

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 016.698/2025-8

Natureza: Representação.

Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Enel Brasil S.A.

Representação legal: Aldo de Jesus Pessanha e outros, representando a Ampla Energia e Serviços S.A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA APURAÇÃO DOS INDICADORES DE CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA (DEC E FEC) DA ENEL DISTRIBUIÇÃO RIO, COM DESTAQUE PARA EXPURGOS POR INTERRUÇÃO EM SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA (ISE). CONHECIMENTO. DILIGÊNCIAS À ANEEL. INDÍCIOS DE DISTORÇÃO DOS INDICADORES. AUSÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO DEFINITIVA PELO REGULADOR. CONTROVÉRSIA METODOLÓGICA. MOROSIDADE NA FISCALIZAÇÃO E AUSÊNCIA DE APURAÇÃO ESPECÍFICA DOS EXERCÍCIOS SUBSEQUENTES. PROCEDÊNCIA. CIÊNCIA À ANEEL. COMUNICAÇÃO AO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. APENSAMENTO AO PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO DA RENOVAÇÃO DA CONCESSÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (peça 20), que contou com a anuência de seus dirigentes (peças 21-22):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Representação formulada pelo Deputado Estadual pelo Rio de Janeiro, Sr. Flávio Alves Serafini, alegando manipulação dos índices que medem a qualidade da prestação do serviço público, Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (DEC) e Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (FEC), pela concessionária de distribuição de energia elétrica Ampla Energia e Serviços S.A. (Enel Distribuição Rio – Enel-RJ) com o objetivo de atingir os padrões mínimos exigidos para viabilizar a renovação da concessão.

HISTÓRICO

2. O TCU acompanha o processo de renovação da concessão de distribuição de energia elétrica da Enel-RJ por meio do TC 021.537/2025-9, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus. Verifica-se nesse processo que a concessionária entrou tempestivamente com o pedido de renovação para o contrato que se extinguiria em 9/12/2026. O MME, em atenção à sistemática definida pelo Tribunal no âmbito da IN-TCU 81/2018, encaminhou notas técnicas relacionadas à renovação da concessão da Enel-RJ, as quais foram juntadas ao referido processo.

3. A Aneel analisou o pedido e a conformidade com os critérios formais, técnicos e econômicos, nos termos do Capítulo I do Decreto 12.068/2024, e recomendou ao MME, em 19/8/2025, a renovação da concessão da Enel-RJ pelo prazo adicional de 30 anos. Note-se que um dos critérios estabelecidos para a renovação da concessão é a ‘prestação do serviço adequado’ definido no inciso I do § 5º do art. 2º do mencionado Decreto:

§ 5º Ficará caracterizado o descumprimento da prestação do serviço adequado quando for

constatado, no período de apuração:

I - o não atendimento do critério de continuidade do fornecimento, caracterizado pelos limites anuais globais dos indicadores de continuidade coletivos de frequência e de duração, de forma isolada ou conjuntamente, por três anos consecutivos;

4. As notas técnicas apresentadas pelo MME indicaram o atendimento ao referido critério (peça 6, p. 4)

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

5. Inicialmente, deve-se registrar que a Representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, Aneel, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada de suficientes indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade. Ademais, o representante é Deputado Estadual e, portanto, legitimado a representar nos termos do Inciso III do art. 237 do RI/TCU.

6. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, *in fine*, da Resolução TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato da suposta irregularidade, tendo em vista que, se confirmada a irregularidade alegada, a renovação da concessão da Enel-RJ poderia ocorrer de forma contrária à legislação vigente, sendo esse um assunto relevante e de alta sensibilidade social.

7. Dessa forma, esta Representação deverá ser conhecida, para fins de se verificar a sua procedência.

8. Registra-se, todavia, que a matéria diretamente relacionada à renovação da concessão da Enel-RJ está sendo tratada no já citado acompanhamento específico, TC 021.537/2025-9, o que inclui a avaliação do atendimento aos critérios de renovação. A análise realizada neste processo restringe-se às questões relacionadas aos expurgos de eventos na contabilização da DEC e FEC e, em especial, aos procedimentos adotados pela Aneel na apuração desses índices.

9. As demais alegações do representante serão tratadas e analisadas no processo de acompanhamento, bem como as conclusões desta Representação poderão impactar naquele processo. Por essa razão, após o exame da matéria é proposto o pensamento destes autos àquele processo.

EXAME TÉCNICO

A Representação

10. A Representação protocolada no TCU pelo Deputado Estadual Flavio Alves Serafini tem como objetivo central questionar a viabilidade e a legalidade da renovação do contrato de concessão da Enel Distribuição RJ (Enel-RJ). O documento levanta suspeitas sobre a manipulação de dados de qualidade do serviço e aponta o descumprimento de critérios, em especial os relacionados aos expurgos da DEC e da FEC, exigidos pela legislação vigente para a prorrogação contratual por mais 30 anos.

11. O argumento central da denúncia gira em torno do que o documento denomina como ‘o milagre da multiplicação dos expurgos’. Por definição, expurgos são eventos de interrupção do fornecimento de energia elétrica que são excluídos (expurgados) do cálculo dos indicadores de qualidade (DEC e FEC), como emergências climáticas. As situações possíveis de expurgo estão descritas no módulo 8 do Anexo VIII da Resolução Normativa (REN) Aneel 956, de 7 de dezembro de 2021 (Procedimentos de Distribuição de Energia Elétrica no Sistema Elétrico Nacional – PRODIST1):

Art. 187 - Na apuração dos indicadores DEC e FEC não devem ser consideradas as seguintes situações:

[...]

c) Interrupção em Situação de Emergência – ISE;

12. A Representação aponta que a Enel-RJ apresentou um aumento desproporcional de eventos classificados como ‘Situação de Emergência’ (ISE) entre 2022 e 2024, utilizando esse artifício para manter seus indicadores oficiais artificialmente abaixo dos limites regulatórios, apesar da percepção generalizada de má qualidade do serviço.

13. Para sustentar a tese de manipulação, o documento apresenta dados comparativos que mostram notável discrepância entre a Enel-RJ e outras distribuidoras. Enquanto a média da relação ‘Expurgo/DEC Limite’ das demais distribuidoras no triênio 2022-2024 foi de 69,45%, a média da Enel atingiu 165,28%, sugerindo o uso abusivo do mecanismo de expurgo para maquiar a ineficiência operacional (peça 1, p. 7).

14. Informa ainda que, adotando o critério de qualidade da prestação dos serviços por conjuntos elétricos, a Enel-RJ ultrapassou os limites máximos permitidos para DEC ou FEC entre 2022 e 2024 em 49,52% dos conjuntos elétricos (subdivisão operacional da área de concessão de uma distribuidora, composta por um agrupamento de unidades consumidoras atendidas por uma mesma porção da rede de distribuição, para fins de apuração e fiscalização dos indicadores de continuidade) (peça 1, p. 10).

15. Além disso, compõe a representação o ‘Relatório Técnico Sobre a Renovação da Concessão da Enel no Rio de Janeiro’ (peça 1, p. 21-48). De relevante para o que se apura na representação é a notícia de que a Aneel aplicou à Enel-RJ multa de R\$ 54 milhões por violação direta dos indicadores regulatórios de continuidade do serviço e falhas graves no restabelecimento de energia após as interrupções registradas em novembro de 2023. Além disso, registra fatos como o ocorrido em Paraty e Ilha Grande em que diversas residências ficaram sem energia elétrica por muitos dias.

16. Foi juntado ao processo peça inicial da Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra a União, a Aneel e a Enel-RJ para impedir a renovação do contrato de concessão (peça 5). No que tange ao objeto que está sendo tratado nesta representação, além dos argumentos já trazidos anteriormente, há relato da insatisfação social evidenciada pela instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) pela Câmara de Vereadores de Niterói, em decorrência de grande parte dos consumidores deste município ter ficado por quase uma semana sem energia elétrica, bem como a interposição de milhares de demandas judiciais contra a Enel. Além disso, foram ajuizadas ações civis públicas pelo MP/RJ, em decorrência de constantes episódios de interrupção de fornecimento de energia em Niterói, Arraial do Cabo, Armação dos Búzios, Cabo Frio e Petrópolis, visando a revogação do contrato de concessão.

