

Micro e Minigeração Distribuída: a ilegalidade do Despacho 3.438/23 da ANEEL e a não vinculação do orçamento de conexão

Vítor Ferreira Alves de Brito¹

Pamela de Carvalho Subirana²

I - Breve Intróito

Nos últimos anos, discute-se no setor elétrico brasileiro a necessidade de revisão do modelo de Micro e Minigeração Distribuída (MMGD) e do Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE). Embora tenha sido instituído pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, ainda em 2012, o atual modelo de MMGD, em verdade, acaba por causar prejuízos às demais fontes geradoras e aos usuários de energia elétrica que não utilizam a geração distribuída, além de prejudicar a segurança das redes de distribuição e de transmissão de energia elétrica.

Nesse cenário, muito preocupa o entendimento firmado pela Superintendência de Regulação dos Serviços de Transmissão e Distribuição da ANEEL no Despacho 3.438/23. Segundo a Agência, o orçamento de conexão de MMGD — documento enviado pela distribuidora ao usuário que contém os custos para a sua integração na rede — somente poderia ser revogado nas restritas hipóteses dos arts. 83 e 665-E da Resolução Normativa 1.000/21. Em qualquer outro cenário, como o esgotamento da rede, por exemplo, a

¹ Advogado. Diretor da Associação Comercial do Rio de Janeiro e membro do seu Conselho Empresarial de Energia. Membro da Comissão Especial de Energia Elétrica da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Estado do Rio de Janeiro. Integrou os quadros de Professor Concursado em Direito Processual Civil, na Universidade Federal do Rio de Janeiro, e de Professor Convidado no FGV Law Program, no curso de Pós-Graduação em Direito Administrativo da Universidade Cândido Mendes (UCAM) e no curso FÓRUM na cadeira de Regulação no Setor de Energia Elétrica.

² Graduanda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e Pesquisadora Bolsista do CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento e Científico e Tecnológico.

distribuidora estaria obrigada a realizar a conexão nos exatos termos do orçamento emitido, ainda que resulte em grave prejuízo à rede local.

Esclareça-se, no entanto, que a intenção do presente ensaio não é, de modo algum, desqualificar a MMGD e o seu papel na geração sustentável de energia. Busca-se apenas demonstrar como entendimentos, tais como o firmado no Despacho 3.438/23, agravaram os desafios e as distorções que atravessam o modelo em vigor. O presente artigo se propõe, assim, a colaborar com reflexões para a revisão do atual modelo, tema complexo e urgente na agenda regulatória.

II - O panorama atual da Micro e Minigeração Distribuída

A MMGD é o termo utilizado para se referir aos usuários de energia elétrica que possuem fontes geradoras próprias, fotovoltaicas ou eólicas, de micro (com potência instalada até 75 KW) e mini (com potência instalada de 75 KW a 5 MW) geração distribuída. O Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE), por sua vez, é o mecanismo por meio do qual esses usuários podem ceder a energia que foi gerada por eles, mas não restou consumida, à rede de distribuição de energia utilizada pela distribuidora local. A energia cedida é contabilizada pela distribuidora e, posteriormente, compensada das faturas de energia da unidade consumidora geradora ou alocada para a compensação das contas de outras unidades consumidoras do mesmo titular, empreendimento ou reunião de geração compartilhada, a depender da escolha do usuário³. Ao final do ciclo de faturamento, na hipótese de ainda existir excedente de geração não compensado, ele será convertido em crédito de energia e poderá ser utilizado em até 60 (sessenta) meses pelo usuário (art. 655-G, §§ 3º e 4º, da Resolução Normativa 1.000/21 da ANEEL).

O Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS, no Plano de Operação Elétrica de Médio Prazo do SIN (PAR/PEL) do ciclo de 2025 a 2029 [1], apontou que, atualmente, mais de 15% (35 GW) de toda a capacidade do SIN é ocupada por fontes de MMGD. Estimou-se,

³ Parte desse excedente também poderá ser alocado para a compensação de unidades consumidoras beneficiárias dos programas sociais (art. 1º, VI e §3º, da Lei 9.991/00).

ainda, que esse número aumentará para 49 GW em 2028, “*tornando essa modalidade a segunda maior fonte de geração do país*” (p. 8).

Ainda no PAR/PEL de 2025 a 2029, o ONS apontou que o aumento desordenado da MMGD sobrecarrega as redes de distribuição de energia conectadas ao SIN, que já não possuem capacidade de armazenar e escoar toda a energia gerada por esses empreendimentos. Conforme ressaltou o Operador, “há uma previsão de aumento da quantidade de subestações que apresentam inversão de fluxo de potência ativa ao longo do horizonte de análise deste ciclo do PAR/PEL. Tal aumento pode ser justificado pela previsão de significativa expansão da geração conectada na rede de distribuição, com destaque para MMGD” (p. 43).

O ONS ressaltou, ainda, que as fontes geradoras centralizadas vêm sofrendo longos cortes de geração — no jargão do setor elétrico, *curtailment* — para garantir o funcionamento adequado da rede quando há excesso de geração por MMGD. Nas palavras do Operador:

“embora a expansão da MMGD seja um dos pilares para impulsionar a transformação energética, ela impõe desafios consideráveis à operação do sistema elétrico, dentre os quais destacam-se a necessidade de maior flexibilidade operativa, a gestão de restrições na rede de transmissão e o suporte para o desempenho dinâmico do sistema.

(...) pode ser necessário restringir, por exemplo, cerca de 40 GW de geração eólica e fotovoltaica para garantir o equilíbrio entre carga e geração no sistema e mitigar o risco de perda de controlabilidade da frequência. Em cenários com maior disponibilidade desses recursos [de MMGD], o volume total da geração a ser cortado por razões energéticas pode ser ainda mais significativo” (PAR/PEL de 2025 a 2029, p. 8 e 42).

