

CONTRIBUIÇÕES REFERENTES À CONSULTA PÚBLICA Nº 201/2025

**NOME DA INSTITUIÇÃO: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE GRANDES
CONSUMIDORES INDUSTRIAIS DE ENERGIA E DE CONSUMIDORES LIVRES –
ABRACE**

Ministério de Minas e Energia

ATO REGULATÓRIO: Consulta Pública nº 201/2025

OBJETO: Proposta de diretrizes e regras para a contratação e atuação de Verificador Independente nas concessões e permissões de distribuição de energia elétrica.

A ABRACE Energia, associação setorial que representa os grandes consumidores de energia, apresenta suas contribuições à Consulta Pública referente à Nota Técnica nº 12/2025/DPSE/SNEE.

Parabenizamos este ministério pela iniciativa de trazer à pauta o debate sobre o aprimoramento da governança e da transparência no segmento de distribuição. Reconhecemos a relevância estratégica de se endereçar a confiabilidade dos dados setoriais, especialmente diante das transições normativas de *Open Energy* e da possível digitalização intensiva das redes. Em razão da existência de assimetrias

de informação estruturais no segmento de distribuição que demandam aprimoramento regulatório, analisamos os riscos, oportunidades e as condições indispensáveis para que a figura do Verificador Independente, caso instituída, atue efetivamente em prol do consumidor e melhor funcionamento do setor elétrico.

1. Do problema regulatório e da Assimetria de Informação

O segmento de distribuição de energia elétrica configura-se inequivocamente como um monopólio natural. Segundo autores clássicos da regulação, como Alfred Kahn (The Economics of Regulation) e Jean Tirole (The Theory of Industrial Organization), em mercados onde a competição é inviável, a regulação deve atuar como um substituto das forças de mercado para induzir eficiência. Entretanto, a eficácia desse contrato regulatório é intensamente limitada pela assimetria de informação entre o regulador e a concessionária, uma vez que o regulador nunca possuirá o mesmo nível de conhecimento sobre os custos reais e a operação física da empresa regulada. Nesse contexto, a Nota Técnica identifica que a governança atual do setor elétrico brasileiro agrava essa falha de mercado ao depender excessivamente da autodeclaração de dados pelas distribuidoras.

O ponto crítico reside na gestão dos indicadores de continuidade (DEC e FEC). A própria Nota reconhece um cenário de risco moral, onde as informações prestadas pelas concessionárias coincidem de forma sensível com os valores necessários para manter os indicadores dentro dos limites regulatórios. Na prática, percebe-se que o modelo atual cria um ambiente onde a concessionária, na intenção de proteger seu equilíbrio financeiro, tende a justificar as interrupções como eventos externos sempre que possível. Essa dinâmica gera uma barreira de visibilidade que impede de distinguir claramente o que foi uma fatalidade sistêmica do que é, de fato, uma lacuna na manutenção operacional. Como a fiscalização da ANEEL, restringida por limitações de recursos, é forçada a se limitar à análise documental *ex-post*, o consumidor acaba por financiar ineficiências ocultas, configurando uma falha alocativa que demanda correção.

Reforçando a admissão da Nota Técnica de que "não há estudos conclusivos que atestem a vantajosidade" da medida no setor elétrico, apontamos que os exemplos citados como

referência: concessões rodoviárias (ANTT) e saneamento (Agenera/FIPE), constituem equivalências técnicas errôneas. Embora classificados como infraestrutura, saneamento e rodovias operam com ativos estáticos, onde a verificação recai sobre obras civis ou medição volumétrica. Já a distribuição de energia lida com um bem que exige simultaneidade entre geração e consumo.

A tentativa de introduzir a figura do Verificador Independente de setores de infraestrutura estática para um de infraestrutura dinâmica é preocupante. No saneamento, a assimetria reside majoritariamente na execução de CAPEX; na energia, a assimetria crítica está nos dados operacionais (OPEX) e na causalidade das interrupções. A complexidade do setor elétrico torna os *benchmarks* do saneamento insuficientes para justificar a importação desse modelo.

