

# **O** órgão público no mercado livre de energia elétrica: condições de viabilidade jurídica

## ***The Public Sector in the Free Electricity Market: Conditions for Legal Viability***

**Gustavo Zanollo Zardi**

Especialista em Direito Público Municipal pela Escola Superior de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, advogado. E-mail: gustavo.zanollo@hotmail.com

### **RESUMO**

O Setor Elétrico Brasileiro (SEB) passou por transformações significativas a partir dos anos 90, com a privatização do setor e a aprovação de novos regramentos. As leis editadas nesse período trouxeram um novo desenho institucional para a geração, transmissão e distribuição de energia e possibilitaram que a contratação de energia elétrica ocorresse não somente em um ambiente regulado - na figura do consumidor cativo —, mas também criaram a modalidade do consumidor livre, sem a rigidez contratual que caracteriza o ambiente regulado, e com a possibilidade de negociação quanto às condições de fornecimento e remuneração. Por meio da metodologia jurídico-dogmática e pela identificação de princípios e características que regem o tema, este trabalho pretende, à luz da legislação que rege o Sistema Elétrico Nacional e as licitações públicas, apresentar ao gestor a viabilidade jurídica dos órgãos públicos migrarem para o Mercado Livre de Energia e negociarem nesse ambiente seus próprios contratos de fornecimento para repartições, arenas esportivas e centros culturais, por exemplo - ao invés de serem enquadrados usualmente como consumidores cativos.

**Palavras-chave:** setor elétrico brasileiro; ambiente de contratação livre; bens públicos.

### **ABSTRACT**

*The Brazilian Electric Sector (SEB) has experienced significant changes since the 1990s, including the privatisation of the sector and the approval of new regulations. The laws enacted during this period introduced a new institutional framework for the energy generation, transmission, and distribution segments. These laws facilitated not only the regulation of energy contracts—particularly for the captive consumer—but also supported the emergence of the free consumer, who is not bound by the contractual rigidity typical of a traditionally regulated environment. This work aims to analyse the legal feasibility of public bodies transitioning to the Free Energy Market, negotiating their own supply contracts in this environment for offices, sports arenas, and cultural centres, among others, instead of remaining as captive consumers.*

**Keywords:** *Brazilian electricity sector; free-market contracts; public goods.*

---

\* Artigo derivado do trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Público Municipal, realizado na Escola Superior de Gestão de Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Recebido em 06/02/2025. Aceito para publicação em 14/03/2025.

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país de proporções continentais. Em área, é o 5º maior do mundo, um pouco menor do que toda a Europa e quase do mesmo tamanho que a Oceania. A magnitude de sua extensão é um dos fatores que justificam a dificuldade de se desenvolver projetos de infraestrutura uniformes e seguros nas diferentes regiões - cada uma com realidades díspares. Fornecer energia elétrica do Chuí ao Caburaí requer uma estratégia de longo prazo e esforço conjunto de todos os agentes envolvidos. As estratégias, porém, não são únicas.

O uso comercial de energia elétrica no âmbito nacional teve início ainda no século XIX, mas as primeiras tentativas de regulação surgiram apenas em 1934, com o Código de Águas (Decreto Federal 24.643/1934). Apesar do nome, a regulação também abarcava a exploração das águas para a geração de energia elétrica - desde cedo, reconhecendo o potencial energético eminentemente hidrelétrico, que ainda hoje representa 64,9% da matriz energética brasileira, segundo o Balanço Energético Nacional de 2021. O primeiro marco legal da energia adotou o que Loureiro (2021) identifica como modelo francês, que consiste na outorga do direito de explorar o potencial hidráulico por meio de concessão de serviço público.

O arranjo previsto no Código de Águas de 1934 foi sendo aperfeiçoado por sucessivas normas, a fim de consolidar a centralização da regulação em torno da União, uma das estratégias possíveis entre as opções viáveis, que culminou na edição do Decreto 41.019/1957, que regulou os serviços de energia elétrica. O autor aponta que, a partir dos anos 50, o setor elétrico passou por uma intensificação das transformações. Com o II Plano Nacional de Desenvolvimento, em 1974, foi assentado o plano de interligação do sistema, que vigoraria nas décadas seguintes, com a construção das usinas de Furnas, Eletronorte, Eletrosul, Itaipu, Angra I e Angra II (Lorenzo, 2002).

O caráter essencialmente estatal, a interdependência entre a União e os Estados e a repartição de competências na então recém-promulgada Constituição de 1988 começaram a atingir seus limites. No início da década de 1990, o setor energético exigiu novas respostas diante da impossibilidade de investimentos estatais e dificuldades de expansão. A solução adotada foi a redução da presença do Estado e a instituição de um programa de desestatização, em benefício da iniciativa privada. As privatizações realizadas nesse período transferiram ao setor privado uma boa parcela das usinas geradoras de grande porte e parte das distribuidoras (Lorenzo, 2002).