Soma-se tudo isso ao fato de que a Lei 14.300/22, em seu art. 26, embora tenha estabelecido que os usuários de MMGD devem pagar os encargos da Tarifa do Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) e da Tarifa de Energia (TE) — o que não ocorria antes da publicação da Lei —, restringiu a cobrança desses encargos por determinado período, de acordo com as seguintes classificações:

- (i) Isenção total do pagamento, até 31.12.45, às unidades consumidoras cujos pedidos de conexão tenham sido protocolados em até 12 meses após a publicação da Lei 14.300/22 — ou seja, até 07.1.23;
- (ii) Cobrança de apenas parte da TUSD e da TE às unidades consumidoras que atendam aos requisitos de produção previstos no art. 1º da Resolução Homologatória 3.169/22 da ANEEL:
 - (a) Para os pedidos protocolados entre 08.1.23 e 07.7.23, a cobrança se dará até 31.12.31;
 - (b) Para os pedidos protocolados após 08.7.23, a cobrança se dará até 2029;
- (iii) Cobrança gradativa da TUSD - Fio B às unidades consumidoras que não se enquadrem em nenhuma das definições anteriores:
 - (a) Para os pedidos protocolados entre 08.1.23 e 07.7.23, a cobrança se dará até 31.12.31;
 - (b) Para os pedidos protocolados após 08.7.23, a cobrança se dará até 2029.

Sem adentrar no debate acerca da quebra da isonomia entre os usuários de energia elétrica e da falta de remuneração adequada das distribuidoras, decorrentes do modelo

tarifário instituído pela Lei 14.300/22, é inegável que os seus efeitos foram nefastos. No relatório anual publicado em 2024 [2], o ONS apurou que foram emitidos 1.234 novos pareceres de acesso de MMGD em 2023, enquanto no ano de 2022 haviam sido emitidos 995 novos pareceres. Criou-se, portanto, um verdadeiro mecanismo de incentivo à adesão desmedida à MMGD.

Iniciativas à revisão do atual modelo de MMGD foram iniciadas, como, por exemplo, a abertura da 3ª fase da Consulta Pública 45/19 da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, originalmente instituída com o intuito de “obter subsídios para estabelecer os critérios operativos para redução ou limitação de geração”. Durante a consulta, a ANEEL recebeu diversas contribuições no sentido de que a MMGD deve integrar o mecanismo de *curtailment*, de modo a mitigar os prejuízos sofridos pelas demais fontes geradoras, mas que não restaram analisadas pela Agência.

Adicionalmente, no PAR/PEL de 2025 a 2029, o ONS propôs que as distribuidoras passassem a atuar como Operadores dos Sistemas de Distribuição (DSOs), de modo coordenado com o ONS. A recomendação foi feita para garantir a fiscalização e o controle adequado dos pontos de conexão de MMGD, que são descentralizados e, por isso, não abrangidos pela fiscalização do ONS, que se limita ao SIN. Naquela ocasião, afirmou o Operador que “essa atuação é essencial para garantir a eficiência e segurança da operação do SIN em um contexto de crescente descentralização dos recursos de geração”. A proposta também está pendente de exame pela ANEEL.

É evidente, assim, que a revisão do atual modelo de MMGD é tema complexo e exige esforços coordenados dos agentes do setor elétrico. Todavia, em que pese a relevância e a urgência de se revisar o modelo, o fato é que não há, até o momento, uma regulação adequada acerca do tema, cujo debate está previsto na agenda regulatória da ANEEL apenas para o segundo semestre de 2026.

III - Procedimento necessário à aprovação da conexão de Micro e Minigeração Distribuída

Antes de adentrar nas ilegalidades que permeiam o Despacho 3.438/23 da ANEEL, cumpre esclarecer, de forma breve, o procedimento para a instalação das conexões de MMGD. Inicialmente, o usuário interessado solicita orçamento de conexão à distribuidora responsável pela área de concessão (arts. 63, VI, e 65 da RN 1.000/21), que deverá ser acompanhado dos documentos previstos no art. 67 da RN 1.000/21. Especificamente nos casos de instalação de fontes de MMGD, se exige a apresentação de *“informação das cargas que possam provocar perturbações no sistema de distribuição”*.

Recebido o pedido de orçamento de conexão, e constatado o preenchimento dos seus requisitos (art. 70 da RN 1.000/21), a distribuidora deve fornecer o orçamento nos prazos previstos no art. 64 da RN 1.000/21. Esses prazos podem ser suspensos, na hipótese de a distribuidora não obter as autorizações necessárias da autoridade competente (art. 64, § 2º, b, da RN 1.000/21) ou *verificar a necessidade de consultar o ONS* (art. 64, § 2º, a, 74 e 75, I, da RN 1.000/21).

A consulta ao ONS é devida nos casos em que a distribuidora apurar “a existência de impactos no sistema de transmissão” (art. 75, I, da RN 1.000/21). Aqui, convém dar destaque à preocupação do órgão regulador com a segurança da rede elétrica. Como se verá adiante, eventual parecer desfavorável do ONS poderá, inclusive, servir de fundamento para a recusa da conexão pela distribuidora (art. 76, § 4º, da RN 1.000/21).

Apresentado o orçamento, o usuário deverá se manifestar sobre ele no prazo concedido pela distribuidora, salvo nas hipóteses em que o orçamento não aponte necessidade de participação financeira do usuário, ocasião em que deverá ser aprovado no prazo de 10 dias úteis, sob pena de concordância tácita (art. 83, I e II, da RN 1.000/21).

