

DIVISÃO DE USINAS NA GD: PROIBIÇÃO, SIMULAÇÃO E (IN)SEGURANÇA JURÍDICA

Ilan Leibel Swartzman¹:

RESUMO

A expansão da Geração Distribuída (GD) no Brasil trouxe benefícios significativos para a matriz elétrica, mas também revelou práticas que desafiam a integridade do arcabouço regulatório, como a chamada “divisão de usinas” ou desmembramento artificial de projetos. Embora a Lei nº 14.300/2022 e a REN ANEEL nº 1.000/2021 vedem expressamente essa prática, a ausência de critérios objetivos para sua identificação gera insegurança jurídica, litígios e impactos tarifários.

O artigo analisa a evolução regulatória da Geração Distribuída, a finalidade da proibição de subdivisão de usinas e as controvérsias decorrentes da aplicação do instituto da simulação exposto no artigo 167 do Código Civil, que vem sendo utilizado como ferramenta interpretativa e regulatória.

A transposição desse conceito para o Direito Administrativo fortalece a atuação fiscalizatória, permitindo diferenciar o planejamento legítimo do desenvolvimento de usinas solares de burla regulatória, e contribui para a preservação da equidade, da modicidade tarifária e da segurança jurídica no setor elétrico.

Palavras-Chave: Geração Distribuída. Simulação. Regulação do Setor Elétrico.

¹ Minicurícuilo: Advogado. Pós-graduado em Direito Empresarial pela FGV e em Direito Público e Privado pela FEMPERJ. Membro e coordenador da Comissão Especial de Energia Elétrica – CEELE da OAB/RJ; Membro da Comissão Especial de Energia do Conselho Federal da OAB; Diretor responsável pela Escola Superior do IAB – ESIAB. Presidente da Comissão de Assuntos Regulatórios do Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB.

1. INTRODUÇÃO

Na clássica obra "Triste Fim de Policarpo Quaresma", Lima Barreto nos apresenta um personagem emblemático da busca incessante pela ordem e pela clareza em um país que parece resistir a ambas. Policarpo é um idealista funcionário público que dedica toda sua vida à tentativa de reformar e organizar o Brasil por meio de um rigoroso apego às normas, à lógica e a uma visão um tanto quanto romântica, mas profundamente crítica das instituições brasileiras.

Ocorre que sua jornada é uma sucessão de desilusões, culminando em um trágico fim, justamente porque a realidade — com sua burocracia ineficaz, suas ambiguidades e a distância entre a letra da lei e sua aplicação — desorganiza seus planos mais meticulosos.

Essa paixão por um sistema claro e a frustração perante sua ausência ressoam profundamente com a complexidade do setor elétrico brasileiro, em particular no que tange à aplicação do entendimento em processos administrativos, como é o caso de proibição da "divisão de usinas" na Geração Distribuída (GD).

O setor elétrico brasileiro testemunhou nos últimos anos (décadas) uma verdadeira revolução impulsionada pela introdução de novas fontes renováveis como a geração de energia solar, sobre qual este artigo irá concentrar sua análise com foco na Geração Distribuída - GD.

Introduzida inicialmente pela Resolução Normativa (REN) nº 482/2012 da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a GD permitiu que consumidores, em um movimento antes restrito às grandes geradoras, pudessem produzir sua própria energia elétrica a partir de fontes renováveis ou cogeração qualificada, injetando o excedente na rede da distribuidora e compensando seu consumo (SCEE).

Essa inovação, que visava a descentralização da produção de energia, o fomento às fontes limpas e o aumento da eficiência do sistema, cresceu exponencialmente, transformando-se em um pilar da transição energética nacional.

Contudo, junto ao notável avanço, surgiram também práticas que desafiam a integridade do modelo regulatório. Uma dessas práticas, amplamente debatida e vedada pela Lei nº 14.300/2022 e pela REN ANEEL nº 1.000/2021, especificamente no artigo 655-E, é a denominada "divisão de usinas" ou "desmembramento" que consiste na fragmentação artificial de empreendimentos de geração de maior porte em múltiplas unidades menores, com o intuito de se enquadrar nos limites de potência estabelecidos para microgeração (até 75 kW) ou minigeração (até 5 MW para fontes despacháveis e 3 MW para fontes não despacháveis).

O cerne do problema reside no fato de que, ao se enquadrarem nesses limites, os empreendimentos buscam usufruir de benefícios regulatórios específicos, tais como isenções de certos componentes tarifários (subsídios) ou procedimentos de conexão simplificados, que não seriam aplicáveis a projetos de maior porte.

Apesar da clareza da vedação legal, a regulamentação ainda carece de critérios objetivos e inequívocos para a identificação de tais divisões, conforme reiterado por documentos da própria ANEEL e análises setoriais.