17. Todo esse contexto, segundo o representante, demonstra a deficiência na prestação do serviço e a discrepância entre os índices de DEC e FEC declarados e os que deveriam refletir a realidade.

18. Diante dos fatos apresentados, o representante faz sete pedidos a esta Corte, resumidos a seguir: (i) instaurar investigação para apurar indícios de manipulação dos expurgos; (ii) requisitar documentação relativa ao tema à Aneel; (iii) determinar (ou recomendar) à Aneel que suspenda a homologação definitiva de expurgos; (iv) designar perícia técnica para apuração dos indicadores; (v) investigar violação de transparência por parte da Agência; (vi) comunicar ao MME sobre a abertura da comunicação; e (vii) adotar outras medidas que este Tribunal julgar necessárias.

Conceitos e Fundamentos

19. Os indicadores de continuidade — notadamente a Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (DEC) e a Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (FEC) — constituem a espinha dorsal do monitoramento regulatório da qualidade da prestação do serviço de distribuição de energia elétrica. Estes índices não operam isoladamente. Eles estão inseridos em um ecossistema normativo complexo, principalmente delineado pelos Procedimentos de Distribuição de Energia Elétrica no Sistema Elétrico Nacional (PRODIST), que definem desde a taxonomia das ocorrências até os algoritmos de cálculo de limites e compensações.

20. A gestão da qualidade, contudo, enfrenta desafios crescentes decorrentes das mudanças climáticas e da ocorrência de eventos severos que testam a resiliência das redes de distribuição. A regulação prevê mecanismos de ‘expurgo’ para tratar situações atípicas, isolando o desempenho

gerencial da concessionária de eventos de força maior. Entretanto, a aplicação desses mecanismos, especificamente a Interrupção em Situação de Emergência (ISE), tem sido objeto de atenção, devido ao risco de assimetria de informações e comportamento oportunista por parte dos agentes regulados, tendo em vista o crescimento significativo desses lançamentos nos últimos 3 anos.

Definição e Dimensões da DEC e FEC

21. Os indicadores de continuidade coletivos, DEC e FEC, são métricas estatísticas agregadas que refletem o desempenho médio de um conjunto de unidades consumidoras. A sua concepção abrange tanto a duração quanto a frequência das interrupções no fornecimento de energia. O Módulo 8 do Prodist – Qualidade da Energia Elétrica – conceitua e descreve as metodologias de mensuração (peça 15).

22. A DEC (Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora) quantifica o tempo médio que cada consumidor de um determinado conjunto elétrico ficou privado de energia elétrica durante o período de apuração, geralmente mensal ou anual. Matematicamente, a DEC é calculado pelo somatório dos produtos entre a duração de cada evento de interrupção e o número de consumidores afetados por esse evento, dividido pelo número total de consumidores do conjunto. Este indicador é sensível à eficiência operacional das equipes de campo e à logística de restabelecimento do serviço. Um DEC elevado pode indicar problemas na gestão de equipes, na disponibilidade de materiais ou na dificuldade de acesso às redes.

23. A FEC (Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora), por sua vez, mensura quantas vezes, em média, cada consumidor sofreu interrupção no fornecimento. O cálculo segue a lógica de somar o número de consumidores atingidos em cada evento e dividir pelo total de consumidores do conjunto, independentemente da duração da falha. A FEC é um indicador direto da confiabilidade dos equipamentos e da eficácia dos sistemas de proteção. Um FEC elevado sugere uma rede com alta taxa de falhas, problemas de manutenção preventiva, vegetação excessiva na faixa de servidão ou coordenação inadequada da proteção.

A Estrutura Normativa do Prodist

24. A padronização dos procedimentos técnicos e comerciais no setor de distribuição é realizada por meio do Prodist. Esse conjunto de normas é dividido em módulos temáticos, sendo os módulos 6 e 8 os mais relevantes para a discussão da continuidade.

25. O Módulo 8 é a referência primária para a qualidade do serviço. Ele estabelece as metodologias de cálculo, os critérios de agrupamento de consumidores em conjuntos elétricos e as regras para definição de limites regulatórios. A Seção 8.2 desse módulo detalha o tratamento das interrupções, definindo o que deve ser computado e o que pode ser expurgado. A norma evoluiu significativamente desde a Resolução Aneel 24/2000, incorporando conceitos mais sofisticados de estatística para a definição de limites (metodologia de análise comparativa) e introduzindo novos indicadores como a DICRI (Duração da Interrupção Individual Ocorrida em Dia Crítico).

26. O Módulo 6, por sua vez, disciplina o fluxo de informações regulatórias. Ele impõe às distribuidoras a obrigação de manter sistemas auditáveis e de enviar periodicamente à Aneel os dados de desempenho. Conforme destacado na resposta à diligência remetida à Aneel (peça 8), as distribuidoras devem enviar mensalmente, até o último dia útil do mês subsequente, os arquivos eletrônicos contendo os valores apurados de DEC e FEC, bem como a relação detalhada de todas as ocorrências. A integridade desses dados é vital para o processo de fiscalização, e o Módulo 6 estabelece os formatos padronizados (XML, CSV) e os protocolos de transmissão.

27. Importante destacar que o cálculo desses indicadores de qualidade é realizado pela própria concessionária e os resultados são declarados à Aneel.

Procedimentos Operacionais de Apuração

28. A apuração dos indicadores não é um processo manual, mas sim o resultado da integração de complexos sistemas de tecnologia da operação (TO) e tecnologia da informação (TI). A confiabilidade dos índices DEC e FEC reportados pelas distribuidoras à Aneel depende intrinsecamente da robustez dessa cadeia de sistemas.

29. O processo de apuração inicia-se no sistema supervisor SCADA (*Supervisory Control and Data Acquisition*), que monitora em tempo real o estado dos equipamentos da rede (disjuntores de subestações, religadores automáticos etc). Quando ocorre uma falha, o SCADA registra o instante exato da abertura do dispositivo de proteção.

30. Essa informação é transmitida para o OMS (*Outage Management System*), o sistema de gerenciamento de ocorrências. O OMS é o cérebro da operação: ele recebe os alarmes do SCADA e as reclamações dos clientes via *Call Center* ou aplicativos. Utilizando algoritmos de conectividade baseados no cadastro da rede, o OMS infere o local provável da falha e despacha as equipes de campo.

31. A precisão do cálculo depende do GIS (*Geographic Information System*), que contém a base de dados georreferenciada da rede elétrica. O GIS informa ao OMS quantos e quais transformadores estão conectados a jusante do dispositivo que abriu, e quantos consumidores estão vinculados a cada transformador. O cálculo de DEC e FEC é, portanto, uma operação dinâmica na qual o tempo registrado no OMS é multiplicado pela base de clientes do GIS.

O Mecanismo de Expurgos

32. A regulação por incentivos reconhece que nem todas as interrupções são controláveis. Para evitar penalizar a concessionária por eventos de força maior ou responsabilidade de terceiros, criou-se o mecanismo de ‘expurgo’. Expurgar uma interrupção significa retirá-la do cálculo dos indicadores que serão confrontados com as metas regulatórias, embora o evento continue existindo na base de dados histórica.

33. O Módulo 8 do Prodist (peça 15) elenca taxativamente as situações passíveis de expurgo na apuração de DEC e FEC. As principais categorias incluem:

33.1. Interrupções Programadas: desligamentos pré-agendados para manutenção, ampliação ou melhoria da rede, desde que comunicados aos consumidores com a antecedência regulamentar. O racional é que essas interrupções são necessárias para garantir a confiabilidade futura;

33.2. Origem Externa: eventos originados no sistema de transmissão ou geração, fora da área de concessão da distribuidora;

33.3. Inadimplemento ou Deficiência Técnica: suspensão do fornecimento por falta de pagamento ou por problemas técnicos nas instalações internas do consumidor que colocam em risco o sistema;

33.4. Atuação de Esquemas de Alívio de Carga (ERAC): desligamentos automáticos comandados pelo ONS para preservar a integridade do Sistema Interligado Nacional em momentos de crise sistêmica;

33.5. Dia Crítico (DC): um conceito estatístico para tratar dias com volume anormal de ocorrências; e

33.6. Interrupção em Situação de Emergência (ISE): eventos de força maior, geralmente climáticos, que provocam danos extensivos.