Após a aprovação do orçamento, a distribuidora deverá apresentar ao usuário, o Contrato do Uso do Sistema de Distribuição - CUSD, que será acompanhado do Acordo Operativo ou do Relacionamento Operacional, a depender do tipo de conexão realizada (art. 84 da RN 1.000/21). O contrato deverá ser devolvido assinado em até 30 dias, contados do

recebimento, mesmo prazo em que o usuário deverá pagar os custos da obra de sua responsabilidade (art. 85 da RN 1.000/21). *É nesse momento, portanto, que será celebrado o negócio jurídico entre a distribuidora e o usuário de energia elétrica.*

Ao final da execução das obras, pela distribuidora ou pelo usuário, será realizada vistoria na unidade consumidora, nos prazos previstos no art. 91 da RN 1.000/21. Após a vistoria, a distribuidora deverá apresentar ao usuário o relatório de vistoria, no qual constará a aprovação ou a reprovação da instalação (art. 93 da RN 1.000/21). Em caso de reprovação, o relatório de vistoria deverá ser disponibilizado ao usuário em até 3 dias úteis após a vistoria (art. 94, caput, da RN 1.000/21) e, uma vez sanadas as pendências dispostas no referido relatório, o usuário poderá solicitar nova vistoria da unidade consumidora (art. 94, § 1º, da RN 1.000/21).

IV - O entendimento firmado pela ANEEL no Despacho 3.438/23

Recentemente, a ANEEL proferiu o Despacho 3.438/23, no qual firmou o entendimento de que o orçamento de conexão de MMGD somente poderia ser alterado ou revogado nas restritas hipóteses previstas nos arts. 83, §§ 5º, 7º e 8º, e 655-E da Resolução Normativa 1.000/21 da ANEEL. Ainda de acordo com a Agência, a não observância dessas regras autorizaria o usuário a promover a execução forçada do orçamento original e obrigaria a distribuidora a devolver, em dobro, os eventuais valores pagos a maior pelos usuários, na forma do art. 103 da RN 1.000/21.

Abram-se parênteses para esclarecer quais são as hipóteses de revogação do orçamento de conexão que restaram chanceladas pela ANEEL. O art. 83, § 7º, da RN 1.000/21 estabelece que o orçamento *perderá a sua validade* nas hipóteses em que o usuário (i) não tenha aprovado o orçamento nos prazos estabelecidos pela distribuidora; (ii) não tenha realizado o pagamento da sua participação financeira ou dos custos de adequação no sistema de medição; (iii) não tenha devolvido os contratos assinados no prazo estabelecido pela distribuidora; (iv) tenha apresentado pedido de desistência expresso à distribuidora; ou (v)

tenha ocorrido a transferência do controle societário da empresa para a qual foi emitido o orçamento.

Já o *cancelamento* do orçamento é autorizado quando tenha sido realizada (i) a comercialização de orçamento de conexão (art. 83, § 8º, da RN 1.000/21); ou (ii) a divisão da central geradora em unidades de menor porte com o fim de enquadrá-la em MMGD (art. 655-E, § 2º, I, da RN 1.000/21). Já o art. 83, § 5º, por sua vez, dispõe que o orçamento de conexão pode ser *alterado* mediante livre acordo entre a distribuidora e o usuário.

Segundo a Agência, portanto, quaisquer motivos de ordem técnica, como, por exemplo, eventual incapacidade da rede de transmissão, reconhecida pelo ONS, não poderiam servir de fundamento para a alteração ou a revogação do orçamento de conexão, pois, supostamente, não estariam expressamente previstos na Resolução Normativa 1.000/21.

O Despacho 3.438/23 foi proferido pela ANEEL no âmbito do processo administrativo 48500.005218/2020-06, instaurado após o recebimento de reclamações de usuários solicitantes de conexões de MMGD, que alegavam que os seus orçamentos de conexão haviam sido arbitrariamente alterados ou revogados após a publicação da Resolução Normativa 1.059/23 da ANEEL.

Com efeito, a RN 1.059/23 alterou o art. 73 da RN 1.000/21, para prever a possibilidade de as distribuidoras, ao realizarem os estudos prévios à elaboração do orçamento de conexão, apresentarem alternativas para viabilizar as conexões que pudessem acarretar inversão do fluxo de energia⁴. Tratava-se, assim, de importante avanço na regulação da MMGD, com o objetivo de preservar a segurança e a confiabilidade do sistema elétrico.

Ocorre que a ANEEL, ao proferir o Despacho 3.438/23, afirmou que a Resolução 1.059/23 não poderia ser aplicada aos orçamentos de conexão emitidos antes da sua vigência, em virtude do princípio da irretroatividade das normas. Foi além, entendeu que o orçamento

⁴ A inversão do fluxo é o fenômeno que ocorre quando a energia gerada é maior que a consumida e, por isso, o fluxo de potência sai de seu curso natural — dos geradores para as unidades consumidoras — e passa a fluir em sentido inverso — das unidades consumidoras de volta aos geradores.

de conexão possui natureza de proposta contratual e, por isso, vincularia a distribuidora aos seus termos. Para tanto, fez menção aos arts. 35, I, e 40, § 2º, do Código de Defesa do Consumidor e ao art. 427 do Código Civil, cujas redações abaixo se transcrevem, para facilitar o exame da questão:

CDC. “Art. 35. Se o fornecedor de produtos ou serviços recusar cumprimento à oferta, apresentação ou publicidade, o consumidor poderá, alternativamente e à sua livre escolha:

I - exigir o cumprimento forçado da obrigação, nos termos da oferta, apresentação ou publicidade;”

CDC. “Art. 40. O fornecedor de serviço será obrigado a entregar ao consumidor orçamento prévio discriminando o valor da mão-de-obra, dos materiais e equipamentos a serem empregados, as condições de pagamento, bem como as datas de início e término dos serviços.