O modelo atual do Setor Elétrico Brasileiro (SEB) consolidou-se a partir das reformas implementadas na década de 1990, por meio da promulgação de diversas normas que introduziram novos paradigmas no sistema jurídico setorial. Entre essas inovações, destacam-se a

criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), o estabelecimento das figuras do consumidor livre e cativo, a constituição do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), responsável pela coordenação e controle das unidades de geração e transmissão de energia, e o marco regulatório para a comercialização de energia elétrica, instituído pela Lei Federal nº 10.848, de 15 de março de 2004.

O Marco Regulatório do Setor Elétrico decorre da Constituição de 1988, que previu as premissas do setor de energia no Brasil, atribuindo à União a titularidade dos potenciais de energia hidráulica e a competência para explorar, diretamente ou por meio de autorizações, concessões ou permissões, os serviços e instalações de energia elétrica, conforme disposto no artigo 21, inciso XI, alínea "b". Essa centralização de competências não apenas reflete a importância estratégica do setor energético para o desenvolvimento do país, mas também estabelece um controle estatal sobre um recurso vital, visando garantir a universalização do acesso à energia e a promoção do interesse público. A atribuição da competência privativa de legislar sobre o tema à União reforça a centralização deste ente federativo, possível efeito do chamado “federalismo por desagregação” ou centrípeto.

Por outro lado, a ampliação dos direitos sociais, promovida pela mesma Constituição, demanda um maior investimento em áreas que podem viabilizar diretamente as atividades do *welfare state*. Esse movimento revela uma aparente antinomia na estrutura da Constituição, característica das constituições ecléticas - cartas que abarcam diferentes visões de mundo, por vezes antagônicas. Ao mesmo tempo em que a carta magna adota a economia de livre mercado e as regras do mercado capitalista, também promove o desenvolvimento de um Estado Social. Essa dualidade permite discutir a viabilidade de regras econômicas e sociais que favoreçam o crescimento do Estado social, ao mesmo tempo em que utiliza os princípios do livre mercado como vetor para a realização dessas políticas. Assim, a Constituição eclética não se limita a uma mera transposição de modelos ideológicos, mas busca uma síntese que atenda às complexidades da sociedade brasileira contemporânea.

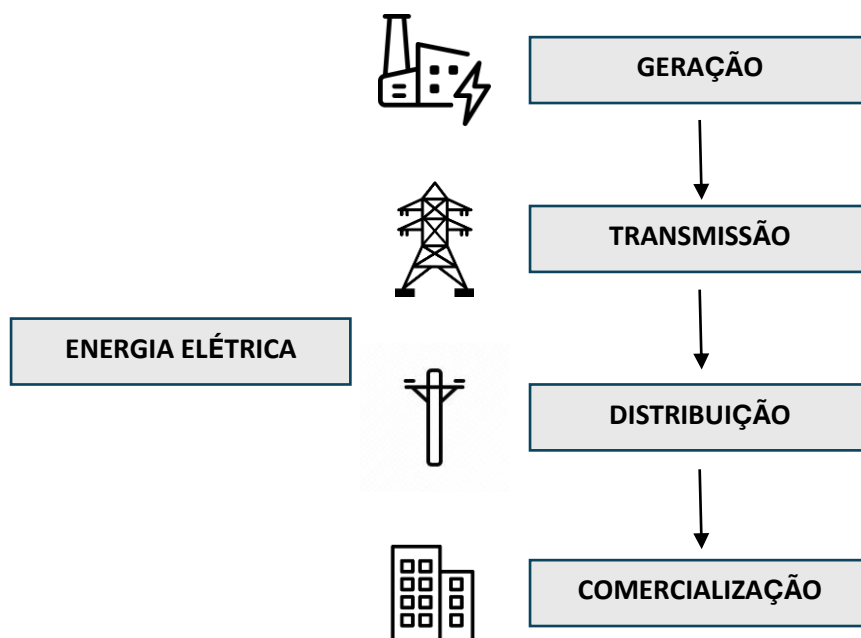
O modelo constitucional adotado pelos constituintes de 1988 reflete uma combinação de características provenientes de diversas correntes ideológicas e tradições políticas. Essa constituição eclética integra princípios liberais de livre mercado à regulação estatal da economia, ao mesmo tempo em que se compromete com o desenvolvimento de direitos sociais. Essa abordagem híbrida permite que o Estado atue como regulador e promotor de um ambiente favorável ao crescimento econômico, ao

mesmo tempo em que assegura a proteção dos direitos dos cidadãos, promovendo a justiça social e a equidade. A coexistência dessas diretrizes, longe de ser contraditória, pode ser vista como uma oportunidade para a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável e inclusivo, no qual a energia elétrica, como um bem essencial, desempenha papel crucial na promoção do bem-estar social e econômico.