34. A distinção entre DC e ISE é sutil, mas fundamental, e tem sido fonte de confusão e contencioso regulatório, como evidenciado nos documentos da Aneel (peça 7, p. 4).

35. O conceito de DC é puramente estatístico. Ele é definido como o dia em que a quantidade de ocorrências emergenciais em um determinado conjunto supera a média histórica acrescida de três desvios padrão.

36. A distribuidora calcula a média e o desvio padrão das ocorrências diárias dos últimos 24 meses. Se o número de falhas em um dia específico ultrapassa esse limiar estatístico, o dia é considerado ‘atípico’. As interrupções desse dia são expurgadas do cálculo dos limites globais de DEC/FEC, mas geram um indicador específico (DICRI), que pode ensejar compensações financeiras individuais aos consumidores afetados. Esse mecanismo objetiva filtrar variações estatísticas extremas que distorceriam a avaliação da tendência de desempenho médio da concessionária.

37. Diferentemente do Dia Crítico, a ISE é definida por uma relação de causa e efeito. Trata-se de eventos em que um fato gerador externo e incontornável (como um ciclone, tempestade severa ou queimada de grandes proporções) provoca danos à rede que superam a capacidade de restabelecimento imediato da distribuidora.

38. Para caracterizar uma ISE, não basta chover forte, é necessário provar que a chuva causou danos específicos que impediram a atuação. O conceito central é a incapacidade técnica e logística de restabelecer o serviço nos tempos padrões devido à magnitude do evento.

39. A sobreposição desses dois conceitos é um problema regulatório. As distribuidoras, por vezes, tentam classificar o mesmo evento sob ambas as óticas para maximizar os expurgos, ou utilizam a ISE para justificar desempenhos que, estatisticamente, poderiam configurar apenas um Dia Crítico, estando, neste caso, sujeitas a ressarcimentos aos usuários afetados. Observa-se nos últimos anos um aumento expressivo das exclusões por ISE, que, em regra, encontram-se bastante acima dos lançamentos de DC pelas distribuidoras (<https://portalrelatorios.aneel.gov.br/indicadoresDistribuicao/indicadoresContinuidadeDEC/FEC>).

Expurgos por ISE e o Parâmetro CHI Limite

40. Para que uma interrupção seja classificada como ISE, ela deve ser originada no sistema de distribuição, ter sido provocada por um evento externo, normalmente climático, e atender cumulativamente a diversos requisitos:

40.1. Impossibilidade de Atuação Imediata: o evento deve comprovadamente impedir que a distribuidora atue prontamente para restabelecer o serviço;

40.2. Não Provocado pela Distribuidora: a interrupção não pode ter sido causada ou agravada por falhas internas da empresa; e

40.3. Nexo Causal Comprovado: deve haver aderência estrita entre: a) a causa registrada (ex: árvore, raio) e o fenômeno do laudo meteorológico; b) O horário da interrupção e a janela temporal do evento climático; c) a localização da falha e a região geográfica atingida pelo fenômeno.

41. Para caracterização da impossibilidade de atuação imediata, o evento deve alcançar um número de consumidores que torne impossível à distribuidora o pronto restabelecimento da energia, considerando aspectos como o número adequado de equipes de campo disponíveis e a possibilidade de acesso às localidades atingidas.

42. Para isso, a Aneel desenvolveu uma fórmula paramétrica chamada de Consumidor-Hora de Interrupção Limite (CHI-limite). O CHI de um evento é o somatório das durações de interrupção ponderadas pelo número de consumidores afetados.

43. O CHI mede a ‘massa’ total de falta de energia. Um evento pode ter poucas interrupções longas ou muitas curtas; o CHI captura o impacto total. A regulação estabelece um valor de referência (CHI-limite) que obedece à seguinte fórmula: $CHI_{limite} = 2.612 \times N^{0,35}$ (em que N é o número de consumidores). Se o CHI acumulado durante o suposto evento de emergência não superar esse limite, a Aneel entende que o evento não teve magnitude suficiente para saturar a capacidade operacional da distribuidora, não podendo haver a caracterização da ISE e, por consequência, não pode haver o expurgo do evento da DEC e da FEC.

44. No caso da Enel-RJ, fiscalização realizada pela Aneel, período de jan/2022 a mar/2023, identificou que a distribuidora realizou expurgos para eventos cujo CHI foi inferior ao CHI-limite (peça 14, p. 15). Isso sugere que a empresa tentou classificar como ‘emergência’ eventos que, embora até pudessem ser considerados severos, deveriam ter sido gerenciados com a estrutura operacional existente.

Validação do Nexo Causal e Geográfico

45. Outra condição para lançamento da ISE é a caracterização do nexos causal do evento com a localização geográfica das interrupções. A Aneel cruza as coordenadas das interrupções expurgadas com os mapas de laudos meteorológicos e decretos de calamidade.

46. Foi identificado que a Enel-RJ expurgou interrupções em municípios que não constavam nos decretos de emergência ou em áreas onde os laudos meteorológicos não indicavam severidade climática (peça 14). A exigência de registros fotográficos e documentais das avarias (ex: árvores sobre a rede, postes quebrados) tornou-se um requisito de auditabilidade. A falta dessas evidências em sistemas corporativos levou à glosa (rejeição) de diversos expurgos.

Procedimentos de Fiscalização

47. A Aneel não fiscaliza individualmente todas as interrupções no fornecimento de energia elétrica em razão do volume massivo de dados envolvidos. Para lidar com essa complexidade, adota a chamada Metodologia de Fiscalização Estratégica, estruturada em três níveis de profundidade (peça 7).

48. A primeira etapa corresponde ao monitoramento contínuo, caracterizado por uma vigilância permanente dos dados enviados pelas distribuidoras. Nessa fase, a Superintendência de Fiscalização Técnica (SFT) utiliza algoritmos para processar os arquivos mensais encaminhados pelas concessionárias, conforme previsto no Módulo 6 do Prodist. O sistema identifica indicadores de alerta, como a ocorrência de *outliers*, a exemplo de aumentos súbitos no volume de expurgos sem correlação com eventos climáticos noticiados, ou inconsistências entre a DEC apurado e a DEC ajustado. As distribuidoras que apresentam comportamentos atípicos ou desvios estatísticos relevantes são, então, sinalizadas para uma fiscalização mais aprofundada. No caso mencionado, a discrepância entre a média setorial de expurgos, equivalente a 54,73% da relação entre expurgos e a DEC limite, e o índice apurado para a Enel-RJ, de 115,47%, constituiu o principal gatilho para a instauração da ação fiscalizadora que se iniciou em 2023 e abrangeu o período de jan/2022 a mar/2023.

49. Na segunda etapa, inicia-se a análise aprofundada das distribuidoras selecionadas, com a dissecação dos dados brutos. Essa fase envolve a verificação de consistência, mediante o cruzamento entre os indicadores sintéticos de continuidade (DEC e FEC) e a base analítica das interrupções registradas. Adicionalmente, realiza-se a auditoria dos relatórios de Interrupções em Situação de Emergência (ISE) disponibilizados ao público, avaliando-se se contemplam as informações mínimas exigidas pelo Módulo 8 do Prodist. Como complemento, é aplicada uma amostragem de caráter forense, na qual são selecionados dias específicos para uma espécie de ‘autópsia’ fiscalizatória. Nessa análise, a equipe técnica reconstrói os eventos de forma detalhada, acompanhando minuto a minuto a evolução das interrupções, o deslocamento das equipes de campo, com base em dados de GPS dos veículos, quando disponíveis, e a correspondência com as condições meteorológicas efetivamente observadas.