(...)

§ 2º Uma vez aprovado pelo consumidor, o orçamento obriga os contraentes e somente pode ser alterado mediante livre negociação das partes.”.

CC. “Art. 427. A proposta de contrato obriga o proponente, se o contrário não resultar dos termos dela, da natureza do negócio, ou das circunstâncias do caso.”

Nesse ponto, é possível constatar o principal equívoco do entendimento firmado pela ANEEL. Como será tratado adiante, o orçamento de conexão não pode ser visto como proposta final de contrato, tampouco sob a ótica simplista do Código de Defesa do Consumidor, em prejuízo do interesse coletivo inerente aos contratos de concessão de serviços públicos e da necessidade de preservação da rede de distribuição de energia. O orçamento de conexão constitui, em verdade, ato administrativo, que obedece ao interesse público e às normas regulatórias — no caso, a Resolução Normativa 1.000/21 da ANEEL. E,

analisando-se adequadamente os termos da referida Resolução, não restam dúvidas de que as hipóteses de revogação do orçamento ali previstas não podem ser — como não são — exaustivas.

A Associação Brasileira de Distribuidoras de Energia Elétrica - ABRADÉE interpôs recurso administrativo contra o Despacho 3.438/23. À época, a Procuradoria Federal junto à ANEEL opinou pelo parcial provimento do recurso, para que fossem acatadas apenas as reclamações dos usuários que tiveram os seus orçamentos de conexão cancelados após a sua aprovação. Conquanto tenha entendido que o aceite do orçamento pode vincular a distribuidora — e não apenas a assinatura do CUSD, como se defenderá neste ensaio, ressalvadas ainda as hipóteses de não cumprimento do pacto nos moldes em que firmados, em razão de caso fortuito ou força maior —, em sua fundamentação, por outro lado, a PF bem pontuou que *“O orçamento enviado pela distribuidora, por si só, não representa um ato jurídico perfeito. (...) Na hipótese dos autos, o que vincula o ofertante é o contrato, este é o ato jurídico perfeito que não pode ser modificado por norma superveniente”*.

Não obstante as relevantes considerações prestadas pela Procuradoria Federal em seu parecer, a Diretoria Colegiada da ANEEL negou provimento ao recurso administrativo da ABRADÉE, sob os mesmos argumentos que fundamentaram a prolação do Despacho 3.438/23.

V - A natureza de ato administrativo do orçamento de conexão e o necessário diálogo entre as fontes normativas aplicáveis

A Constituição Federal, em seu art. 175, IV, determinou a criação de Lei federal para dispor sobre “a obrigação de manter o serviço adequado” das concessionárias de serviços públicos. Com o objetivo de regulamentar o dispositivo constitucional, foi publicada a Lei 8.987/95 (Lei Geral de Concessões), cujo art. 6º determina que “toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de *serviço adequado*”, sendo este último aquele que “satisfaz as condições de regularidade, continuidade, *eficiência*, *segurança*, *atualidade*, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”. O art. 31, I, da mesma Lei determina que

é obrigação da concessionária “prestar serviço adequado, na forma prevista nesta Lei, *nas normas técnicas aplicáveis* e no contrato”.

O II do art. 175 da CF, por sua vez, preceituou a criação de Lei federal para regulamentar “os direitos dos *usuários*”. Assim, foi promulgada a Lei 13.460/17, que dispõe sobre a “participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública”, sendo, em sua totalidade, norma especial em relação à legislação consumerista. O art. 2º da referida Lei define o usuário de serviços públicos como a “pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público”.

Há relevante distinção entre o regime jurídico atribuído aos consumidores e aos usuários de serviços públicos, o que justificou a criação de leis federais específicas para ambas as categorias. Isso porque, no primeiro, levam-se em consideração apenas os interesses particulares das partes que celebraram o negócio. No caso dos usuários de serviços públicos, de outro lado, deve-se, necessariamente, levar em consideração o interesse da coletividade como um todo. É essa a razão pela qual a abalizada doutrina destaca a impossibilidade de se aplicar o Código de Defesa do Consumidor, de modo indiscriminado e isolado, às situações que envolvam usuários de serviços públicos:

"O CDC não pode ser aplicado indiscriminadamente aos serviços públicos, já que eles não são atividades econômicas comuns, sujeitas à liberdade de empresa e desconectadas da preocupação de manutenção de um sistema prestacional coletivo.

Os serviços públicos, ao revés, constituem atividades de prestação de bens e serviços muitas vezes titularizadas pelo Estado com exclusividade, só podendo ser prestados por particulares enquanto delegatários (*res extra commercium*). A razão para tais atividades econômicas serem retiradas da livre iniciativa e submetidas a um regime jurídico tão especial se explica pelo fato de visarem a assegurar os interesses dos cidadãos enquanto integrantes de uma

mesma sociedade, não como pessoas individualmente consideradas"
(ARAGÃO [3])

A leitura dos dispositivos supracitados deixa claro que toda concessionária de energia elétrica deve adotar medidas para garantir a prestação do serviço público adequado aos seus *usuários* — dentre elas, por óbvio, garantir a segurança do sistema e da rede elétrica. Também para assegurar a adoção dessas medidas é que a prestação dos serviços públicos de fornecimento de energia é altamente regulada e obedece às normas especializadas da ANEEL.

Com efeito, o art. 2º da Lei 9.427/96, que instituiu a ANEEL, prevê que a Agência “tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal”. Do mesmo modo, o art. 3º, X, da referida Lei permite à ANEEL “fixar as multas administrativas a serem impostas aos concessionários, permissionários e autorizados de instalações e serviços de energia elétrica”.