## 2 DESVERTICALIZAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO - SEGREGAÇÃO DE ATIVIDADES

A estruturação do SEB reflete a segmentação em quatro atividades essenciais para a transformação e disponibilização da energia elétrica como produto final: geração, transmissão e distribuição, todas exercidas sob o regime de serviço público; e, do lado dos consumidores, a comercialização de energia viabiliza a sua aquisição e consumo. As três atividades são integradas ao Sistema Interligado Nacional (SIN), operado pelo ONS. Existem, entretanto, áreas isoladas que permanecem desconectadas do SIN, somando atualmente 212 zonas isoladas, concentradas majoritariamente na região Norte (ONS, 2021).

Figura 1 – Esquematização da desverticalização do setor elétrico



Fonte: elaborado pelo autor.

A desverticalização, ou seja, a segregação das atividades essenciais do setor elétrico, foi implementada para promover eficiência, transparência e competitividade no setor, permitindo que empresas especializadas atuem de forma independente em cada segmento, abrindo o mercado para novos agentes com maior eficiência e foco operacional.

A cadeia produtiva de energia elétrica no Brasil é constituída pelos segmentos esquematizados na Figura 1. Cada uma dessas atividades apresenta características técnicas e regulatórias específicas, sendo regulamentadas e fiscalizadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). A atividade de geração de energia elétrica envolve a conversão física de uma forma de energia primária (como energia térmica, eólica, hidráulica, solar, entre outras) em energia elétrica. Essa operação é realizada exclusivamente por agentes que possuem concessão, permissão ou autorização emitidas pelo Poder Concedente, segundo as regras próprias da Lei Federal n. 8.987/1995 (Brasil, 1995).

Em seguida, ocorre a transmissão de energia elétrica, que consiste no transporte da energia gerada até as subestações de distribuição ou na interligação entre sistemas geradores. Além disso, esse segmento possibilita o fornecimento direto a consumidores de alta tensão, que se conectam diretamente às linhas de transmissão (ANEEL, 2022).

A distribuição de energia elétrica é realizada por concessionárias e permissionárias, responsáveis pela entrega da energia ao consumidor final. Esse processo inclui a redução da tensão da energia proveniente do sistema de transmissão, de modo a torná-la adequada para uso residencial, comercial e industrial (ANEEL, 2022).

Por fim, a comercialização de energia elétrica abrange a compra e venda de energia, podendo ocorrer tanto no ambiente de contratação livre quanto no mercado regulado. Nesse contexto, o ambiente de contratação livre possibilita maior flexibilidade aos consumidores elegíveis, enquanto o mercado regulado oferece estabilidade contratual para consumidores não elegíveis (ANEEL, 2022).

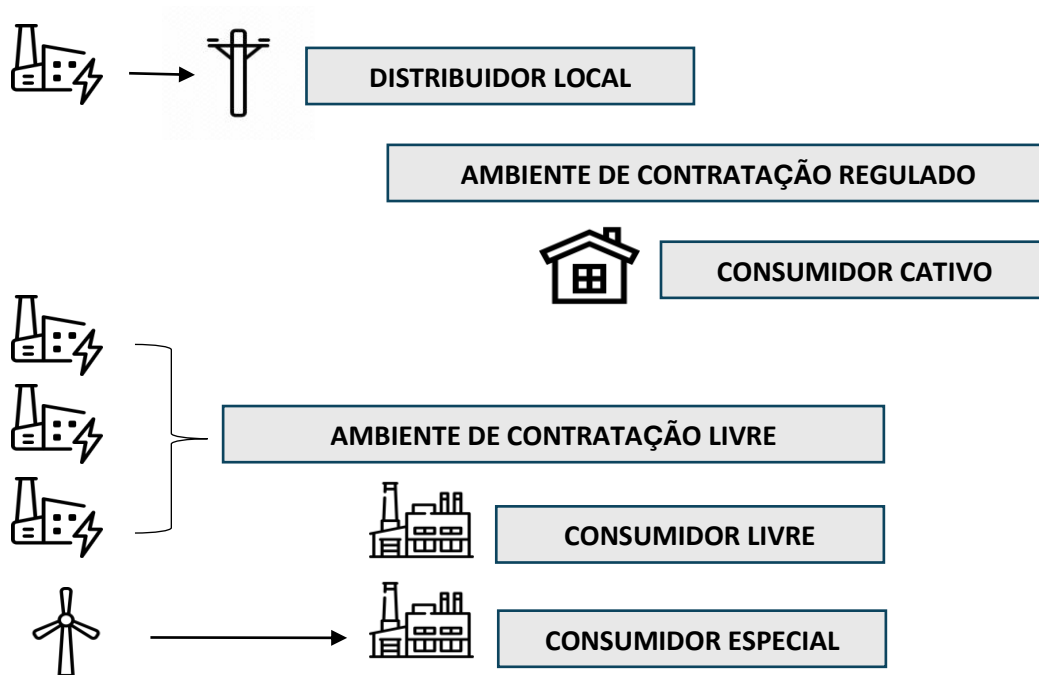
### **3 AMBIENTES DE CONTRATAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA**