50. A terceira etapa consiste na ação fiscalizadora propriamente dita e na instauração de processo administrativo. Uma vez confirmadas as irregularidades, é aberto Processo Administrativo Punitivo, com a devida notificação da distribuidora e a garantia do direito ao contraditório e à ampla defesa. Além da eventual aplicação de multas, a Aneel pode determinar a refaturação dos indicadores de continuidade, exigindo o recálculo da DEC e da FEC com a reintegração das interrupções indevidamente expurgadas. Essa recontabilização pode elevar os indicadores apurados acima dos limites regulatórios, o que acarreta impacto financeiro relevante, obrigando a distribuidora ao pagamento de compensações retroativas aos consumidores e à devolução da economia indevidamente obtida com os expurgos irregulares.

51. No caso específico da Enel-RJ, a Nota Técnica 149/2025-SFT/ANEEL (peça 14), que avaliou as manifestações da concessionária sobre o relatório de fiscalização da Superintendência de Fiscalização Técnica (SFT), concluiu pela procedência parcial dos argumentos apresentados pela empresa, mas manteve a rejeição de expurgos significativos, acatando, inclusive, a manifestação da Enel-RJ e apurando o CHI-limite com base na metodologia de discretização em janelas de 12 horas, inicialmente não utilizada para a construção do Relatório de Fiscalização, que utilizou critério mais rigoroso.

Fiscalização da Aneel sobre Enel-RJ

Resumo dos Achados da Fiscalização da Aneel (peça 9, p. 15-69)

52. A fiscalização realizada pela Superintendência de Fiscalização Técnica (SFT) da Aneel na Enel Distribuição Rio, consubstanciada no Relatório de Fiscalização 15/2023, teve como escopo a verificação da regularidade dos expurgos de indicadores de continuidade (DEC e FEC) justificados por ‘Situação de Emergência’ (ISE), entre janeiro de 2022 e março de 2023. A agência identificou falhas graves nos procedimentos da concessionária, apontando que a Enel utilizou indevidamente o mecanismo de ISE para retirar do cálculo regulatório interrupções que não cumpriam os requisitos normativos. O principal achado foi a ausência de comprovação da ‘impossibilidade de atuação imediata’ para diversos períodos declarados. A fiscalização constatou que a empresa considerava como eventos únicos períodos longos, variando de 2 a 11 dias, somando o impacto de todas as interrupções (Consumidor-Hora-Interrompido – CHI) desse intervalo para atingir artificialmente o limite regulatório (CHI-limite) que autoriza o expurgo. Ao analisar os dados com uma discretização horária, a SFT/Aneel verificou que, em diversos momentos desses dias, a severidade do evento era baixa ou nula, não justificando a paralisação ou demora no atendimento.

53. Além da questão da severidade, a fiscalização apontou inconsistências quanto aonexo causal entre as interrupções e os eventos climáticos alegados. O relatório identificou a realização de expurgos de interrupções cujos fatos geradores registrados (como ‘Vento’ ou ‘Descarga Atmosférica’) não guardavam relação com os laudos meteorológicos, ocorrendo em locais onde havia apenas brisa moderada ou ausência de raios. Adicionalmente, foi constatado que o sistema de gestão técnica da Enel-RJ não permitia a auditabilidade correta do fator gerador das interrupções, apresentando registros com informações incompletas ou genéricas, e ausência de evidências fotográficas que comprovassem a causa das falhas em campo. Diante disso, a SFT concluiu que os diversos expurgos não estavam aderentes ao Módulo 8 do Prodist.

54. Por essa razão, foram emitidas sete orientações à Distribuidora, dentre as quais solicitou-se a reavaliação dos expurgos e o reprocessamento dos indicadores de continuidade no período, a correção das bases de dados enviadas à Aneel, a realização do pagamento das compensações aos consumidores nas situações de violação dos limites regulatórios e o aprimoramento do procedimento de expurgos por situação de emergência com vistas a mitigar os problemas de caracterização e classificação dos fatos geradores.

55. A SFT concedeu à Enel-RJ o prazo de 15 dias para manifestação quanto aos apontamentos do Relatório de Fiscalização e solicitou à distribuidora que providenciasse, no prazo de 60 dias, as correções e os aprimoramentos elencados nas orientações do Relatório de Fiscalização.

Argumentos da Enel-RJ na Contestação (peça 9, p. 113-298)

56. Em sua defesa, apresentada na Carta Enel RJ 068-2024-RB (peça 9, p. 113), a concessionária contestou a metodologia utilizada pela fiscalização, argumentando que a aplicação do critério de ‘CHI Horário’ para verificar a impossibilidade de atuação imediata constituía uma inovação não prevista na regulação vigente. A Enel sustentou que a fórmula paramétrica original para definição do ‘CHI-limite’ foi concebida considerando uma severidade média baseada em um período de 12 horas, e não de 1 hora (utilizado para a construção do Relatório de Fiscalização). Segundo a empresa, ao aplicar um teste horário, a fiscalização tornou o critério de enquadramento 12 vezes mais rigoroso do que o concebido na norma, distorcendo o arcabouço conceitual estabelecido na Resolução Normativa Aneel 664/2015. A defesa alegou que tal prática feria a segurança jurídica e representava uma aplicação retroativa de nova interpretação administrativa.

57. Quanto aonexo causal e à precisão dos laudos meteorológicos, a Enel-RJ argumentou que as estações meteorológicas utilizadas como referência pela fiscalização poderiam estar distantes do local exato da falha na rede (até 40 km), não captando fenômenos localizados. A empresa defendeu a prevalência dos registros realizados pelas equipes de emergência em campo, baseados na fé pública dos eletricitistas, sobre os dados das estações distantes. A Enel também alegou que a impossibilidade de atuação imediata não decorre apenas da condição climática instantânea, mas da saturação da capacidade operacional devido ao acúmulo de ocorrências (efeito cascata), o que justificaria a manutenção do estado de emergência até a normalização do sistema. Por fim, a concessionária apresentou novos laudos da empresa Climatempo, procurando justificar os eventos climáticos, e solicitou o arquivamento do processo e o cancelamento da determinação de recálculo.

Análise da Aneel e Encaminhamentos

58. A Aneel, por meio da Nota Técnica 149/2025 (peça 14), analisou a contestação e decidiu pela procedência parcial dos argumentos da Enel-RJ. A agência acolheu a crítica quanto à rigidez excessiva do teste ‘horário’ e, revisitando sua metodologia, passou a aplicar uma análise baseada em ‘janela móvel de 12 horas’ para verificar a severidade dos eventos. No entanto, mesmo sob essa ótica metodológica mais flexível, a Aneel manteve a conclusão de que a maioria dos eventos não foram severos ou abrangentes o suficiente para justificar os expurgos na totalidade dos períodos reivindicados pela distribuidora. A agência rejeitou a tese da Enel de que um evento de vários dias deve ser expurgado integralmente apenas porque a soma total atinge o limite, reiterando a necessidade de comprovar a impossibilidade de atuação de forma dinâmica.

59. A SFT explicitou, na conclusão, os eventos (ISE) que entendeu não serem passíveis de exclusão total ou parcial dos DEC e FEC da Enel-RJ no período avaliado.

60. No tópico Recomendações, a SFT encaminhou o processo administrativo à Superintendência de Regulação (STD). O objetivo desse encaminhamento foi subsidiar o aprimoramento normativo, visando preencher a lacuna identificada na regulação atual e definir critérios matemáticos objetivos para a ‘impossibilidade de atuação imediata’, reduzindo a discricionariedade e a assimetria de informações que permitiram as interpretações divergentes exploradas pela concessionária.

61. A SFT emitiu então o Ofício 858/2025-SFT/ANEEL, em 15/9/2025, informando à Enel-RJ a análise realizada por meio da NT 149/2025 e destacando que o processo administrativo será encaminhado à STD para subsidiar o processo planejado de aperfeiçoamento regulatório sobre os critérios de expurgos.