Essa lacuna cria uma zona de penumbra regulatória, gerando profunda insegurança jurídica para as distribuidoras de energia, para os empresários desenvolvedores de usinas, usuários do sistema e para o consumidor final.

Assim como Policarpo Quaresma, os agentes do setor – sejam eles empreendedores que buscam investir, distribuidoras que precisam fiscalizar ou advogados que assessoram ambos os lados – encontram-se em um cenário onde as regras, embora existam, são aplicadas de forma ambígua, as decisões são por vezes subjetivas, e a previsibilidade é comprometida.

Essa falta de parâmetros claros mina a confiança no sistema, afasta investimentos legítimos e dificulta a própria fiscalização.

É nesse contexto de incerteza que o presente artigo propõe uma análise aprofundada da proibição da divisão de usinas, focando na insegurança jurídica dela decorrente.

Adicionalmente, busca-se investigar a aplicabilidade do instituto da simulação, tal como delineado no Código Civil Brasileiro, em diálogo com os princípios e prerrogativas do Direito Administrativo.

Argumenta-se que a simulação pode servir como uma poderosa ferramenta interpretativa e de fiscalização para desvelar a verdadeira intenção por trás de arranjos aparentemente lícitos, conferindo maior robustez e clareza à atuação regulatória.

A aplicação desse conceito jurídico, tipicamente do direito privado, ao âmbito do direito público regulatório, visa a fornecer um arcabouço jurídico mais sólido para o combate às práticas que desvirtuam os objetivos da Geração Distribuída e comprometem a equidade e a modicidade tarifária do setor elétrico.

Para tanto, iremos analisar a proibição da divisão de usinas e suas controvérsias, o instituto da simulação no Direito Civil, sua interseção com o Direito Administrativo e as implicações para a burla regulatória.

Serão demonstrados, ainda, os desafios probatórios e as perspectivas para a superação da insegurança jurídica, culminando em propostas que visam a fomentar um ambiente mais transparente e previsível para o desenvolvimento sustentável da Geração Distribuída no Brasil.

2. A GERAÇÃO DISTRIBUÍDA NO BRASIL: PANORAMA REGULATÓRIO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A compreensão da complexidade que envolve a proibição da divisão de usinas na Geração Distribuída (GD) exige uma análise de sua evolução histórica e do atual panorama regulatório do Brasil.

A GD não é apenas uma modalidade técnica de produção de energia elétrica; ela representa (ou) uma mudança de paradigma no setor elétrico brasileiro, descentralizando a matriz energética e aproximando o consumidor do processo de geração, com incontestáveis benefícios ambientais e econômicos, principalmente na mudança da matriz energética nacional.

No entanto, sua trajetória é marcada por severas críticas e de um dinamismo regulatório que tenta acompanhar o ritmo da inovação e, ao mesmo tempo, garantir a sustentabilidade e a equidade do sistema elétrico e equilibrar todo este aparato em uma verdadeira balança que deve garantir ao mesmo tempo justiça tarifaria para todos e mais do que tudo a segurança sistêmica, afinal, pior do que uma energia cara é a falta da energia.

2.1. Evolução Histórica e Marcos Regulatórios

A Geração Distribuída, como a conhecemos hoje, é fruto de um processo evolutivo que se iniciou há pouco mais de uma década, mas que rapidamente ganhou contornos de política pública estratégica.

O marco inaugural da GD no Brasil foi a Resolução Normativa (REN) nº 482/2012 da ANEEL, publicada em 17 de abril de 2012. Esta resolução criou o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE), um mecanismo pioneiro que permitia a unidades consumidoras com microgeração ou minigeração distribuída compensar o consumo de energia elétrica com a energia gerada e injetada na rede da distribuidora.

As regras iniciais já contemplavam a compensação da energia gerada localmente ou em outras unidades sob a mesma titularidade e na mesma área de concessão ou permissão, estabelecendo os pilares para o modelo de "net metering" brasileiro.

Em 2015, em resposta ao crescimento e às demandas do mercado, a ANEEL promoveu uma grande revisão regulatória, culminando na publicação da REN nº 687/2015. Esta resolução aprimorou as regras anteriores, promovendo alterações significativas que impulsionaram ainda mais o desenvolvimento da GD.

Dentre as principais mudanças, destacam-se:

- A ampliação dos limites de potência instalada para a minigeração, que passou de 1 MW para 5 MW (ou 3 MW para fontes hídricas), e de microgeração, que foi de 100 kW para 75 kW.
- A criação de novas modalidades, como os empreendimentos com múltiplas unidades consumidoras e a geração compartilhada, que permitiram maior flexibilidade e acessibilidade à GD.
- Apesar dos debates sobre a forma de compensação da energia injetada, a REN 687/2015 manteve o modelo de compensação integral, com a determinação de uma nova revisão focada no aspecto econômico até o final de 2019, demonstrando a ANEEL já reconhecia a necessidade de reavaliar os impactos tarifários do SCEE).