Essa mesma perspectiva, portanto, deve ser utilizada para analisar os orçamentos de conexão de MMGD emitidos pelas distribuidoras de energia. Não se está diante de proposta ou de negócio jurídico firmado entre particulares, passível de solução pela aplicação, pura e simples, da legislação civil ou consumerista. Trata-se de ato administrativo, emitido ainda durante a fase negocial, eivado de inegável interesse público e que obedece às normas técnicas da Administração Pública, qual seja, a Resolução Normativa 1.000/21 da ANEEL.

A solução mais adequada de eventual controvérsia envolvendo as conexões de MMGD, portanto, deve se dar por meio de um diálogo entre as fontes normativas existentes, nos limites de sua aplicação. Aplicam-se, assim, a Resolução Normativa 1.000/21 da ANEEL, a Lei 8.987/95, a Lei 13.460/17 e, no que couber, a legislação consumerista e civilista. Mas, nenhuma delas de modo isolado ou excludente.

Sobre o tema, a doutrina define o diálogo das fontes como o uso de um pluralismo de fontes normativas, de modo harmônico e coerente entre si, para se chegar à solução mais justa e eficiente de determinada controvérsia. Veja-se:

"O uso da expressão do mestre, 'diálogo das fontes', é uma tentativa de expressar a necessidade de uma aplicação coerente das leis de direito privado, coexistentes no sistema. É a denominada 'coerência derivada ou restaurada' (cohérence dérivée ou restaurée), que, em um momento posterior à descodificação, à tópica e à microrrecodificação, procura uma eficiência não hierárquica, mas funcional do sistema plural e complexo de nosso direito contemporâneo, a evitar a 'antinomia', a 'incompatibilidade' ou a 'não coerência'.

'Diálogo' porque há influências recíprocas, 'diálogo' porque há aplicação conjunta das duas normas ao mesmo tempo e ao mesmo caso, seja complementarmente, seja subsidiariamente, seja permitindo a opção pela fonte prevalente ou mesmo permitindo uma opção por uma das leis em conflito abstrato - solução flexível e aberta, de interpenetração, ou mesmo a solução mais favorável ao mais fraco da relação (tratamento diferente dos diferentes)" (BENJAMIN [4])

A jurisprudência pátria já reconheceu que os serviços públicos não podem ser interpretados à luz de uma norma isolada, mas, sim, de um diálogo entre as fontes normativas existentes, sobretudo considerando-se o interesse coletivo por trás do regime:

“1. O Código de Defesa do Consumidor (CDC), em seus arts. 4º, 6º, e 22, é claro no sentido da incidência da norma no tocante a serviços públicos remunerados mediante tarifa ou taxa. Há preocupação com a manutenção dos serviços essenciais e proteção à dignidade da pessoa humana. Todavia, a constatação de que os serviços públicos relativos

ao fornecimento de água e energia elétrica estão sujeitos ao CDC não afasta análise conjunta com outras normas especiais.

2. O diálogo das fontes, no sentido de interpretação e aplicação simultânea de outros diplomas normativos, é necessário, sobretudo porque a prestação de serviços públicos por delegação está sujeita à Lei 8.987/95 (Lei de concessões e permissões de serviço público).” (TJDF, Apelação Cível 0720237-08.2024.8.07.0000, 6ª Turma Cível, Des. relator Leonardo Roscoe Bessa, DJe de 18.7.24)

Acrescente-se, ainda, que o orçamento de conexão sequer possui as características de uma proposta de contrato, o que reforça a insuficiência da legislação civilista e consumerista para solucionar a questão.

A proposta de contrato, para que seja classificado como tal, deve “reunir três predicados concorrentes, a saber: (a) completude; (b) seriedade; (c) forma.” (ASSIS [5]). Ao tratar do requisito da completude, a doutrina afirma que a proposta contratual se classifica como uma “declaração unilateral receptícia, que se distingue por *já conter todos os elementos essenciais à formação do contrato*” (TEPEDINO [6]).

O orçamento de conexão contém as informações sobre as condições, os custos e os prazos necessários às obras de instalação de conexão, todas elaboradas em observância ao critério de mínimo custo global (art. 69 da RN 1.000/21). Todavia, embora a aceitação do orçamento de conexão possa autorizar o início das obras, a conexão de MMGD, segundo o art. 84 da RN 1.000/21, exige a celebração do Contrato de Uso do Sistema de Distribuição, que será acompanhado do Acordo Operativo (nas hipóteses de minigeração) e do Relacionamento Operacional (nos casos de microgeração).

O Contrato de Uso do Sistema de Distribuição possui cláusulas específicas, exigidas pelos arts. 145, 146 e 147 da RN 1.000/21, sobre (i) a data de início do faturamento e prazo de vigência; (ii) a identificação do local, das características e da demanda do ponto de conexão;

(iii) as condições de prorrogação e encerramento das relações contratuais; (iv) a modalidade tarifária e critérios de faturamento; (v) aplicação da tarifa e dos tributos; (vi) regras de aplicação dos benefícios tarifários; (vii) forma e periodicidade de reajuste da tarifa; (viii) critérios para a cobrança de multa, atualização e juros de mora; (ix) horário dos postos tarifários; (x) montante contratado (MUSD); (xi) condições de acréscimo e redução do MUSD; (xii) obrigatoriedade do consumidor e dos demais usuários de manutenção dos dados cadastrais; (xiii) obrigatoriedade de observância das normas e padrões vigentes (em especial, o Módulo 3 do PRODIST), dentre outras.

Já o acordo operativo, cujo modelo está previsto no Módulo 3 do PRODIST – Procedimentos de Distribuição de Energia Elétrica, traz informações sobre (i) o CUSD ao qual está vinculado; (ii) os procedimentos operacionais; (iii) a codificação de equipamentos e sistema de distribuição nas fronteiras; (iv) os meios de comunicação e fluxo de informações; (v) aspectos de segurança, dentre outros.

