei nº 14.210, de 2021); III - em que estejam envolvidas autoridades de Poderes distintos. (Incluído pela Lei nº 14.210, de 2021); Art. 49-B. Poderão habilitar-se a participar da decisão coordenada, na qualidade de ouvintes, os interessados de que trata o art. 9º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.210, de 2021); Parágrafo único. A participação na reunião, que poderá incluir direito a voz, será deferida por decisão irrecorrível da autoridade responsável pela convocação da decisão coordenada. (Incluído pela Lei nº 14.210, de 2021).

de relatório ao TCU, até 31/12/2025; e (ii) concluir a Tomada de Subsídio 18/2023, o diagnóstico do tema e a avaliação da necessidade de aprimoramentos nos normativos que estão relacionados ao art. 28 da Lei 14.300/2021 e, havendo a necessidade de aprimoramentos, incluir uma atividade na Agenda Regulatória 2025-2026, que tem previsão de conclusão no último trimestre de 2024.

Conclui-se que, apesar da ANEEL ter sido reativa ao controle do TCU no caso de revisão de benefícios a Geração Distribuída, e o TCU ter flexibilizado os termos finais de sua decisão (para deixar de determinar), no final, o Tribunal conseguiu atingir seu objetivo inicial de induzir a ANEEL a revisar as regras vigentes sobre a concessão de benefícios (subsídios do SCEE) aos microgeradores e minigeradores distribuídos e, foi além, pede que a agência realize uma campanha de fiscalização com data de conclusão até 31/12/2025.

Espera-se que a revisão normativa e a campanha de fiscalização resultem em alguma restrição sobre os subsídios concedidos aos MMGD, principalmente, para as empresas que estabeleceram seu negócio de forma “criativa” na comercialização de energia dentro do sistema de compensação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, o controle operacional do TCU mostrou-se legítimo, necessário e eficiente ao promover maior rigor e transparência na aplicação dos incentivos à MMGD, contribuindo para o reequilíbrio entre sustentabilidade ambiental e justiça tarifária. Ao induzir a revisão de normas e a intensificação da fiscalização, o Tribunal reafirma seu papel de guardião da economicidade e da legalidade das políticas públicas, sem deslegitimar a autonomia técnica da ANEEL. O resultado prático esperado é uma política de geração distribuída mais justa, sustentável e alinhada ao interesse público.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Subsidiômetro. **Site da ANEEL**, 2024. Disponível em: <<https://portalrelatorios.aneel.gov.br/luznatarifa/subsidiometro>>. Acesso em: 23 Setembro 2024.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Site da Presidência da República**, 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm>. Acesso em: 23 Setembro 2024.

BRASIL. LEI Nº 13.848, DE 25 DE JUNHO DE 2019, Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. **Site da Presidência da República**, 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm>. Acesso em: 23 Setembro 2024.

BRASIL. Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 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). **Site da Presidência da República**, 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/114300.htm>. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Site da Presidência da República**, 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 Setembro 2024.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1473/2024. Plenário. Relator: Ministro Antônio Anastasia. **Portal do TCU**, 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1473%2520ANOACORDAO%253A2024%2520/DTR-ELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 16 Setembro 2024.

CONTADOR, C. R. **Projetos Sociais: Benefícios, Custos Sociais, Valor dos Recursos Naturais, Impacto Ambiental**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DAVID, S. A geração distribuída no Brasil, a “espiral da morte” e o desafio da sustentabilidade. In: ROCHA, F. A. D. **Temas relevantes no direito de energia elétrica**. Rio de Janeiro: Synergia, v. 8, 2020.

JORDÃO, E. F. et al. Sustação de Normas de Agências Reguladoras pelo Congresso Nacional: pesquisa empírica sobre a prática do art. 49, V, da CRFB. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 19, Abril 2023. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/89242>>.

MARQUES NETO, F. D. A. Pensando o Controle da Atividade de Regulação Estatal. In: GUERRA, S. **Temas de Direito Regulatório**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004. p. 200-248.

MARQUES NETO, F. D. A.; PALMA, J. B. D. Diálogos fora de esquadro: o controle das Agências Reguladoras pelo Tribunal de Contas da União. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 120, p. 203-236, 8 Junho 2020. Disponível em: <<https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/677/555>>.

SIMONE, L.; FERNANDES, C. **Inserção da micro e minigeração distribuída solar fotovoltaica: impactos na receita das distribuidoras e nas tarifas dos consumidores**. Dissertação (Dissertação em Ciências) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Manual de Auditoria Operacional. **Portal do TCU**, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf>. Acesso em: 16 Setembro 2024.