Posteriormente, em 17 de outubro de 2017, a REN nº 786/2017 elevou para 5 MW o limite de minigeração a partir de fontes hídricas e, em um movimento importante, vedou o enquadramento de centrais geradoras já existentes no SCEE, sinalizando uma preocupação com a retroatividade regulatória e a aplicação de novas regras para novos projetos.

Todo esse processo culminou na sanção da Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, o verdadeiro Marco Legal da Microgeração e Minigeração Distribuída. Esta lei consolidou as discussões regulatórias e instituiu diretrizes claras para o setor, trazendo maior segurança jurídica, mas também estabelecendo novas regras para o SCEE e para o tratamento tarifário, que passaram a ser objeto de intenso debate e também instituiu o Programa de Energia Renovável Social (PERS).

2.2. Panorama Regulatório Atual e Tendências Recentes

Chegamos então no momento em que o panorama regulatório da Geração Distribuída no Brasil é delineado pela Lei nº 14.300/2022 e pela Resolução Normativa (REN) nº 1.000/2021 da ANEEL, que consolidou as regras de prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica, absorvendo diversas disposições de regulamentos anteriores, incluindo a REN 482/2012.

As definições centrais para o enquadramento de uma central geradora no sistema de GD são cruciais e foram atualizadas pela Lei nº 14.300/2022 que passou a ficar assim delineada:

- Microgeração Distribuída: É a central geradora de energia elétrica renovável ou de cogeração qualificada com potência instalada, em corrente alternada, menor ou igual a 75 kW.
- Minigeração Distribuída: É a central geradora de energia elétrica renovável ou de cogeração qualificada que não se classifica como microgeração distribuída e que possua potência instalada, em corrente alternada, maior que 75 kW e menor ou igual a 5 MW para as fontes despacháveis (como hidrelétricas, biomassa, biogás e solar fotovoltaica com armazenamento específico) e menor ou igual a 3 MW para as fontes não despacháveis, conforme disciplinado pela ANEEL.

A distinção entre micro e minigeração é fundamental, pois impacta diretamente os requisitos técnicos, os procedimentos de conexão e, mais relevantemente para o nosso tema, os benefícios tarifários e as obrigações aplicáveis.

Por exemplo, a Lei 14.300 introduziu o conceito de fontes despacháveis, exigindo, para a solar fotovoltaica, a associação a um sistema de baterias com capacidade mínima de armazenamento (20% da geração mensal da usina, permitindo o controle do despacho de energia), o que altera seu limite para 3 MW se não possuir tal recurso, equiparando-a às fontes não despacháveis.

O Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE), mantido pela Lei nº 14.300/2022, é o cerne da GD. Ele permite que a energia excedente injetada na rede

pela unidade consumidora-geradora seja convertida em créditos de energia que podem ser utilizados para abater o consumo de outras unidades consumidoras sob a mesma titularidade ou que façam parte de modalidades como geração compartilhada, autoconsumo remoto ou empreendimentos de múltiplas unidades consumidoras.

A Lei 14.300 trouxe ainda importantes mudanças para o SCEE, estabelecendo um período de transição e um novo regime de cobrança pelo uso da rede (TUSD Fio B) para novas conexões, o que, como veremos, se relaciona diretamente com a vedação da divisão de usinas.

Além disso, a REN ANEEL nº 1.000/2021 e a REN ANEEL nº 956/2021 consolidaram as disposições relacionadas ao serviço de distribuição e conexão, incluindo prazos, etapas e requisitos técnicos para a conexão de unidades de GD.

Essas normas são constantemente aprimoradas pela ANEEL, que busca adaptar o arcabouço regulatório às dinâmicas do mercado e às diretrizes da Lei 14.300/2022.

2.3. As Medidas Provisórias 1.300/2025 e 1.304/2025 e Seus Reflexos

Mais recentemente, o cenário regulatório foi movimentado pela edição de duas importantes Medidas Provisórias, que, embora não se refiram diretamente à "divisão de usinas", trazem um novo pano de fundo que intensifica o debate sobre a busca por benefícios regulatórios no setor elétrico:

Medida Provisória nº 1.300/2025: Esta MP promoveu a abertura gradual do mercado livre de energia para todos os consumidores, incluindo os de baixa tensão, com implementação prevista entre 2026 e 2027.

Mais relevante para o tema deste artigo, ela revisou os subsídios à energia incentivada, como solar e eólica, estabelecendo que os descontos nas tarifas de transmissão e distribuição serão mantidos apenas para contratos firmados até 31 de dezembro de 2025. Após essa data, novos contratos não terão acesso a esses descontos.