O Relacionamento Operacional, por sua vez, que também possui modelo anexo ao Módulo 3 do PRODIST, destaca as principais informações da relação que será mantida entre as partes, como o prazo de vigência, a abrangência, as responsabilidades, as hipóteses de desligamento, as condições de segurança e a estrutura do sistema de microgeração.

Como se vê, o orçamento de conexão não constitui documento que, por si só, se aceite, constitui o negócio jurídico final, que só se dá com a assinatura do CUSD. Tampouco possui as características essenciais do negócio, para que possa ser classificado como proposta contratual. As características primordiais do negócio, como os requisitos de operação e manutenção da conexão de MMGD, as condições da injeção de energia, as responsabilidades das partes e as hipóteses de extinção do contrato, estão previstos apenas nos documentos que serão assinados pelo usuário: o CUSD, acompanhado do Acordo Operativo ou do Relacionamento Operacional.

VI - A interpretação lógico-sistemática da Resolução Normativa 1.000/21 da ANEEL

Demonstrada a natureza de ato administrativo do orçamento de conexão, que, nessa qualidade, obedece às disposições da Resolução Normativa 1.000/21 e dos direitos dos usuários, imperioso destacar que a referida Resolução não traz hipóteses taxativas de revogação e alteração do orçamento de conexão, como entendeu a ANEEL no Despacho 3.438/23.

A RN 1.000/21 permite, por exemplo, que a distribuidora, ao realizar os estudos prévios à elaboração do orçamento de MMGD, caso tenha constatado que a conexão poderá causar danos ao sistema elétrico e, por esse motivo, tenha solicitado parecer autorizativo do ONS (art. 75 da RN 1.000/21), que resultou desfavorável à realização da conexão (art. 76, § 4º, da RN 1.000/21), reprove o pedido de conexão.

Com efeito, o art. 75 da RN 1.000/21 da ANEEL determina que a distribuidora deve solicitar a avaliação do ONS nos casos em que “I - a análise indicar a existência de impactos no sistema de transmissão”. O prazo para o ONS apresentar o seu parecer será de 30 dias (art. 76, caput, da RN 1.000/21). Segundo o art. 76, § 4º, da RN 1.000/21, “caso a resposta do ONS conclua pela inviabilidade de conexão e não exista alternativa para viabilizá-la, a distribuidora deve informar a avaliação do ONS ao consumidor e demais usuários, observado o § 2º do artigo 17”.

Na mesma linha, o art. 73 da RN 1.000/21 permite que as distribuidoras, no orçamento de conexão, apresentem propostas aos usuários para viabilizar as conexões de MMGD que possam acarretar inversão de fluxo, que podem, ou não, ser aceitas pelo usuário. Caso não sejam aceitas, a conexão não será realizada, garantindo-se, assim, a conservação do sistema.

Relevante citar, ainda, o art. 40 da RN 1.000/21, segundo o qual “é responsabilidade do consumidor e demais usuários manter a adequação técnica e a segurança de suas instalações”. O art. 44 da Resolução segue a mesma linha, ao prever que, caso as instalações do usuário (como as fontes de MMGD, por exemplo) provoquem danos ao sistema elétrico, a distribuidora poderá solicitar o pagamento das obras necessárias à correção dos danos, o reembolso dos gastos incorridos pela distribuidora e, ainda, a instalação dos equipamentos corretivos necessários.

Adicionalmente, o PRODIST - Procedimentos de Distribuição de Energia Elétrica, que complementa a RN 1.000/21, prevê, no art. 83 de seu Módulo 3 - Conexão ao Sistema de Distribuição de Energia Elétrica, que “É responsabilidade do usuário realizar a preservação do sistema de distribuição acessado contra os efeitos de quaisquer perturbações originadas em suas instalações”.

Denota-se, assim, que a Resolução 1.000/21 da ANEEL é pautada na preservação da segurança da rede e no funcionamento harmonioso do sistema elétrico. Não poderia ser de outra forma, pois, como visto, as normas regulatórias devem assegurar que a distribuidora forneça energia elétrica de modo adequado, eficiente, seguro e atual. O próprio art. 4º, § 1º, da RN 1.000/21, em consonância ao que dispõe a Lei 8.987/95, determina que a “distribuidora é responsável pela prestação de serviço adequado”, sendo este aquele que “satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

A interpretação lógico-sistemática da Resolução Normativa 1.000/21, portanto, é suficiente para se concluir que as hipóteses de revogação e alteração do orçamento de conexão ali previstas não são exaustivas. Afinal, não é crível, para não dizer ilógico, que a Resolução obrigue as distribuidoras a prestar um serviço seguro e eficiente e, simultaneamente, impeça que elas revoguem orçamentos de MMGD quando constatarem que a conexão causará danos às redes de distribuição e transmissão e, por consequência, a todo o sistema elétrico.

Mas não é só. A RN 1.000/21 prevê, em seu art. 17, que “a distribuidora é obrigada a realizar a conexão na modalidade permanente, conforme condições deste Capítulo, *desde que as instalações elétricas do consumidor e demais usuários satisfaçam às condições técnicas de segurança, proteção, operação e demais condições estabelecidas na legislação*”.

E, mais. O § 2º do art. 17, sem fazer qualquer distinção quanto ao momento (se antes ou após o envio do orçamento de conexão) estabelece que, “*caso a distribuidora não possa*

realizar a conexão por motivo que não seja de sua responsabilidade, deve informar os motivos ao consumidor e demais usuários”.