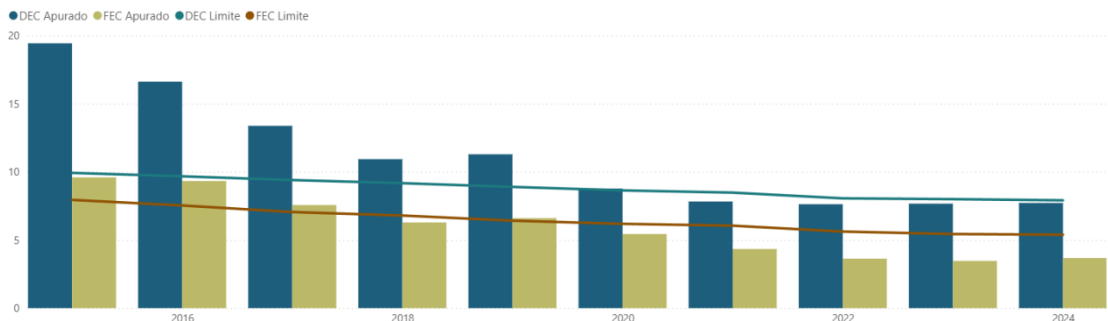
Segunda Manifestação da Enel-RJ

62. Na Carta Enel RJ 122-2025-RB-2025-RB (peça 12), de 21/10/2025, a Enel-RJ defende que mesmo a metodologia para apuração do CHI-limite utilizada (somatório do CHI das interrupções ocorridas na janela móvel de 12 horas a frente) pela SFT/Aneel na análise da primeira manifestação dessa distribuidora não estaria de acordo com as regras instituídas pelo Prodist e, por isso, também não poderia ser utilizado para apurar o CHI-limite. Afirma, portanto, que o tema merece aperfeiçoamento regulatório.

Análise

63. Examinando os dados constantes do site da Aneel, conforme demonstra o Gráfico 1, disposto a seguir, verifica-se que ambos os indicadores de qualidade da Enel-RJ figuram abaixo do limite regulatório entre 2021 e 2024. Ressalta-se, todavia, que o indicador DEC da concessionária situou-se próximo desse limite nos últimos anos e o superou no ano de 2020.

Gráfico 1 – Enel-RJ DEC e FEC Oficiais e Limites Regulatórios



Fonte: ANEEL | Portal Reports Abertos
 (https://portalrelatorios.aneel.gov.br/indicadoresDistribuicao/indicadoresContinuidadeDEC/FEC)

64. Detalhando as variáveis que compõem os indicadores de DEC e FEC e segregando as interrupções decorrentes de situações emergenciais (ISE) e Dias Críticos (DC) foi possível construir as Tabelas 1 e 2 por meio de informações constantes no site da Aneel.

Tabela 1 – DEC e Exclusões por ISE e DC Enel-RJ (h)

Ano	Limite Regulatório	DEC Oficial	Expurgos ISE	Expurgos DC* (INC+IPC)	% Expurgos (ISE+DC) / DEC Oficial
2020	10,16	11,24	3,96	0,59	40,48%
2021	9,94	9,88	3,97	0,42	44,43%
2022	9,63	9,60	7,27	0,41	80,00%
2023	9,19	9,00	21,07	0,35	238,00%
2024	9,14	9,13	15,77	0,91	182,70%

Fonte: Elaboração própria, considerando os dados da [ANEEL | Portal Reports Abertos](https://portalrelatorios.aneel.gov.br/indicadoresDistribuicao/indicadoresContinuidadeDEC/FEC) <https://portalrelatorios.aneel.gov.br/indicadoresDistribuicao/indicadoresContinuidadeDEC/FEC>
 *DC é a soma de INC (Não Programadas em Dia Crítico) e IPC (Programadas em Dia Crítico)

Tabela 2 – FEC e Exclusões por ISE e DC Enel-RJ

Ano	Limite Regulatório (Interrupções)	FEC Oficial	Expurgos ISE	Expurgos DC	% Expurgos (ISE+DC) / FEC Oficial
2020	7,28	6,51	1,59	0,24	28,11%
2021	7,13	5,16	1,11	0,13	24,03%
2022	6,72	4,45	1,82	0,12	43,60%
2023	6,29	4,15	5,02	0,14	124,34%
2024	6,31	4,60	6,15	0,61	146,96%

Fonte: Elaboração própria, considerando os dados da [ANEEL | Portal Reports Abertos](https://portalrelatorios.aneel.gov.br/indicadoresDistribuicao/indicadoresContinuidadeDEC/FEC) <https://portalrelatorios.aneel.gov.br/indicadoresDistribuicao/indicadoresContinuidadeDEC/FEC>
 *DC é a soma de INC (Não Programadas em Dia Crítico) e IPC (Programadas em Dia Crítico)

65. Nota-se um crescimento significativo dos expurgos decorrentes de situações classificadas como situações emergenciais (ISE), em especial nos anos de 2023 e 2024. As tabelas revelam que foram expurgados nesses anos valores muito superiores aos valores considerados como de responsabilidade exclusiva da concessionária. Em outras palavras, enquanto os usuários da Enel-RJ ficaram, em média, quase 25 horas sem energia elétrica em 2024; a DEC Oficial (líquida), ou seja, o tempo médio anual de interrupção efetivamente contabilizado pela distribuidora – após exclusão dos expurgos decorrentes de ISE e DC – situou-se próximo a 9 horas.

66. Se por um lado é notória a ocorrência de eventos climáticos mais extremos nos últimos anos, por outro é notável o aumento significativo dos expurgos a partir de 2022.

67. Para a concessionária, quanto menor a DEC e a FEC líquido, retiradas as exclusões, menos indenizações serão devidas aos usuários do seu serviço de distribuição e maior será considerada a qualidade do serviço prestado, afastando penalidades pela não prestação do serviço adequado e diminuindo o nível de investimento necessário para melhoria da rede de distribuição e eficiência dos reparos.

68. No caso específico da Enel-RJ, e outras distribuidoras que possuem contrato de concessão por vencer em tempo próximo, o não alcance do limite regulatório por três anos seguidos, de forma isolada ou conjuntamente, nos últimos 5 anos, nos termos do Inciso I, § 5º, art. 2º do Decreto 12.068/2024, pode impedir a renovação da concessão.

69. Dessa forma, é patente o interesse da concessionária em reduzir a DEC e a FEC líquidas.

70. Muito embora a medição total da DEC e da FEC total possa ser objetiva, por meio de

equipamentos eletrônicos e sistemas informatizados, a segregação das causas e apuração do que é efetivamente responsabilidade exclusiva da distribuidora é operação bastante complexa e subjetiva, que depende, dentre outras coisas, de regulação adequada, normatização de procedimentos por parte da Aneel e observância dessas regras pela concessionária.

71. São vários os fatores que podem isentar a concessionária da responsabilidade pela interrupção do fornecimento de energia. O Módulo 8 do Prodist, conforme explicitado no parágrafo 33, enumera essas situações. No presente caso, questionam-se as exclusões decorrentes de situações de emergência (ISE), em sua grande maioria de eventos climáticos intensos, como tempestades e ventanias.

72. Ocorre que o registro, a classificação e a exclusão de eventos ISE, bem como o cálculo da DEC e da FEC líquidas são responsabilidade das concessionárias e autodeclaratórios. Dessa forma, é de suma importância que a Agência realize fiscalizações rotineiras nos lançamentos das distribuidoras, com o duplo objetivo de gerar expectativa de controle e corrigir e punir lançamentos errados. Por isso, a Aneel deve realizar fiscalizações com base em estatística e amostras, definindo quais concessionárias e informações serão fiscalizadas de forma periódica e punir sempre que se verifique manipulação desses valores.