Medida Provisória nº 1.304/2025: Esta MP estabeleceu um teto para os recursos da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), visando limitar o repasse de custos do setor elétrico para o consumidor.

Além disso, propôs a substituição da contratação obrigatória de usinas termelétricas por hidrelétricas menores, como Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs), buscando reduzir os impactos tarifários para os consumidores.

Nesse contexto, a prática de "divisão de usinas" – que, em essência, busca acesso a subsídios indevidos ou a regras mais favoráveis que geram custo para o sistema e, consequentemente, para o consumidor – torna-se ainda mais incoerente com as novas diretrizes de racionalização de custos e subsídios, elevando a necessidade de critérios objetivos para coibi-la.

Como delineado até aqui, é evidente que o panorama regulatório da GD no Brasil é complexo e multifacetado, combinando um forte incentivo à descentralização e ao uso de renováveis com a necessidade de garantir a estabilidade do sistema e a modicidade tarifária.

A Lei 14.300/2022, embora tenha trazido maior segurança jurídica em muitos aspectos, também introduziu novas camadas de complexidade e debates, como é o caso da proibição da divisão de usinas.

As recentes Medidas Provisórias reforçam a intenção do legislador de promover um ambiente de menor subsídio e maior racionalização de custos, tornando ainda mais crucial a correta identificação e coibição de práticas que possam desvirtuar os objetivos regulatórios e gerar ônus desnecessários para os consumidores.

3. A PROIBIÇÃO DA “DIVISÃO DE USINAS”: NORMA, FINALIDADE E CONTROVÉRSIA

A rápida expansão da Geração Distribuída no Brasil, ainda que decisiva para a transição energética, revelou desafios regulatórios relevantes. Entre eles, destaca-se a

chamada “divisão de usinas” — ou “desmembramento” — prática pela qual empreendimentos de maior porte são artificialmente fracionados para se enquadrarem como micro ou minigeração.

Embora a lei e as normas da ANEEL proíbam expressamente esse expediente, a aplicação prática da vedação continua a suscitar insegurança jurídica, uma vez que carecem os critérios técnicos objetivos descritos em resolução normativa própria.

3.1. Base Legal e Regulamentar

A preocupação regulatória não é recente. Já a REN nº 482/2012, reforçada pela REN nº 687/2015, indicava riscos de distorções. Com a promulgação da Lei nº 14.300/2022, a proibição ganhou status legal expresso. O art. 11, §2º, veda a fragmentação de centrais geradoras com o objetivo de se enquadrar nos limites de microgeração ou minigeração.

“É vedada a divisão de central geradora em unidades de menor porte para se enquadrar nos limites de potência para microgeração ou minigeração distribuída.”

Este é o dispositivo que veta a fragmentação artificial de projetos, buscando impedir qualquer distorção de finalidade dos incentivos regulatórios.

A Resolução Normativa nº 1.000/2021, incorporou o mesmo texto no art. 655-E, atribuindo às distribuidoras o dever de identificar tentativas de divisão e, se necessário, negar a adesão ao SCEE ou refaturar unidades beneficiadas de forma irregular.

Esses dispositivos revelam a necessidade de se impedir que incentivos concebidos para pequenos projetos sejam indevidamente apropriados por empreendimentos de grande porte, evitando-se assim que o modelo seja desvirtuado.

3.2. Finalidade da Vedaçāo

A proibição não é meramente formal. Seu propósito central é preservar três valores estruturantes do setor elétrico:

- Equidade regulatória: ao separar micro (até 75 kW) e minigeração (até 5 MW ou 3 MW, a depender da fonte), o marco legal estabelece benefícios diferenciados, como regimes simplificados de conexão e isenções tarifárias. Permitir que grandes empreendimentos se disfarçem de pequenos comprometeria a isonomia entre agentes.
- Sustentabilidade da rede: a proliferação artificial de unidades em áreas contíguas ou sob controle de um mesmo grupo econômico pode pressionar a infraestrutura de distribuição, gerando custos imprevistos e riscos à confiabilidade do fornecimento.
- Modicidade tarifária: talvez o aspecto mais sensível. O SCEE implica subsídios cruzados entre consumidores-geradores e os demais usuários. Se grandes projetos acessam indevidamente tais benefícios, a conta recaia sobre a coletividade, onerando a CDE e contrariando recentes políticas públicas que buscam reduzir subsídios setoriais (MPs nº 1.300/2025 e 1.304/2025).

Em síntese, a vedação protege o equilíbrio econômico e tarifário, evitando distorções que fragilizem a legitimidade da GD.