A Lei Federal nº 10.848, de 15 de março de 2004, instituiu diferentes regimes de contratação de energia elétrica, destacando-se a comercialização no Ambiente de Contratação Regulada (ACR) e a contratação no Ambiente de Contratação Livre (ACL).

Tais conceitos e os procedimentos para a comercialização de energia elétrica foram regulamentados pelo Decreto Federal nº 5.163/2004.

O esquema a seguir ilustra os agentes envolvidos na comercialização de energia elétrica em cada um dos ambientes.

Figura 2 – Esquemática da comercialização de energia elétrica



Fonte: elaborado pelo autor.

No ACR, as distribuidoras de energia realizam suas aquisições por meio de leilões regulados, que atendem aos consumidores cativos – aqueles que possuem contratos diretamente com sua distribuidora local. Esse enquadramento se aplica a consumidores que não alcançam os requisitos mínimos de carga ou tensão para aderir ao ACL ou que, mesmo atendendo a esses requisitos, optam por permanecer no ambiente regulado. Como veremos, a partir de janeiro de 2024, os requisitos de demanda foram extintos, a fim de incentivar a adesão dos usuários ao ambiente de contratação livre.

No ACR, as condições contratuais são definidas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e não permitem negociação direta com o consumidor (Brasil, 2004)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Art. 1, ss2, inc. I - I - Ambiente de Contratação Regulada - ACR o segmento do mercado no qual se realizam as operações de compra e venda de energia elétrica entre agentes vendedores e agentes de

No Ambiente de Contratação Livre (ACL), as operações de compra e venda de energia elétrica ocorrem por contratos bilaterais, livremente negociados, desde que observadas as regras de comercialização. No ACL, são realizadas as operações de compra de energia entre os consumidores enquadrados como “livres” ou como “consumidores especiais”.

A partir de janeiro de 2024, não há mais exigência de demanda mínima para contratação no Mercado Livre de Energia, desde que a migração seja realizada por um comercializador varejista. Os esforços do Ministério de Minas e Energia para ampliar o acesso ao Mercado Livre de Energia têm se refletido na redução dos requisitos mínimos de ingresso. Consumidores livres são aqueles que optam por participar do mercado livre, com liberdade para adquirir energia de qualquer fonte geradora. O requisito de demanda mínima foi reduzido gradualmente a partir de 2019, conforme a Portaria MME 465/2019, quando o limite mínimo era de 1.500 kW, passando para 1.000 kW em janeiro de 2022 e fixado em 500 kW em janeiro de 2023. Com a Portaria MME 50/2022, finalmente eliminou-se essa exigência de demanda mínima, bastando que os consumidores sejam classificados como Grupo A – recebimento de energia em alta tensão.

A publicação da Portaria MME 50/2022, que amplia o acesso ao Mercado Livre de Energia (MLE) ao eliminar a exigência de demanda mínima para migração por meio de comercializadores varejistas, levanta questionamentos sobre a relevância da distinção entre consumidores livres e especiais. Historicamente, essa classificação permitia que consumidores com menor demanda participassem do mercado, desde que contratassem energia de fontes incentivadas, como biomassa, eólica, solar e pequenas centrais hidrelétricas (PCHs). Com o novo cenário regulatório, a diferenciação pode tornar-se menos justificável, já que a eliminação de barreiras de demanda reduz as restrições para contratação, permitindo que todos os interessados tenham acesso a fontes renováveis e incentivadas, sem a limitação de categoria.