73. Verifica-se que a última fiscalização realizada pela Aneel nesses indicadores de qualidade compreendeu as distribuidoras CEEE-RS, Celpe-PE, Cemig-MG, EMS-MT, Enel-RJ, Equatorial-MA e Equatorial-PI; e considerou os lançamentos realizados entre janeiro de 2022 e março de 2023. Essas fiscalizações sequer alcançaram o trânsito em julgado administrativo e não ocorreram outras fiscalizações sobre o tema nos períodos subsequentes (peça 18, p. 3).

74. Questionada sobre a aplicação de punições relacionadas a lançamentos incorretos de exclusões relacionadas à DEC e à FEC, a Agência respondeu que, verificada essa prática, o agente pode ser penalizado com multa de até 2% da Receita Operacional Líquida, mas não informou nenhum caso concreto de aplicação de multa (peça 18, p. 5).

75. Esse contexto de assimetria de informações, aliado ao reduzido número de fiscalizações nos últimos anos 4 anos, sendo que as fiscalizações realizadas sequer foram concluídas tendo se passados mais de três anos do seu início, e à baixa incidência de sanções pode criar um ambiente favorável a comportamentos oportunistas, tais como a manipulação de dados e a declaração de valores subestimados de DEC e FEC, inclusive por meio da exclusão indevida de eventos sob alegação de ISE.

76. Ademais, a concessionária possui incentivos econômicos relevantes para a subestimativa dos indicadores DEC e FEC líquidos, na medida em que a redução artificial desses indicadores implica: (i) diminuição do pagamento de compensações financeiras e indenizações automáticas aos consumidores por interrupções do fornecimento; (ii) mitigação de penalidades regulatórias e multas administrativas; (iii) preservação de uma avaliação formal de qualidade do serviço mais favorável, com reflexos positivos sobre sua reputação; (iv) redução da pressão regulatória para a realização de investimentos adicionais na expansão, modernização, robustecimento da rede de distribuição e na melhoria da eficiência operacional; e (v) atendimento formal aos critérios objetivos de continuidade exigidos para a renovação da concessão, notadamente após o Decreto 12.068/2024.

77. À luz da Teoria da Escolha Racional, o cenário descrito configura uma estrutura de incentivos no qual o comportamento ilícito torna-se a opção logicamente preferível para a distribuidora. Ao realizar o cálculo de custo-benefício, a empresa percebe que a utilidade esperada (o ganho econômico derivado da manipulação dos índices e da exclusão indevida de eventos via ISE) supera drasticamente os custos da infração. Como a probabilidade de detecção é reduzida, em função do baixo número de fiscalizações, sua eficácia é diluída pelo excessivo horizonte temporal — com processos que superam os três anos — e não há histórico de aplicação de sanções, o ‘risco/custo’ do descumprimento regulatório torna-se irrisório. Assim, diante de uma baixa expectativa de controle e punibilidade, a manipulação de dados deixa de ser apenas uma falha ética e passa a ser uma estratégia de maximização de lucros.

78. No caso concreto, a Aneel selecionou a Enel-RJ para fiscalização em razão do elevado valor de

expurgos decorrentes de ISE, do aumento expressivo desses expurgos nos últimos anos e por estar percentualmente muito acima da média das demais concessionárias (peça 8).

79. A fiscalização que alcançou o período de janeiro de 2022 a março de 2023 identificou inicialmente diversas exclusões indevidas, o que pode ter impacto nos índices de DEC e FEC líquidos da Enel-RJ. De forma geral, a fiscalização concluiu que algumas exclusões, em especial as decorrentes de ISE, não estavam devidamente explicadas ou justificadas considerando que não teria alcançado o número de consumidores suficientes (por regulamento só se justifica esse tipo de exclusão quando o evento é responsável pelo desligamento de um número de consumidores superior ao definido por fórmula matemática, CHI-limite); ou tiveram lançamento por período superior à duração do evento climático; ou o evento climático não teria tido a intensidade necessária para justificar as interrupções de energia; ou, ainda, não houve a comprovação da impossibilidade de disponibilização imediata de equipes. Todas as análises estão detalhadas no Relatório de Fiscalização (peça 9, p. 15-69), de 26/3/2024, e na Nota Técnica 149/2025-SFT/ANEEL (peça 14), de 25/8/2025, que avaliou a manifestação da Enel-RJ.

80. A equipe da AudElétrica realizou duas reuniões com técnicos da Aneel e diligência (peça 16) para buscar informações a respeito das consequências da fiscalização da Agência sobre os indicadores de qualidade da Enel-RJ. A Aneel informou que após a emissão da retrocitada NT 149/2025, que avaliou a manifestação da Enel-RJ sobre o Relatório de Fiscalização, emitiu o Ofício 858/2025-SFT/ANEEL, em 15/9/2025, devendo a distribuidora realizar as correções e aprimoramentos no prazo de 60 dias, que venceu em 15/11/2025 (peça 18, p. 1-2).

81. Contudo, o Ofício 858/2025, embora conclua sobre o acolhimento parcial dos argumentos da Enel-RJ, relacionando os eventos que foram indevidamente excluídos, não possui comando explícito à distribuidora para recálculo dos indicadores. Somente com a expedição do Ofício 87/2026-SFT/ANEEL (peça 19), em 3/2/2026, após as interações com esta AudElétrica, a Enel-RJ é cobrada pelas providências referentes ao atendimento das orientações elencadas nos relatórios de fiscalização.

82. Como se nota, não há perspectiva de curto prazo para o recálculo dos indicadores DEC e FEC da Enel-RJ em decorrência da fiscalização ocorrida nos lançamentos realizados entre jan/2022 e mar/2023. Embora a fiscalização tenha se iniciado em 2023, passados quase três anos, o processo de contraditório ainda não foi concluído, restando ainda a possibilidade de discussões e recursos por parte da concessionária sobre as exclusões (peça 18). Segue, portanto, indefinida, e sem prazo para conclusão, a certificação dos indicadores DEC e FEC de 2022 apresentados pela distribuidora.

83. Se, mesmo com fiscalização em curso sobre o período analisado ainda subsistem incertezas quanto à correção da DEC declarada para 2022, a situação revela-se ainda mais grave nos exercícios subsequentes, nos quais não houve procedimento fiscalizatório destinado a verificar a adequação dos valores informados pela Enel-RJ. Os anos de 2023 e 2024 foram marcados pelo aumento expressivo desses expurgos, que subiram de 80% em relação ao índice oficial da DEC de 2022 para 238% em 2023 e 182% em 2024 (Tabela 1).

84. A Aneel justifica a demora na conclusão da fiscalização realizada e a ausência das fiscalizações dos índices de 2023 e 2024 com base na sua insuficiência de pessoal e nas limitações de sua capacidade operacional e orçamentária. Alega que tais restrições comprometem a fiscalização não apenas dos indicadores da DEC e da FEC, mas também de diversos outros indicadores igualmente relevantes – como os de atendimento emergencial, nível de tensão, indicadores gerenciais (atendimento, faturamento, prazos de serviços, ressarcimento de danos, cobrança por irregularidades na medição), além de base de dados geográfica da distribuição e registros de reclamações.

85. Dessa forma, se pairam dúvidas sobre a confiabilidade dos índices de qualidade apresentados pela Enel-RJ relativos ao ano de 2022, persistem também dúvidas sobre os índices de 2023 e 2024, sem que haja sequer procedimento de fiscalização programado. A própria Agência reconhece que ‘embora a regulamentação estabeleça que o processo de apuração dos indicadores de continuidade deva ter certificação ISO 9000, a confiabilidade da informação somente pode ser atestada por meio de processo de fiscalização’ (peça 18, p. 3).

86. Diante desse cenário, buscou-se junto à Agência manifestação acerca da viabilidade de apuração dos índices DEC e FEC da Enel-RJ referentes a 2023 e 2024, a fim de assegurar sua confiabilidade, subsidiar o acompanhamento da renovação do contrato de concessão e instruir a presente representação (peça 16, p. 2).

87. A Aneel, contudo, afirmou não ser razoável a abertura de novo processo fiscalizatório sobre o mesmo tema antes do trânsito em julgado administrativo da anterior, sob o argumento de que a diretoria da Agência poderia divergir das constatações da área técnica (peça 18, p. 6-7) e das metodologias utilizadas.