3.3. A Controvérsia e a Insegurança Jurídica

O problema central não reside na norma em si, mas na falta de critérios objetivos para caracterizar a divisão irregular. A ANEEL reconhece que não basta observar titularidade ou proximidade geográfica: o que importa é a motivação que levou ao dimensionamento da central. Contudo, tal análise, ao depender da aferição de "intenção", abre espaço para subjetividade e decisões divergentes.

Essa abordagem, transfere para a distribuidora (e, em última instância, para a ANEEL e o Judiciário) o ônus e a subjetividade de interpretar a "motivação principal" ou a "intenção" do empreendedor.

Os principais indícios utilizados pelas distribuidoras para levantar a suspeita de desmembramento incluem:

Distância dos empreendimentos: Usinas construídas em áreas contíguas ou em terrenos vizinhos, ou até mesmo em áreas próximas (na mesma rua ou bairro), levantam suspeitas.

Titularidade das usinas: Embora a ANEEL tenha afirmado no Ofício nº 0069/2021-SRD/ANEEL do processo nº 48513.000971/2021-00 que "o fato de unidades consumidoras estarem sob titularidades diferentes não é suficiente para não caracterizar uma divisão de central geradora", a existência de titularidades iguais ou pertencentes ao mesmo grupo econômico (mesmo sócio, por exemplo) é um forte indicativo de alerta.

A ANEEL já concluiu que a configuração com titulares distintos, mas com potência instalada conjunta maior que o limite de microgeração, pode ser uma tentativa de evitar o pagamento da demanda que se aplica à minigeração distribuída.

Capacidade Instalada: Fragmentações que resultam em unidades com potência exatamente nos limites de micro ou minigeração (e.g., uma usina de 150 kW dividida em duas de 75 kW, ou 10 MW divididos em duas de 5 MW) são vistas com desconfiança, pois podem sinalizar uma busca artificial pelo enquadramento em regimes mais vantajosos.

No Ofício nº 0069/2021-SRD/ANEEL de 26/02/2021 exarado no Processo: 48513.000971/2021-00 se analisou um caso onde existiam três usinas de microgeração de 72 kW cada, de titularidades distintas, localizadas em terrenos contíguos.

Neste caso a distribuidora emitiu um Termo de Ocorrência e Inspeção - TOI, quanto ao possível enquadramento no § 3º do art. 4º na REN nº 482/2012 e orientou os clientes a "realizar nova solicitação de acesso, requerendo aumento da potência na usina já conectada, enquadrando-se como minigeração distribuída com conexão em média

tensão, celebrando os devidos ajustes e complementos contratuais que se fizerem necessários.”

Ocorre que o projeto apresentado se constitui em três empreendimentos com potência instalada conjunta maior do que 75 kW e o fato de as unidades consumidoras estarem sob titularidades diferentes não é suficiente para afastar a aplicação do § 3º do Art. 4º da REN nº 482/2012.

Com isso, a agência concluiu que a configuração atual é uma tentativa de evitar o pagamento da demanda que se aplica à minigeração distribuída.

Com esse tipo de configuração, o empreendimento usufruiria dos ganhos de escala de uma usina de grande porte e utilizaria a rede de distribuição da mesma forma que um empreendimento de grande porte o faz, mas seria dispensado de contratar demanda e remunerar adequadamente a distribuidora pelo uso da rede.

Já em caso mais recente, foi emitida decisão liminar no processo administrativo 48500.004437/2023-11 onde o Diretor-Relator da ANEEL, Fernando Mosna, votou favoravelmente à concessão da medida cautelar solicitada. Ele destacou a ausência de critérios objetivos na regulamentação atual que caracterizem a tentativa de divisão irregular de centrais geradoras em unidades menores.

Mosna também observou que critérios semelhantes aos usados pela distribuidora para cancelar os Orçamentos de Conexão haviam sido propostos na Resolução Normativa nº 1.059/2023, mas não foram incorporados na regulamentação final.

As áreas técnicas da ANEEL concluíram que tais critérios não eram suficientemente robustos para evitar ou subsidiar a fiscalização de tentativas de divisão.

Ou seja, na própria concepção do ato regulatório se definiu não se definir critérios objetivos pois estes não denotariam uma conclusão assertiva.

Durante o julgamento, houve intenso debate entre os diretores e ficou evidente que uma análise mais aprofundada das particularidades do caso é necessária, e que as sanções previstas no art. 655-E da Resolução não deveriam ser aplicadas imediatamente. Este ponto de vista poderia abrir um precedente para discussões futuras sobre a regulamentação de micro e minigeração distribuída, e principalmente como a ANEEL aborda casos de divisão de centrais geradoras

Como é possível observar, trata-se de uma análise bastante subjetiva e, portanto, de uma avaliação complexa que poderia ser alvo de um estudo mais aprofundado e ter sua definição objetiva nas normas regulatórias.