A principal distinção entre o mercado cativo e o mercado livre de energia reside no fato de que, no mercado cativo, o consumidor está vinculado a condições contratuais previamente estabelecidas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), sem margem para negociação individual. As tarifas de fornecimento são fixadas pela ANEEL, o que assegura uniformidade nas condições impostas aos consumidores. É importante destacar que as normas do setor elétrico não fazem diferenciação com base na natureza jurídica do consumidor – seja ele uma pessoa jurídica de direito privado ou de direito público. Os critérios de ingresso no mercado cativo limitam-se à tensão, sem discriminação de tipo institucional.

---

distribuição, precedidas de licitação, ressalvados os casos previstos em lei, conforme regras e procedimentos de comercialização específicos;

No ACR, o pagamento pela energia elétrica fornecida é regulado pela regulação tarifária, prevista na Resolução Normativa ANEEL nº 1.000, de 7 de dezembro de 2021.

#### **4 O SETOR PÚBLICO COMO CONTRATANTE DE ENERGIA**

Considerando as vantagens potenciais do Mercado Livre de Energia (ACL), surge a hipótese de que o Poder Público possa migrar para esse mercado visando estabelecer contratos de fornecimento para suas repartições, órgãos e equipamentos públicos. Tal medida está alinhada à busca por eficiência administrativa e pode resultar em redução significativa das despesas públicas com energia. No ACL, a liberdade contratual permite que os entes federativos e órgãos da administração direta e indireta escolham entre diferentes agentes geradores, o que possibilita, conforme as diretrizes de sua política ambiental, priorizar contratos com fontes de energia renováveis ou de origem local, promovendo a sustentabilidade e o desenvolvimento regional, ou ainda, fomentando a competitividade do setor.

A contratação de energia elétrica no setor público, em modalidades reguladas e específicas, exige do gestor não apenas uma análise processual simplificada relacionada a compras públicas, mas também um entendimento aprofundado dos aspectos regulatórios que regem o mercado de energia. Diferentemente da simples aquisição de bens comuns, a contratação por meio do ACL implica um processo estratégico que visa otimizar os recursos públicos e selecionar propostas que atendam a critérios técnicos e de sustentabilidade. Ao optar pela contratação de energia proveniente de usinas geradoras não poluentes, a administração pública contribui diretamente para o fomento de uma matriz energética limpa e renovável, alinhando suas ações aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e, indiretamente, fomentando o setor elétrico para a inovação e competitividade. Essa abordagem representa um compromisso com políticas sustentáveis e a redução de impactos ambientais, concretizando uma agenda verde no setor de energia e gestão pública eficiente.

#### **5 MODALIDADES CONTRATUAIS E LICITAÇÕES**

A Lei Federal nº 10.848, de 15 de março de 2004, introduziu no Setor Elétrico Brasileiro (SEB) dois regimes distintos de contratação de energia elétrica: o Ambiente de Contratação Regulada (ACR) e o Ambiente de Contratação Livre (ACL). No ACR, a aquisição de energia é realizada pelas distribuidoras, responsáveis pelo fornecimento aos consumidores cativos, e os contratos são firmados segundo condições reguladas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). No ACL, por outro lado, ocorrem transações diretas entre consumidores classificados

como "livres" e "especiais", os quais têm liberdade para negociar os contratos diretamente com agentes do mercado, desde que atendam aos requisitos de carga e fonte de geração (Brasil, 2004).

A antiga Lei de Licitações e Contratos (Lei federal nº 8.666/1993) previa, como hipótese de dispensa de licitação, a contratação, o fornecimento ou o suprimento de energia elétrica junto ao concessionário, permissionário ou autorizado, conforme estabelecido no art. 24, inc. XXII. Essa dispensa aplicava-se exclusivamente aos consumidores classificados como livres ou especiais, cuja negociação ocorria no âmbito do ACL. Já no ACR, trata-se de uma hipótese de inexigibilidade de licitação, em função da inviabilidade de competição, dado o monopólio da distribuição para os consumidores cativos. Dessa forma, o fornecimento de energia para repartições públicas no ACR é realizado pela distribuidora local, que possui exclusividade na área geográfica de sua concessão, o que impede qualquer forma de concorrência (Gonçalves; Walvis, 2018). Assim, a distinção entre dispensa e inexigibilidade dependia do enquadramento do consumidor no regime ACL ou ACR.

Havia discussão doutrinária acerca da natureza jurídica da contratação direta de empresas fornecedoras de energia elétrica, se corretamente enquadradas em hipótese de dispensa ou de inexigibilidade de licitação. A Nota Técnica da SABESP nos autos do TC-039741/026/12, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, e destacada no Parecer CJ/HCFMRP n. 432/2017, da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, aponta que.

[...] a dispensa de licitação nos casos aqui mencionados, se deu pelo fundamento de que a estruturação do setor elétrico era, por si só, suficiente para assegurar os mesmos resultados pretendidos pela licitação.