2. Da necessidade do Verificador Independente

A introdução do Verificador Independente é, em tese, uma ferramenta válida, mas sua necessidade deve ser condicionada estritamente à eficiência de custos. A introdução de um novo agente no setor de distribuição deve ser analisada com cautela, uma vez que, em um monopólio natural, qualquer custo adicional ineficiente é compulsoriamente transferido ao consumidor, que não possui a opção de mudar de fornecedor.

Embora o sistema exija mecanismos robustos de controle, a criação desta nova figura representa um aumento nos custos de transação do setor. Há o risco econômico de que esse agente se torne apenas uma camada burocrática adicional, cujos encargos serão repassados às tarifas, sem garantia de retorno em qualidade. O consumidor corre o risco de arcar com um cenário de dupla fiscalização ineficiente, pagando a Taxa de Fiscalização (TFSEE) para a ANEEL e, cumulativamente, o contrato do Verificador. Se este atuar meramente para validar burocraticamente dados, estaremos diante de uma falha de mercado onde o consumidor financia a própria assimetria de informação que o prejudica.

Contrapondo-se à justificativa de que a rápida evolução tecnológica dificulta a fiscalização, sustentamos que a própria modernização deve ser a solução de baixo custo, e não motivo para criar estruturas onerosas. Sob a ótica da eficiência, é incongruente combater desafios digitais com

soluções intensivas em mão de obra, como firmas de verificação. A regulação moderna deve priorizar o investimento em interoperabilidade de dados via APIs.

Experiências internacionais demonstram que a auditoria contínua via algoritmos e Inteligência Artificial é economicamente mais viável e escalável para sanar a heterogeneidade de dados do que financiar contratos de longo prazo com terceiros. A título de evidência, a experiência da Itália oferece um contraponto tecnológico robusto à proposta de criação de uma nova camada burocrática de fiscalização. Em contraste com o modelo de verificação externa manual, a autoridade reguladora italiana (ARERA) optou por enfrentar a assimetria de informação através da massificação da *Advanced Metering Infrastructure* (AMI)¹. Com a implementação mandatória dos medidores inteligentes de 2ª geração (2G), o regulador italiano substituiu a lógica da autodeclaração fiscalizada pela auditoria contínua automatizada. Nesse modelo, os dados de interrupção e qualidade do serviço são gerados e transmitidos instantaneamente pelos próprios ativos da rede, eliminando a dependência de relatórios manuais da concessionária que, como a própria Nota Técnica reconhece, podem conter inconsistências quanto ao mérito dos eventos.

Ao descentralizar a fiscalização para milhões de pontos de medição que se comunicam diretamente com os centros de operação, torna-se inviável para a distribuidora mascarar ineficiências operacionais sob a justificativa de eventos externos, pois a granularidade dos dados permite cruzar a localização exata da falha com as condições climáticas locais, validando os expurgos via algoritmo e não por pareceres subjetivos.

3. Da Mitigação do Risco de Captura, Incongruência do Prazo e Governança da Contratação

O risco de perda de neutralidade é um dos pontos de maior sensibilidade da proposta. Identificamos uma contradição: o texto reconhece a preocupação do TCU quanto à independência e sugere a fixação adequada da vigência como salvaguarda, mas propõe um contrato de 10 anos.

Sob a ótica da Teoria da Agência, contratos de longo prazo entre fiscalizador e fiscalizado criam laços de dependência financeira e familiaridade excessiva, deteriorando o distanciamento crítico necessário para a auditoria. A vedação à prorrogação torna-se uma medida ineficaz se o período base do contrato abrange mais de dois ciclos de revisão tarifária, permitindo que

eventuais vícios de análise se perpetuem por uma década. Além disso, a rigidez de 10 anos reduz a contestabilidade do mercado e inibe a rotação de auditorias, prática fundamental de governança corporativa. Para garantir a solidez institucional, a ABRACE propõe que o prazo deve ser reduzido para coincidir com o ciclo tarifário (4 ou 5 anos), funcionando como um *checkpoint* de desempenho obrigatório.