Esse vácuo normativo gera riscos para todos os agentes, isso porque os investidores podem ver projetos lícitos recusados, distribuidoras ficam sujeitas a contestações judiciais e a própria ANEEL enfrenta questionamentos sobre a coerência de suas decisões. A tentativa de regulamentar a questão em consultas públicas anteriores (como a CP 25/2019) não se consolidou, mantendo a indefinição.

Nesse cenário, a discussão ultrapassa o campo técnico-regulatório e dialoga com conceitos do Direito, como o instituto da simulação previsto no Código Civil.

A agência defende que a análise subjetiva, embora menos previsível, permite uma avaliação mais ampla e adequada das particularidades de cada projeto. Embora a Consulta Pública nº 051/2022 tenha sido uma iniciativa importante para aprimorar a regulação da GD, a falta de critérios objetivos para a aplicação do artigo 655-E permanece uma das principais preocupações do setor.

4. O INSTITUTO DA SIMULAÇÃO NO DIREITO CIVIL: FUNDAMENTOS E APLICABILIDADE

Para compreender a profundidade da controvérsia em torno da "divisão de usinas" na Geração Distribuída e a sua insegurança jurídica, é essencial uma análise completa dos institutos jurídicos invocados.

Nesse sentido, o instituto da simulação, tradicionalmente estudado no campo do Direito Civil, emerge como uma ferramenta analítica que é capaz de trazer mais clareza para a natureza das práticas que buscam desvirtuar a finalidade de normas regulatórias.

4.1. Conceito e Classificação da Simulação no Código Civil Brasileiro

A simulação é classificada como um vício do negócio jurídico, caracterizada pela divergência intencional entre a vontade real das partes e a vontade declarada, com o objetivo de enganar terceiros ou de fraudar a lei.

No direito brasileiro, a simulação é tratada pelo Art. 167 do Código Civil de 2002, que estabelece a nulidade do negócio jurídico simulado. Conforme o dispositivo:

Art. 167. É nulo o negócio jurídico simulado, mas subsistirá o que se dissimulou, se válido for na substância e na forma.

Entretanto, para que a simulação se configure, são necessários alguns elementos essenciais:

Divergência intencional entre a vontade real e a declarada: As partes do negócio jurídico, em comum acordo, declararam algo diferente do que realmente querem, cientes da disparidade. Não se trata de um erro ou de uma declaração accidental.

Acordo simulatório (conluio): A divergência entre a vontade real e a declarada é fruto de um conluio entre as partes envolvidas no negócio. Há uma combinação prévia para criar uma aparência enganosa.

Objetivo de enganar terceiros ou de fraudar a lei: A finalidade da simulação é iludir alguém (um credor, o fisco, a Administração Pública) ou burlar uma disposição legal ou regulamentar.

A doutrina civilista, amplamente acolhida pelo Código Civil, classifica a simulação em duas modalidades principais:

Simulação Absoluta: Ocorre quando o negócio jurídico simulado não esconde nenhum outro negócio. As partes aparentam celebrar um ato, mas na realidade não querem celebrar negócio jurídico algum. O ato aparente não corresponde a qualquer vontade negocial efetiva.

Por exemplo, alguém que simula a venda de um bem para se proteger de credores, sem que haja real intenção de transferir a propriedade. Neste caso, o negócio é nulo em sua totalidade.

Simulação Relativa (ou Dissimulação): É a modalidade mais complexa e, possivelmente, a mais relevante para a análise da "divisão de usinas". Nela, o negócio jurídico simulado (o que é aparente) oculta um outro negócio jurídico, que é o dissimulado (o que é real). As partes querem, de fato, praticar um negócio jurídico, mas o ocultam sob a veste de outro.

O Art. 167 do CC/2002 prevê que, embora o negócio simulado seja nulo, o negócio dissimulado poderá subsistir, "se válido for na substância e na forma".

Por exemplo, uma "doação" mascarada de "compra e venda" para evitar impostos ou restrições legais. Neste cenário, a aparência (compra e venda) é simulada, enquanto a realidade (doação) é dissimulada.

O que se busca com a simulação, em qualquer de suas formas, é a criação de uma aparência enganosa para atingir uma finalidade que, se revelada, não seria lícita ou vantajosa para as partes envolvidas.

4.2. Consequências Jurídicas: A Nulidade do Negócio Simulado

Conforme a previsão expressa do Art. 167 do Código Civil, o negócio jurídico simulado é nulo. A nulidade, no direito civil, é a sanção mais grave para os vícios do negócio jurídico, operando ex tunc, ou seja, retroagindo à data de sua celebração.

Um negócio nulo não produz efeitos jurídicos desde a sua origem e não pode ser convalidado.