88. Além disso, apontou a necessidade de aperfeiçoamentos na regulação de forma a tornar mais objetivas as regras de enquadramento de eventos como ISE, especialmente quanto à delimitação temporal e geográfica dos eventos climáticos. Sem tais aperfeiçoamentos, haveria margem para questionamentos pelas distribuidoras, com potencial de alongar os processos fiscalizatórios. Acrescentou, ainda, que o tema foi incluído na Agenda Regulatória 2026/2027, com Consulta Pública (com Análise de Impacto Regulatório) prevista para o primeiro semestre de 2026 e decisão prevista apenas para o primeiro semestre de 2027 (peça 18, p. 7).

89. Por fim, a Agência acrescentou que o tempo para a conclusão de uma fiscalização dessa natureza varia entre seis meses e um ano, havendo ainda a possibilidade de recurso à diretoria, o que aumentaria ainda mais esse prazo (peça 18, p. 7).

90. Importante ressaltar que a jurisprudência dessa Corte de Contas estabelece que o controle externo exercido sobre concessionárias de serviço público é o controle de segunda ordem, realizado por meio das agências reguladoras, não cabendo a este Tribunal substituir a própria agência em suas competências. Além disso, não há expertise técnica nem força de trabalho suficientes para que esta Corte de Contas apure diretamente a fidedignidade dos índices de qualidade declarados pela Enel-RJ nos últimos anos.

91. Nesse contexto, verifica-se que a Aneel não atestou e não é possível a este Tribunal atestar a confiabilidade dos indicadores DEC e FEC da Enel-RJ relativos ao período de 2022 a 2024.

92. Dessa forma, não há como se manifestar conclusivamente, neste momento, sobre o pleito do representante, uma vez que a Aneel não assegurou a fidedignidade dos índices DEC e FEC da Enel-RJ, não sendo possível garantir o atendimento dos critérios legais aplicáveis à renovação do contrato de concessão da distribuidora. Ressalta-se que a renovação da concessão está sendo acompanhada no TC 021.537/2025-9, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, o que justifica a proposta de apensamento do presente processo àquele, não somente para subsidiar a análise, como também para ter respondida a conformidade legal da renovação.

93. Muito embora a situação das agências reguladoras seja realmente desafiadora, não sendo a Aneel exceção, como demonstrou a fiscalização realizada por meio do TC 022.280/2024-3, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, não se pode deixar de apontar a falha da Aneel na fiscalização desses indicadores relacionados, tendo em vista a relevância desses índices de qualidade para a definição de investimentos, e, após o Decreto 12.068/2024, como critérios objetivos a serem observados para a renovação dos contratos de concessão de distribuição de energia elétrica.

94. A falha fica caracterizada por dois aspectos: i) a excessiva demora na conclusão da fiscalização iniciada em 2023, relativa ao período de jan/2022 a mar/2023; e ii) a ausência de fiscalização sobre os expurgos realizados e sobre os indicadores DEC e FEC declarados pela Enel-RJ para 2023 e 2024, mesmo diante do expressivo aumento dos eventos classificados como ISE.

95. Em relação ao primeiro aspecto da falha, nota-se a seguinte sequência de atuação da Aneel:

a) Fase 1 – Monitoramento e início da fiscalização (2023):

1/3/2023	Abertura do Processo Administrativo 48500.001048/2023-25 pela SFE/Aneel
10/3/2023	Enel-RJ é notificada sobre o início da fiscalização (Ofício 108/2023)
24/4/2023	Aneel solicita dados complementares à distribuidora (Ofício 181/2023)

25/5/2023		Enel-RJ envia os dados solicitados (Carta Enel RJ 073-2023-RB)
13 16/6/2023	a	Equipe técnica da Aneel realiza fiscalização presencial na sede da Enel RJ
19/6/2023		Emissão do Relatório 2/2023, apontando indícios de falhas e motivando o aprofundamento da investigação

b) Fase 2 – Relatório de Fiscalização e Contraditório na SFT (2024):

26/3/2024		Publicação do Relatório de Fiscalização 15/2024-SFT, com a conclusão de que a Enel-RJ realizou expurgos indevidos e deve refazer os cálculos dos indicadores de qualidade
26/3/2024		Notificação formal da Enel-RJ (Ofício 326/2024) com prazo de 15 dias para defesa
3/4/2024		Enel-RJ solicita prorrogação de prazo para defesa
23/4/2024		Aneel defere o pedido, estendendo o prazo até 2/5/2024
2/5/2024		Enel-RJ protocola sua defesa formal, contestando a metodologia da Aneel e pedindo o arquivamento
27/5/2024		Reunião híbrida entre SFT/Aneel e Enel-RJ para discussão técnica do caso

c) Fase 3 – Decisão e Encaminhamentos da SFT (2025):

25/8/2025		Emissão da Nota Técnica 149/2025-SFT, na qual a SFT aceita parcialmente argumentos metodológicos, mas mantém a constatação de irregularidades e recomenda aperfeiçoamento regulatório sobre o tema exclusões (ISE)
10/9/2025		Processo é enviado à Superintendência de Regulação (STD) para aprimoramento das normas de expurgos (Memorando 390/2025)
15/9/2025		Notificação à Enel-RJ (Ofício 858/2025) informando sobre a NT 149/2025
15/11/2025		Encerramento do prazo de 60 dias para que a Enel-RJ comprove as correções determinadas
3/2/2026		Notificação à Enel-RJ sobre a comprovação da adoção de providências para recálculo da DEC e FEC ou apresentação de recurso, após interações com esta AudElétrica

96. Verifica-se morosidade significativa do processo de fiscalização, instaurado em março de 2023, e que, transcorridos três anos, ainda não apresenta previsão de conclusão. De forma mais grave, destacam-se os seguintes aspectos:

96.1. Houve um lapso temporal excessivo entre a manifestação da Enel-RJ (2/5/2024) e a conclusão da análise dessa manifestação pela SFT (25/8/2025), que correspondeu a um intervalo de aproximadamente um ano e quatro meses. Ressalte-se que o Decreto 12.068/2024, que estabeleceu o atendimento dos indicadores DEC e a FEC como critério para renovação das concessões, foi publicado em 20/6/2024, no curso desse período de inércia. Diante dessa definição normativa, é razoável considerar que competia à Aneel não apenas conferir prioridade à conclusão da fiscalização relativa aos dados de 2022, mas também se programar para certificar, ao menos, os indicadores DEC e FEC das distribuidoras com valores próximos aos limites regulatórios e que apresentavam aumento expressivo de exclusões em 2023 e 2024, especialmente aquelas cujas renovações dependem de recomendação da própria Agência.

96.2. O prazo para a comprovação das providências adotadas e recálculo da DEC e da FEC com a correção das exclusões indevidas pela Enel-RJ venceu em 15/11/2025, sem que a Enel-RJ tenha apresentado a comprovação. Quanto a esse ponto, verifica-se que o Ofício 858/2025-SFT/ANEEL (peça 14, p. 17), que notificou a Enel-RJ sobre a análise realizada pela SFT a respeito da

manifestação da distribuidora sobre o Relatório de Fiscalização, não é explícito a respeito da necessidade de adoção de providências para recálculo dos indicadores DEC e FEC (peça 14, p. 17), o que pode explicar a inércia da distribuidora. Tal exigência apenas ficou explícita com a expedição do Ofício 87/2026-SFT/ANEEL (peça 19), em 3/2/2026, evidenciando falha de comunicação administrativa que impactou a tempestividade do processo fiscalizatório.

97. Quanto ao segundo aspecto caracterizador da falha, registre-se que o art. 2º, § 6º, do Decreto 12.068/2024 estabeleceu que cabe à Aneel ‘apurar e dar publicidade à verificação da prestação do serviço adequado’ e que o descumprimento dos critérios estabelecidos sobre a continuidade do fornecimento pode implicar na não renovação do contrato. O art. 8º define que a Aneel deve encaminhar recomendação ao MME quanto à prorrogação ou à licitação das concessões, com avaliação do atendimento dos critérios definidos no Decreto.