Havia, portanto, no ACR, a hipótese de inviabilidade de competição no varejo. A energia, nestes casos, é adquirida somente dos distribuidores locais, sendo hipótese de inexigibilidade. O inciso XXII do art. 24 só fazia sentido no ACL, inclusive, autorizando a contratação direta por dispensa. No mesmo sentido, o Parecer Referencial CCA/PGFN nº 04/2020 avaliou a hipótese de inexigibilidade e contratação direta de fornecimento de energia elétrica no âmbito da União.

Considerando-se a atual regulação do setor de fornecimento de energia, é preciso ressaltar que não haverá a configuração de situação de inexigibilidade caso o órgão ou entidade contratante se enquadre como consumidor livre ou potencialmente livre, conforme artigos 15 e 16 da Lei nº 9.074/1995 e Decreto nº 5.163/2004. Em tal hipótese, o processo de contratação deverá ser analisado pela unidade local da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, não devendo, pois, ser adotado o presente parecer referencial, cuja aplicação é restrita a situações em que resta configurada a impossibilidade de competição.

Instituída em 2021, a Lei Federal n. 14.133/2021 estabeleceu um novo regime de contratações públicas, com novos procedimentos e princípios que orientam a tomada de decisão do gestor, além de novas regras de governança e planejamento. O novo marco regulatório

eliminou a previsão de dispensa para a contratação de energia elétrica. Assim, ao optar pela inserção no mercado livre de energia elétrica, o gestor deve obrigatoriamente promover uma licitação.

A decisão de ingressar no mercado livre de energia elétrica, motivada pela possibilidade de significativa economia de recursos públicos, previsibilidade de custos e incentivo a determinadas fontes de energia, conduz o gestor a realizar uma licitação pública conforme os critérios estabelecidos pela Lei Federal nº 14.133/2021. Esse processo demanda maior esforço na fase de planejamento da contratação, em consonância com os princípios da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, previstos no art. 5º da referida lei.

A fase preparatória do processo de licitação ganhou destaque com a Lei 14.133/2021, que enfatiza a importância do planejamento estratégico na gestão pública, refletindo uma abordagem mais rigorosa e planejada para as contratações. No contexto da contratação de energia elétrica no Ambiente de Contratação Livre (ACL), torna-se essencial que o gestor elabore um Estudo Técnico Preliminar (ETP) completo e bem fundamentado, que forneça as bases necessárias para uma contratação segura e vantajosa. Segundo Justen (2021), o ETP representa uma análise de impacto licitatório e deve cumprir todos os requisitos estabelecidos pelo art. 18, § 2º, da Lei 14.133/2021. Este dispositivo exige que o ETP inclua informações detalhadas sobre a necessidade de contratação, alternativas de solução, estimativas de custos, riscos envolvidos e a adequação aos objetivos estratégicos da administração pública, consolidando-o como uma ferramenta central para a tomada de decisão no processo licitatório.

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

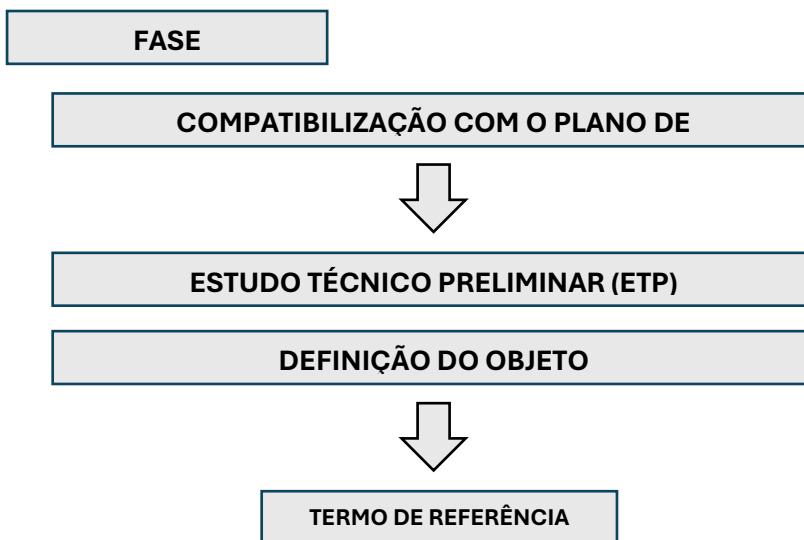
XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

A fase preparatória da licitação pode ser representada pela Figura 3.

Figura 3 – Esquematisação da fase preparatória da licitação



Fonte: elaborado pelo autor.