No caso da simulação relativa, a nulidade atinge apenas o negócio aparente (simulado). Se o negócio oculto (dissimulado) for lícito e observar as formalidades essenciais, ele poderá ser considerado válido.

Por exemplo, se uma "venda" foi simulada para esconder uma "doação", e a doação era válida em substância e forma, a doação subsiste. Este aspecto é particularmente relevante no nosso contexto, pois não se busca necessariamente anular a construção de usinas, mas sim desqualificar o enquadramento delas em limites de potência que foram artificialmente buscados.

4.3. O Desafio da Prova da Simulação

A prova da simulação é um dos grandes desafios no campo do Direito Civil, pois ela se baseia em uma intencionalidade oculta e em um conluio entre as partes.

Raramente haverá prova direta (como um documento explícito que revele a simulação), exigindo do julgador a análise de indícios e presunções. Os indícios são fatos conhecidos que, por sua relação com o fato a provar, induzem a sua existência.

No contexto da simulação, podem ser considerados indícios:

- Relação de parentesco ou amizade íntima entre as partes.
- Insuficiência financeira de uma das partes para realizar o negócio aparente.
- Preço vil ou excessivamente alto em relação ao valor de mercado do bem ou serviço.
- Condições inusuais para a prática do negócio (ex: falta de tradição de bens móveis, manutenção da posse pelo "vendedor").
- Contradições nos depoimentos das partes ou na documentação.
- Busca por benefícios fiscais ou legais que seriam inatingíveis sem o negócio aparente.

A reunião de múltiplos indícios, por si só, podem ser suficiente para configurar a simulação, formando um robusto quadro probatório.

A ANEEL e as distribuidoras têm a responsabilidade de identificar essas subdivisões fraudulentas, verificando se as usinas realmente operam de forma independente ou se estão ocultando um empreendimento único, maior.

No entanto, é essencial que a análise dessa subdivisão leve em consideração os aspectos técnicos e operacionais do projeto, de modo a evitar interpretações excessivamente rígidas que penalizem empreendedores que seguem a legislação.

Para que a subdivisão de usinas de GD seja considerada simulação, alguns elementos essenciais precisam ser observados como (i) Ocultação da Verdadeira Intenção, (ii) Disfarce de Negócios Jurídicos; (iii) Fraude à Regulação; (iv) Modelo de Negócio e Autonomia Financeira; (v) Uso de Diferentes Titulares; e (vi) Ausência de Prova de Disfarce;

No contexto da geração distribuída, a caracterização da subdivisão de usinas como simulação deve seguir essa mesma linha de raciocínio, sendo necessário provar que o objetivo foi realmente ocultar a operação de uma grande usina.

Em qualquer que seja o caso, do ponto de vista legal, o conceito de simulação exige prova de intenção de fraude ou ocultação, e a ANEEL, ao aplicar o artigo 655-E, deve ter o zelo de não presumir simulação sem que critérios objetivos sejam criados e adequadamente regulamentados, especialmente quando houver justificativas técnicas robustas.

A evolução da regulação da geração distribuída, portanto, deve caminhar para um equilíbrio entre a prevenção de fraudes e a promoção do desenvolvimento sustentável do setor elétrico.

Essa conclusão reflete a necessidade de ajustes regulatórios mais precisos para assegurar que a subdivisão de usinas seja tratada de forma justa e que o setor de geração distribuída continue a crescer com integridade e segurança jurídica.

4.4. Consequências Jurídicas e Regulatórias da Simulação na Geração Distribuída

Comprovada a simulação na "divisão de usinas", as consequências visam restabelecer a integridade regulatória:

Nulidade dos Atos de Enquadramento: Em consonância com o Art. 167 do Código Civil, o enquadramento obtido por meio da simulação é nulo desde a origem. Isso impõe à distribuidora o dever de negar adesão ao SCEE ou cancelar o orçamento de conexão.

Refaturamento e Devolução de Benefícios: Identificada a simulação após a conexão e o início do fornecimento, a distribuidora deve interromper a aplicação do SCEE e refaturar as unidades consumidoras indevidamente beneficiadas, cobrando retroativamente os subsídios e benefícios auferidos.

Sanções Administrativas: Os responsáveis pela prática de simulação estão sujeitos a penalidades impostas pela ANEEL, nos termos de sua regulamentação sancionatória, que podem incluir multas e restrições para futuros projetos.

Como visto, uma vez comprovada a prática da simulação, com a intenção de burla, é possível que sejam aplicadas as medidas que reforçam a equidade entre os agentes do setor e protegem os consumidores de ônus tarifários indevidos.

5. CONCLUSÃO: RUMO A UM CENÁRIO DE TRANSPARÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA

A Geração Distribuída (GD) representa um avanço inegável para o setor elétrico brasileiro, impulsionando a descentralização, o uso de fontes renováveis e a eficiência energética.