Ademais, discordamos do modelo de inserção proposto, no qual a contratação é de responsabilidade integral da concessionária via contrato de direito privado. Ao delegar ao agente fiscalizado a competência para selecionar, contratar e gerir financeiramente o seu próprio auditor, institucionaliza-se um conflito de interesses insanável. A justificativa baseada em "limitações orçamentárias da União" não pode legitimar a privatização da função fiscalizatória sem blindagem absoluta. O fato de a minuta ser submetida à aprovação do Poder Concedente é insuficiente se o pagamento e a gestão diária permanecerem com a distribuidora. Esse arranjo cria um incentivo para a seleção de verificadores indulgentes.

Para amenizar o risco de perda de independência, defendemos a inversão da governança de contratação. A seleção e a indicação do Verificador Independente devem ser atribuições exclusivas da ANEEL ou do Poder Concedente, retirando da concessionária o poder decisório sobre a escolha de quem a auditará. O modelo deve migrar de uma livre contratação supervisionada para uma Designação Regulatória, onde a ANEEL seleciona o agente por critérios técnicos (ou sorteio entre credenciados) e a distribuidora apenas operacionaliza o repasse financeiro, sem vínculo contratual de subordinação.

4. Da compulsoriedade e abrangência

Em relação à compulsoriedade, entendemos que o modelo de adoção facultativo pode não alcançar a efetividade desejada para a modernização da governança setorial. A própria Nota Técnica pondera, ser pouco provável que as concessionárias, por iniciativa própria, optem pela contratação desse serviço, uma vez que ele representa um custo adicional e uma camada extra de fiscalização sobre suas próprias operações. Para que o Verificador Independente cumpra seu papel de reduzir assimetrias de informação e trazer mais transparência, a ABRACE entende que sua instituição deva ser estabelecida como uma regra setorial vinculante para os casos elegíveis,

e não apenas como uma opção voluntária, garantindo assim que os benefícios de governança sejam efetivamente entregues à sociedade.

Sugerimos também cautela quanto à aplicação universal e imediata a todas as concessões. A priori, a estratégia mais eficiente seria uma implementação escalonada, focando os esforços regulatórios onde a necessidade de aprimoramento é materialmente evidente. Nesse sentido, recomendamos que a obrigatoriedade seja direcionada, neste primeiro momento, as cinco maiores distribuidoras do país, em volume de energia ou número de consumidores.

Iniciar pelas grandes concessões permite calibrar a metodologia, mensurar o custo-benefício real e ajustar as diretrizes de fiscalização com base em dados massivos, garantindo que, numa eventual expansão futura para as demais distribuidoras, o modelo já esteja maduro e economicamente validado. Essa abordagem seletiva visa proteger a modicidade tarifária e respeitar a isonomia entre os consumidores.

5. Do escopo de atuação

A Nota Técnica sugere um escopo de atuação amplo, abrangendo desde indicadores técnicos até pesquisas de satisfação. Nossa posição é de que a abrangência do Verificador Independente não deve ser extensiva, mas sim intensiva. Um escopo excessivamente generalista dilui a eficiência da fiscalização e eleva os custos contratuais. O mandato desse novo agente deve ser restrito a áreas de alta assimetria de informação e elevado impacto tarifário, atuando como uma auditoria regulatória e não como uma consultoria de gestão.

O foco primário deve ser a validação das interrupções. O Verificador não deve se limitar a checar a documentação burocrática, mas também investigar o nexo causal do evento. Isso exige cruzar dados meteorológicos de precisão, registros de operação do sistema e histórico de manutenção preventiva. O Verificador deve atestar se a rede falhou por força maior ou por falta de manutenção prévia.

O segundo pilar obrigatório deve ser a verificação física dos ativos que compõem a Base de Remuneração Regulatória (BRR). É fundamental garantir que os investimentos declarados pela distribuidora realmente existem e foram realizados a custos prudentes. O Verificador deve realizar inspeções amostrais em campo para auditar a existência e o estado de conservação dos

equipamentos (transformadores, religadores, cabos), prevenindo a remuneração de ativos fantasmas ou já totalmente depreciados, assegurando que o capital investido pelo consumidor esteja efetivamente a serviço da rede.