Para a elaboração de um estudo técnico preliminar após a inserção da iniciativa no Plano de Contratações Anual, é necessário descrever detalhadamente o objeto da contratação (a aquisição de energia elétrica diretamente no ACL), com a descrição do perfil de consumo das unidades, demandas de sustentabilidade, economia de recursos e potenciais benefícios econômicos, previsibilidade de custos e demonstração de que no ACL há vantagens frente ao ACR, com base na análise prévia de custo-benefício e metas institucionais de sustentabilidade e eficiência energética.

## 6 EXPERIÊNCIAS

No setor público, a migração das contas de energia para o ACL tem sido adotada com sucesso por empresas estatais, mas a contratação com base na Lei 14.133/2021 ainda é incipiente. Os julgados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo quanto à contratação de energia elétrica por empresas estatais no ACL são favoráveis, mas o ingresso por autarquias e órgãos sem personalidade jurídica própria ainda é escasso e faltam precedentes que possibilitem uma melhor avaliação dos resultados, em que pese a ampliação do diálogo e das consultas técnicas pela migração (Brasil, 2020).

O Parecer CJ/HCFMRP n. 432/2017, da Procuradoria Geral do Estado, foi emitido em consideração à viabilidade de ingresso na Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo, no ACL. Apontou-se a possibilidade do órgão ingressar no ACL, com especial atenção a outros requisitos técnicos que o órgão deve observar: a contratação de garantias e a abertura de conta junto a um banco privado.

Também, apontou-se a possibilidade de contratação de uma empresa de consultoria e assessoria técnica na área de comercialização de energia elétrica, mediante licitação, para operar o contrato no ACL, com inspiração nas práticas adotadas pela SABESP. Há, também, o registro de que o Estado do Mato Grosso foi o primeiro órgão público brasileiro a adquirir energia elétrica no mercado livre (SEFAZ-MT, 2008), e práticas semelhantes na Assembleia Legislativa do Paraná (AEN-PR, 2020).

## 7 DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Assumindo como verdadeira a possibilidade de o ente público, na qualidade de consumidor, ingressar no ACL para negociar melhores condições contratuais para o fornecimento de energia aos seus órgãos, equipamentos e repartições, surge a possibilidade de o modelo ser replicado para os 5.570 municípios brasileiros (IBGE, 2020).

Um dos atuais pleitos do Setor Elétrico Brasileiro é a “expansão gradual do Mercado Livre de Energia, com a redução e eliminação de barreiras para a entrada”. A Consulta Pública 21/2016 e 33/2017 do Ministério de Minas e Energia apontou incongruências e interdependência na formação de preços do ACR e do ACL, conforme o estudo “Energia Elétrica: Custos e Competitividade” (CNI, 2018).

114. Nesse mesmo sentido, o estudo contextualiza o problema nos seguintes termos:  
O principal motor para a expansão do parque gerador são os leilões de energia nova, que alocam de forma majoritária os custos e os riscos da expansão no mercado regulado. Como consequência, as tarifas do mercado regulado possuem contratos de longo prazo, o que pode resultar em aumento nos custos finais, conforme discutido anteriormente.

Adicionalmente, a expansão termelétrica do sistema, necessária para a segurança energética e elétrica, mas que em termos de preço de energia é atualmente uma das mais caras, é contratada apenas no mercado regulado.

A alocação majoritária dos custos e riscos de expansão no mercado regulado gera subsídios indiretos que incentivam a migração para o mercado livre. Essa distorção regulatória reduz a competitividade do mercado regulado e cria o risco de uma espiral da morte: a migração para o mercado livre resulta em aumento da tarifa no mercado regulado para recuperar os custos dos contratos legados, o que aumenta a atratividade da migração, o que, por sua vez, retroalimenta o processo.

Ou seja, a hipótese é que a alocação atual de custos no mercado regulado encarece a tarifa, o que sugere a solução de migrar para o ACL. Por sua vez, a migração para o ACL encareceria ainda mais a tarifa do ACR.

Em uma hipotética migração massiva dos municípios ao ACL, é possível que a tarifa cobrada no ACR seja ainda mais elevada, prejudicando pequenos consumidores que não reúnem as condições técnicas necessárias para ingressar no ACL.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo pretende apresentar ao gestor público a viabilidade de contratação de energia elétrica por meios que melhor se adequem ao princípio da economicidade e ao tomador de decisão o chamado Mercado Livre de Energia Elétrica. Questões técnicas e operacionais, como a elaboração de um estudo técnico preliminar robusto que possa subsidiar a contratação, merecem maior aprofundamento e não constituem o objetivo do presente estudo.