No entanto, sua rápida evolução e a complexidade regulatória inerente a um setor estratégico revelaram fragilidades, notadamente a controvérsia em torno da proibição da "divisão de usinas".

Essa prática, que busca o enquadramento artificial de empreendimentos de maior porte nos limites de micro ou minigeração para usufruir de benefícios regulatórios indevidos, configura uma burla à norma e gera um ambiente de profunda insegurança jurídica.

A análise aprofundada revelou que o cerne do problema não reside na ausência de uma vedação legal, mas na carência de critérios objetivos e inequívocos para sua aplicação. Essa lacuna, que confere um caráter subjetivo à avaliação das distribuidoras e da ANEEL sobre a "motivação principal" dos empreendedores, tem alimentado litígios, afastado investimentos legítimos e comprometido a previsibilidade que todo ambiente de negócios demanda.

Nesse cenário, o instituto da simulação, tradicionalmente do Direito Civil, emerge como uma ferramenta analítica poderosa para qualificar juridicamente a prática da "divisão de usinas" no âmbito do Direito Administrativo.

Ao desvelar a divergência intencional entre a forma declarada (múltiplos projetos pequenos) e a vontade real (um único empreendimento de maior porte buscando benefícios indevidos), a simulação permite desconsiderar a aparência e aplicar as consequências legais cabíveis, como a nulidade dos atos de enquadramento indevidos e o refaturamento para a devolução de subsídios auferidos de forma imprópria.

Essa transposição conceitual oferece um arcabouço jurídico mais robusto para a atuação regulatória, alinhando a fiscalização à substância dos atos e não apenas à sua forma.

Apesar da eficácia do conceito de simulação, sua aplicação prática requer a superação de desafios probatórios, uma vez que se baseia na identificação de indícios e presunções para desvendar a intenção de burla.

A uniformização e a publicização de critérios objetivos pela ANEEL para a identificação desses indícios – como padrões de potência, proximidade geográfica, relações societárias e operacionais –, aliadas ao fortalecimento da capacidade analítica das distribuidoras, são passos cruciais para conferir clareza e segurança jurídica a todos os agentes.

Conclui-se, assim, que a busca pela modicidade tarifária, a equidade regulatória e a sustentabilidade do setor elétrico dependem diretamente da capacidade de distinguir o planejamento legítimo da burla regulatória.

A utilização de conceitos jurídicos estabelecidos, como a simulação, combinada com a construção de critérios regulatórios claros e transparentes, permitirá à ANEEL e às distribuidoras atuarem com maior assertividade, protegendo o interesse público e fomentando um ambiente de segurança jurídica.

Somente por meio dessa clareza poderemos evitar que o setor elétrico brasileiro, à semelhança do idealismo trágico de Policarpo Quaresma, continue a se deparar com as desilusões de um sistema que, apesar de suas normas, se mostra ambíguo e imprevisível.

O futuro da Geração Distribuída no Brasil requer um compromisso contínuo com a transparência e a aplicação justa da lei, assegurando que seus benefícios se concretizem sem onerar indevidamente a coletividade.

REFERÊNCIAS EM CONFORMIDADE COM ABNT NBR 6023/2002.

- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). Resolução Normativa nº 482, de 17 de abril de 2012. Disponível em: <https://share.google/D7xoexHed89cv9S6k> Acesso em: 7 jul. 2025.

- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). Resolução Normativa nº 687, de 24 de novembro de 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/geracao-distribuida>. Acesso em: 7 jul. 2025.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). Resolução Normativa nº 1.000, de 7 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/campanhas/resolucao-1000-da-aneel-se-us-direitos-sobre-energia-eletrica-agora-num-so-lugar-2022>. Acesso em: 7 jul. 2025.
- BRASIL. Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022. Institui o Marco Legal da Microgeração e Minigeração Distribuída. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14300.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.
- BRASIL. Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: [URL]. Acesso em: 7 jul. 2025.
- BRASIL. Medida Provisória nº 1.300, de 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.
- BRASIL. Medida Provisória nº 1.304, de 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/mpv/mpv1304.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.
- BARRETO, Lima. Triste Fim de Policarpo Quaresma. São Paulo: Ática, 2012.
- BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Ofício nº 0069/2021-SRD/ANEEL. Processo nº 48513.000971/2021-00. Disponível em: https://www.gov.br/aneel/pt-br/canais_atendimento/processo-eletronico/. Acesso em: 7 jul. 2025.
- BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Processo Administrativo nº 48500.004437/2023-11. Disponível em: https://www.gov.br/aneel/pt-br/canais_atendimento/processo-eletronico/. Acesso em: 7 jul. 2025.