O terceiro eixo deve ser a verificação independente da delimitação de áreas com restrições ao combate a perdas. A classificação de uma região como "inacessível" altera as metas regulatórias de perdas e repassa custos aos consumidores adimplentes. É imperativo que um agente neutro valide se a restrição é real ou se a concessionária está utilizando essa classificação para justificar ineficiências comerciais em zonas onde a atuação seria possível.

Por fim, visando garantir a modicidade tarifária, defendemos a exclusão de atividades subjetivas do escopo obrigatório, tais como a realização de pesquisas de satisfação ou percepção da qualidade. Essas métricas, embora úteis, são de "soft data" e já são capturadas pelas Ouvidorias ou por institutos de pesquisa a custos menores. O Verificador Independente deve ser uma figura de Engenharia e Contabilidade Regulatória.

6. Da Imprescindibilidade da Análise de Impacto Regulatório (AIR)

Discordamos do posicionamento expresso nos itens 9.2 e 9.3 da Nota Técnica, que sugerem a postergação da Análise de Impacto Regulatório (AIR) sob a justificativa de se tratar de uma "solução inovadora" que necessita de amadurecimento. A Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) e a Lei Geral das Agências (Lei nº 13.848/2019) estabelecem a AIR como pré-requisito obrigatório para edições de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos. A criação de um novo agente setorial, com custos repassáveis integralmente à tarifa, não configura apenas uma discussão conceitual, mas uma intervenção econômica direta.

A sociedade e os agentes produtivos precisam conhecer a estimativa de impacto tarifário (R\$/MWh) antes da decisão de instituir a figura do Verificador, e não depois. A transparência regulatória exige que o MME apresente, ainda que em faixas estimadas, o Custo Marginal da medida (contratação de auditoria especializada, custos administrativos, impostos) versus o Benefício Marginal esperado (redução de X% na base de remuneração, recuperação de Y% de perdas). Sem essa quantificação preliminar, é impossível avaliar a eficiência alocativa da proposta.

Por fim, a realização da AIR *ex-ante* é indispensável para comparar as alternativas regulatórias disponíveis, conforme manda a boa prática. A análise não deve se limitar a "Ter ou Não Ter" o Verificador, mas sim comparar a eficiência da Alternativa A (Verificador Independente Humano/Contratual) com a Alternativa B (Investimento em RegTech e Auditoria Digital Centralizada).

Resumo propostas ABRACE

A ABRACE reconhece o problema da assimetria de informação e o risco moral na autodeclaração dos indicadores (DEC/FEC), mas defende que a solução deve prezar pela eficiência alocativa e modicidade tarifária. A Associação é contrária à criação de custos burocráticos sem retorno comprovado.

1. Governança e Contratação

- A ABRACE rejeita o modelo onde a concessionária seleciona seu próprio auditor. Propõe que a ANEEL selecione e indique o Verificador (por critérios técnicos ou sorteio), cabendo à distribuidora apenas a operacionalização do pagamento, eliminando o conflito de interesses.
- O contrato de 10 anos é considerado excessivo e propício à captura regulatória. Propõe-se a redução para **4 ou 5 anos**, coincidindo com o Ciclo de Revisão Tarifária, funcionando como um *checkpoint* de desempenho.

2. Aposta em Tecnologia em vez de Burocracia

- Antes de contratar fiscalização manual, o regulador deve priorizar a modernização tecnológica (APIs, Inteligência Artificial e *Big Data*).

3. Abrangência e Compulsoriedade

- A adoção não deve ser facultativa, mas sim uma regra setorial.
- Para evitar impacto tarifário sistêmico sem a devida comprovação de eficiência, a implementação deve ocorrer inicialmente às 5 (cinco) maiores distribuidoras do país.

4. Escopo de Atuação

- Retirar do escopo atividades subjetivas, focando apenas em Engenharia e Contabilidade Regulatória.

5. Exigência de AIR

- A ABRACE discorda da postergação da Análise de Impacto Regulatório (AIR). Solicita-se a apresentação prévia da estimativa de impacto tarifário (R\$/MWh) e a comparação de custo-benefício entre a solução do Verificador e a solução tecnológica, conforme determinam a Lei da Liberdade Econômica e a Lei das Agências.

ⁱ <https://www.arera.it/atti-e-provvedimenti/dettaglio/16/87-16>