Em conclusão, há condições para que o ente público municipal ingresse no ACL e firme contratos de fornecimento de energia como consumidor livre. A falta de experiência dos entes públicos em contratações dessa natureza, bem como na instituição de um novo regime de contratações públicas, pode confundir o gestor quanto à sua viabilidade. Entretanto, isso inspira a busca por inovação em prol da eficiência. A possibilidade pode representar vantagem econômica em relação à contratação como consumidor cativo, além de incentivar pequenos produtores, fomentar a geração de energia limpa e reforçar o setor, oferecendo maior segurança e previsibilidade aos contratos na gestão pública. A iniciativa vai ao encontro da finalidade das reformas promovidas desde os anos 90 e estimula a concorrência em prol das melhores condições para os consumidores, atende ao princípio da economicidade e fornece a ferramenta para a busca do desenvolvimento nacional sustentável, com a possibilidade de fomento a energias limpas e renováveis.

## REFERÊNCIAS

ABRACEEL. **Cartilha do Consumidor Livre de Energia**. 1. ed. Brasília: ABRACEEL, 2020. Disponível em: [https://www.abraceel.com.br/archives/files/Abraceel\\_Cartilha\\_MercadoLivre\\_V9.pdf](https://www.abraceel.com.br/archives/files/Abraceel_Cartilha_MercadoLivre_V9.pdf). Acesso em: 18 out. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Resolução Normativa nº 674, de 3 de dezembro de 2015**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 233, p. 67, 7 dez. 2015.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO PARANÁ. **Copel e Assembleia assinam contrato no mercado livre de energia**. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 01 dez. 2020. Disponível em: <https://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=109924>. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Parecer Referencial CCA/PGFN nº 04/2020**. Brasília: Ministério da Economia, 9 set. 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/consultoria-administrativa/arquivos-pareceres-referenciais/4-1-sei\\_me-10415167-parecer-referencial-04-2020-energia-eletrica.pdf](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/consultoria-administrativa/arquivos-pareceres-referenciais/4-1-sei_me-10415167-parecer-referencial-04-2020-energia-eletrica.pdf). Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Relatório do Grupo Temático de Modernização do Setor Elétrico - Portaria MME nº 187/2019**. Brasília: Ministério de Minas e Energia, jun. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/secretaria-executiva/modernizacao-do-setor-eletrico/arquivos/pasta-geral-publicada/abertura-de-mercado.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2021.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). **Relatório Síntese do Balanço Energético Nacional 2021**. Disponível em: [https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-601/topico-588/BEN\\_S%C3%ADntese\\_2021\\_PT.pdf](https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-601/topico-588/BEN_S%C3%ADntese_2021_PT.pdf). Acesso em: 28 jul. 2021.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Contratos de Energia no Ambiente Livre de Comercialização**. Pressupostos de Compreensão. Disponível em: <https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2021-07/contratosdeenergianoacl.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2021.

JUSTEN NETO, Marçal. **A fase preparatória do processo de licitação da Lei 14.133/2021**. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, n. 173, jul. 2021. Disponível em: <https://www.justen.com.br>. Acesso em: 31 out. 2024.

LORENZO, Helena Carvalho. O setor elétrico brasileiro: passado e futuro. **Perspectivas**: Revista de Ciências Sociais, 2001.

LOUREIRO, Gustavo Kaercher. **A disciplina da indústria elétrica**. FGV CERI - Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura, Working Paper n. 36, jul. 2021. Disponível em: [https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2021-07/kluwer-working-paper\\_0.pdf](https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2021-07/kluwer-working-paper_0.pdf). Acesso em: 27 jul. 2021.

OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO (ONS). **Definição de Sistemas Isolados**. Disponível em: <http://www.ons.org.br/paginas/sobre-o-sin/sistemas-isolados>. Acesso em: 30 jul. 2021.

SECOM-MT. **MT será o primeiro estado brasileiro a entrar no mercado livre de energia elétrica**. Secretaria de Estado da Fazenda: Mato Grosso, 16 jan. 2009. Disponível em: <http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/mt-sera-o-primeiro-estado-brasileiro-a-entrar-no-mercado-livre-de-energia-eletrica>. Acesso em: 28 jul. 2021.

WALVIS, Alida et al. **Avaliação das reformas recentes no setor elétrico brasileiro e sua relação com o desenvolvimento do mercado livre de energia**. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: [https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2018-10/17\\_avaliacao\\_das\\_reformas\\_recentes\\_no\\_setor\\_eletrico\\_brasileiro.pdf](https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2018-10/17_avaliacao_das_reformas_recentes_no_setor_eletrico_brasileiro.pdf). Acesso em: 28 jul. 2021.