A própria RN 1.000/21, portanto, prevê o direito de as distribuidoras recusarem eventuais conexões de MMGD que não atendam aos critérios mínimos do caput do art. 17 ou por motivos alheios e elas, o que pode ser feito por meio da revogação do orçamento de conexão já emitido. Afinal, não há qualquer restrição na Resolução quanto ao momento e o modo da recusa⁵, mas, sim, previsões expressas no sentido de que o serviço deve ser prestado de modo adequado, seguro, eficiente e *atual*.

Sabe-se que “a interpretação do direito é interpretação do direito, e não textos isolados, desprendidos do direito. Não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços. Um texto de direito isolado, destacado, desprendido do sistema jurídico, não expressa significado normativo algum”. (GRAU [7]).

Embora não se negue que a Resolução Normativa 1.000/21 da ANEEL preveja, nos arts. 83 e 655-E, algumas hipóteses de perda de validade e cancelamento do orçamento de conexão, elas não podem ser vistas de modo exaustivo ou lidas isoladamente, como fez a ANEEL no Despacho 3.438/23, quando, em verdade, a interpretação lógico-sistemática da Resolução não deixa dúvida de que as situações ali dispostas são meramente exemplificativas.

VII - Subsidiariamente, a proposta contratual não é *ad eternum*

Ainda que se pudesse afirmar que o orçamento de conexão possui natureza de proposta de contrato, o que se admite apenas para argumentar, a proposta, por si só, não constitui ato jurídico perfeito, que só se dá com a celebração do contrato, tampouco é capaz

⁵ É certo ainda que, “por questão de hermenêutica jurídica, as normas que restringem direitos devem ser interpretadas restritivamente, não comportando exegese ampliativa” (REsp 1.699.022, 4ª Turma, Ministro relator Luis Felipe Salomão, DJe de 1º.7.19). Não cabe à ANEEL, portanto, conferir interpretação ampliativa à norma, para incluir exigência que não está prevista na Resolução.

de produzir efeitos sozinha, pois, se não é aceita, não constitui negócio jurídico. Esse é o entendimento de parte da doutrina⁶:

“O contrato é um conceito jurídico. É uma abstração, tal como o negócio jurídico, embora este seja um conceito de mais requintada elaboração e desde logo mais abrangente. O suporte básico de um negócio jurídico é uma declaração de vontade, ou, se se quiser, uma declaração negocial; os negócios jurídicos unilaterais resultam de uma só declaração. *Mas, proposta e aceitação, conquanto declarações de vontade, por si só, não são negócios jurídicos; juntas, constituem um negócio jurídico.* Enquanto este não se forme constituem-se em atos jurídicos, que produzem apenas os efeitos expressamente previstos em lei. *Poderá, quando muito, dizer-se que são atos jurídicos negociais para contrapô-los ao atos jurídicos não negociais (...)*

A proposta, por si só, sem a aceitação, não gera quaisquer efeitos; o seu único efeito útil é gerar uma contraproposta ou aceitação. E este é um efeito que decorre unicamente da lei. Com efeito, a vontade do proponente é a de celebrar um contrato e a do destinatário pode não ser: neste caso, a proposta não tem qualquer efeito útil, nem sequer o de dar origem à aceitação.” (MIRANDA [8])

Assim, nas propostas a longo prazo, deve ser facultado ao proponente a revogação da proposta se, durante o tempo em que o destinatário ponderava sobre o seu aceite, as circunstâncias em que a proposta foi elaborada tenham sofrido alterações significativas. Até mesmo porque “ninguém pode se ver vinculado por uma mera proposta contratual de modo permanente, mesmo quando a oferta tenha caráter irrevogável, tampouco alguém pode obrigar-se de modo perpétuo” (CUADRADO PÉREZ [9]).

⁶ Há corrente doutrinária que classifica a proposta como negócio jurídico unilateral: “Configura negócio jurídico unilateral, na medida em que sua eficácia decorre da força jurígena da própria manifestação do proponente, independente da manifestação de quem a recebe, cuja anuência será indispensável para o aperfeiçoamento do contrato.” (TEPEDINO [13])

Esse é o entendimento da mais célebre doutrina:

“A vinculatividade da proposta resulta do fato de se querer facultar ao destinatário dela um certo grau de segurança para que, no meio-tempo em que sobre ela medita, a fim de tomar uma decisão, o proponente não possa frustrar suas legítimas expectativas, revogando a proposta. *Não quer dizer isso, todavia, que, numa proposta de longo prazo, não se deva facultar ao proponente tal revogação se, nesse meio-tempo, houverem se alterado substancialmente as condições sobre as quais assentou a proposta, imprevisíveis no momento de sua emissão*, sendo, por outro lado, tal fato conhecido do destinatário, ou dele cognoscível, pois que, em tal caso, não se pode, razoavelmente, exigir do proponente essa vinculação.” (MIRANDA [10])

-.-.-

“A vinculação, não obstante a possibilidade de sua exclusão, não se baseia na vontade tipicamente existente do proponente, pois essa vontade está, normalmente, voltada somente ao contrato em caso de aceitação da proposta. A lei dispôs a vinculação à proposta para dar ao destinatário uma posição jurídica segura, principalmente em caso de uma proposta a longo prazo, em razão do tempo que correrá até a sua extinção. O destinatário, até o fim do prazo a ele concedido, deverá ponderar consigo mesmo se quer aceitar a proposta, sem temer que o proponente possa modificar sua decisão e revogar a sua proposta. *Todavia, em uma proposta a longo prazo deve permitir-se ao proponente a revogação se no tempo decorrido tenham se modificado substancialmente as circunstâncias que deram ensejo à proposta*. Isso não é válido, certamente, se a mudança era previsível e o proponente tenha aceitado o risco.” (LARENZ [11])

Indene de dúvida, portanto, que a modificação das características em que foi elaborado o orçamento, em razão de evento imprevisível, quando este ainda não aceito pelo usuário, autorizam que a distribuidora o revogue.

VIII - Impossibilidade de cumprimento do orçamento de conexão em razão de caso fortuito ou força maior

Admitindo-se, todavia, que o orçamento de conexão já tenha sido aceito pelo usuário, é possível que o seu cumprimento, nos termos em que emitido, tenha se tornado impossível, em razão da incapacidade da rede de transmissão receber novas conexões de MMGD, por exemplo.

Nesse cenário, é possível que a distribuidora suspenda a execução do orçamento em razão de evento de caso fortuito ou força maior, até que cesse o fato que causou a suspensão, nos exatos termos do art. 89, V, da RN 1.000/21. É permitido à distribuidora, ainda, deixar de realizar a conexão, por motivos alheios à sua vontade, como expressamente autoriza o art. 17, § 2º, da RN 1.000/21.

O exímio doutrinador Flávio Tartuce esclarece “ser melhor, do ponto de vista didático de categórico, definir o caso fortuito como o evento totalmente imprevisível decorrente de ato humano ou de evento natural. Por seu turno, a força maior constitui um evento previsível, mas inevitável e irresistível, resultante de uma outra causa” (TARTUCE [12]).

Aqui, deve-se lembrar que o setor de energia é subdividido nos segmentos de geração, transmissão, distribuição e comercialização. Os leilões de transmissão são promovidos pela ANEEL, a fiscalização do SIN é realizada pelo ONS e o planejamento da expansão das linhas de transmissão é feito pela Empresa de Pesquisa Energética - EPE, segmentos sobre os quais a distribuidora não possui qualquer ingerência.

Não há dúvida, assim, que perturbações no sistema de transmissão, enquanto não sanadas ou administradas pelo Poder Concedente, configuram evento de força maior ou caso

fortuito em relação às distribuidoras, que autoriza a suspensão ou a revogação do orçamento de conexão de MMGD.

IX - Conclusão

Conquanto não se negue a relevância da MMGD como fonte renovável de geração de energia, o fato é que o sistema elétrico brasileiro possui limitações, reconhecidas pelo próprio ONS, à sua implantação. O entendimento firmado pela ANEEL no Despacho 3.438/23, sob o pretexto de proteger os usuários de energia elétrica e evitar o desperdício de energia, acaba por agravar ainda mais o problema e, ao final, prejudica o funcionamento harmonioso do sistema.

Quem paga a conta não é apenas a distribuidora, que se vê obrigada a arcar com extensos custos para tentar viabilizar as conexões. A expansão desordenada da MMGD afeta a confiabilidade de todo o sistema elétrico e, assim, prejudica os usuários que não usufruem daquela conexão de MMGD, as fontes geradoras centralizadas e até mesmo outras conexões de geração distribuída naquela mesma localidade.

Não se pode exigir que as distribuidoras de energia elétrica descumpram deveres basilares da Constituição Federal, da Lei 8.967/95, da Lei 13.460/17 e da Resolução Normativa 1.000/21 da ANEEL, para cumprir outros, originados de entendimentos restritivos da Agência, e não dos termos da própria Resolução. O papel dos órgãos reguladores é, em verdade, agir de forma coordenada e integrada para assegurar que as distribuidoras atendam às normas regulatórias e ao interesse coletivo, valendo-se, sempre que necessário, de diálogo entre múltiplas fontes normativas, como defendido neste ensaio.

REFERÊNCIAS

- [1] OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO – ONS. Plano de Operação Elétrica de Médio Prazo do SIN [ciclo de 2025 a 2029]. Disponível em: <https://www.ons.org.br/paginas/energia-no-futuro/suprimento-eletrico/parpel2024/sumario-executivo/index.html>. Acessado em: 22.10.25, às 14h58.
- [2] OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO - ONS. Relatório Anual 2024. Disponível em: <https://www.ons.org.br/AcervoDigitalDocumentosEPublicacoes/Relat%C3%B3rio%20Anual%20ONS%202024.pdf>. Acessado em: 22.10.25, às 14h56;
- [3] ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 519-520;
- [4] BENJAMIN, Antonio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. *Manual de direito do consumidor*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 89-90;
- [5] ASSIS, Araken de; ANDRADE, Ronaldo Alves de; ALVES, Francisco Glauber Pessoa. *Comentários ao Código Civil Brasileiro: do direito das obrigações [arts. 421 a 578]*. Coord. ARRUDA ALVIM; THEREZA ALVIM. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 161;
- [6] TEPEDINO, Gustavo; KONDER, Carlos Nelson; BANDEIRA, Paula Greco. *Fundamentos do direito civil: contratos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 93;
- [7] GRAU, Roberto Eros. *Ensaio e discurso sobre a interpretação e aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 33-46;
- [8] MIRANDA, Custódio da Piedade Ubaldino. *Comentários ao Código Civil: dos contratos em geral [arts. 421 a 480]*. São Paulo: Saraiva, 2023. p. 131;
- [9] CUADRADO PÉREZ, Carlos. *Oferta, aceptación y conclusión del contrato*. Bolínia: Publicaciones del Real Colegio de España, 2003. p. 107. Tradução livre;
- [10] MIRANDA, Custódio da Piedade Ubaldino. *Comentários ao Código Civil: dos contratos em geral [arts. 421 a 480]*. São Paulo: Saraiva, 2023. p. 131;
- [11] LARENZ, Karl. *Derecho civil: parte general*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1978. p. 713. Tradução livre;

- [12] TARTUCE, Flávio. *Responsabilidade civil*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025. p. 318;
- [13] TEPEDINO, Gustavo; KONDER, Carlos Nelson; BANDEIRA, Paula Greco. *Fundamentos do direito civil: contratos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 93;