98. Considerando que: i) a Enel-RJ havia descumprido o limite regulatório em 2020 e se situou muito próxima desse limite nos demais anos; ii) houve aumento expressivo dos expurgos aplicados pela Enel-RJ em 2023 e 2024; iii) a fiscalização em curso pela SFT já havia apontado indícios de expurgos indevidos do cálculo da DEC em 2022; iv) os cálculos e valores dos indicadores DEC e FEC são declaratórios e a concessionária possui interesses econômicos na sua subestimativa; v) o Decreto reforçou a necessidade da agência apurar e dar publicidade sobre esses indicadores de continuidade; e vi) a Aneel tinha a reponsabilidade adicional de recomendar ao MME a renovação ou não da concessão da Enel-RJ com base nesses indicadores – era razoável e esperado que a Agência adotasse, em tempo oportuno, medidas concretas para verificar a correção dos valores declarados pela Enel-RJ, especialmente nos anos de 2023 e 2024 ou, na sua impossibilidade, ao menos ressalvasse a ausência de certificação desses indicadores e a possibilidade de que estivessem subestimados na manifestação realizada ao MME.

99. Como atenuante a este segundo aspecto da falha, destaca-se que as condições para a prorrogação das concessões de distribuição vincendas somente foram definidas em 21/6/2024, por meio do Decreto 12.068/2024. A publicação do referido normativo ocorreu a apenas 13 meses do término da primeira concessão – a da EDP Espírito Santo –, a 23 meses do vencimento da concessão da Light-RJ e a 29 meses da Enel-RJ. Tal circunstância certamente impôs dificuldade adicional à Agência quanto à realização de planejamento prévio e à adequada operacionalização de fiscalizações nos moldes então estabelecidos.

100. Ainda assim, mesmo nesse contexto de incerteza quanto ao efetivo cumprimento das condições legais para a renovação do contrato de concessão da Enel-RJ, a Aneel emitiu posicionamento favorável à renovação, com base em indicadores de qualidade que podem estar subestimados e acima dos limites regulatórios. Como consequência, no caso de se confirmar essa incorreção, poderá ocorrer a renovação do contrato de concessão de forma irregular, perpetuando uma prestação de serviço inadequada a milhões de brasileiros.

101. Diante do exposto, propõe-se dar ciência à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) de que a morosidade na conclusão da fiscalização dos indicadores de continuidade (DEC e FEC) da Enel Distribuição Rio referentes ao período de janeiro de 2022 a março de 2023, bem como a ausência de fiscalização quanto aos anos de 2024 e 2025, especialmente diante de indícios de expurgos indevidos na contabilização desses indicadores, contraria o dever legal de regular e fiscalizar a adequada prestação do serviço público concedido (arts. 2º e 3º da Lei 9.427/1996 e arts. 3º e 29 da Lei 8.987/1995), o princípio da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal) e o dever de fundamentação técnica adequada das decisões regulatórias (art. 5º da Lei 13.848/2019), uma vez que a recomendação pela renovação do contrato de concessão se fundamentou em indicadores sobre os quais recaem indícios de incorreção, circunstância que pode comprometer a adequada demonstração do cumprimento das condições exigidas para a prorrogação contratual.

102. Ademais, considerando que o art. 2º, § 6º, do Decreto 12.068/2024 estabeleceu que cabe à Aneel ‘apurar e dar publicidade à verificação da prestação do serviço adequado’, como elemento relevante para subsidiar a decisão acerca da renovação da concessão, e que a Agência recomendou a prorrogação contratual sem a conclusão do correspondente processo de fiscalização aberto para apurar indícios de irregularidade — o qual pode repercutir sobre os fundamentos técnicos adotados

—, entende-se pertinente que, uma vez apensado o presente processo ao TC 021.537/2025-9, nos termos do art. 2º, inciso I, da Resolução TCU 259/2014, seja promovida análise específica quanto ao efetivo cumprimento, pela Agência, da referida disposição normativa, especialmente no que se refere à suficiência, à tempestividade e à publicidade das apurações realizadas.

103. É fato que a Aneel enfrenta restrições de pessoal, operacionais e orçamentárias. O Acórdão 280/2026-TCU-Plenário, de 4/2/2026, proferido no âmbito de auditoria operacional destinada a avaliar a adequação da estrutura organizacional, da gestão e dos resultados da Aneel e de outras agências reguladoras (TC 022.280/2024-3, relator Min. Jorge Oliveira), examinou aspectos como orçamento, força de trabalho, atribuições, composição da diretoria colegiada e agenda regulatória. Em razão das constatações de insuficiência financeira e de pessoal dessas agências, o Tribunal determinou e recomendou diversas ações, entre elas, ações voltadas a garantir a autonomia financeira das agências e a suficiência da força de trabalho.

104. Nesse contexto, uma eventual imposição de determinações pelo TCU para realização de procedimentos fiscalizatórios em prazo exíguo e com amplo alcance nos índices DEC e FEC poderia comprometer a alocação racional da força de trabalho da Agência e interferir indevidamente na discricionariedade administrativa quanto ao planejamento da Autarquia, com potencial prejuízo à sua atuação em outros temas igualmente relevantes.

105. Ademais, os procedimentos fiscalizatórios relativos à apuração dos indicadores de qualidade são, por natureza, complexos e demorados, uma vez que envolvem grande volume de dados, múltiplos cálculos, questões técnicas com margem interpretativa e a observância do contraditório e da ampla defesa. Acrescenta-se a isso a necessidade, reconhecida pela Agência, de aperfeiçoamentos regulatórios e normativos destinados a conferir maior objetividade aos critérios de enquadramento de eventos e às metodologias de apuração, a fim de reduzir controvérsias e litígios administrativos.

106. Por outro lado, a presente representação revelou problemas que demandam endereçamento pela Agência, na medida em que podem resultar na perpetuação da prestação de serviços inadequada. Os indicadores DEC e FEC constituem instrumentos centrais de aferição da qualidade do serviço, influenciam a aplicação de penalidades, impactam na indenização de consumidores, orientam decisões sobre investimentos na rede e, após o Decreto 12.068/2024, passaram a integrar critérios objetivos para renovação de contratos de concessão.

107. Registra-se, ainda, que várias concessionárias possuem contratos de concessão com vencimento em 2026. A eventual imposição por parte deste TCU de fiscalizações por parte da Aneel com vistas a certificação dos indicadores de qualidade e a subsidiar decisões de renovação poderia acarretar atrasos no processo decisório e gerar insegurança jurídica, com reflexos negativos em investimentos e, paradoxalmente, sobre a própria qualidade do serviço prestado.

108. Impõe-se, portanto, que todos esses aspectos sejam ponderados pelo MME e pela Aneel de modo a construir solução que enfrente as fragilidades identificadas sem produzir efeitos adversos adicionais ao consumidor de energia elétrica, mas ao mesmo tempo preservando a necessidade de garantir ao consumidor a prestação do serviço adequado.

109. Não obstante a gravidade das questões evidenciadas, entende-se que a presente representação não constitui o instrumento processual adequado para a adoção de medidas corretivas, especialmente diante da existência de processo de acompanhamento em curso que trata da renovação desta concessão. Por essa razão, propõe-se o apensamento dos presentes autos ao TC 021.537/2025-9, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, para que as conclusões ora alcançadas possam subsidiar a análise ali desenvolvida.

110. No mesmo sentido e considerando que os riscos aqui apontados podem estar presentes em outros casos relacionados a renovação de contratos de distribuição, entende-se adequada a juntada do relatório, voto e Acórdão que vier a ser proferido nos processos de acompanhamento em curso e outros que vierem a ser autuados sob a égide do Decreto 12.068/2024, a fim de subsidiar as instruções processuais.

111. Quanto ao mérito, conclui-se pela procedência da presente representação, com a expedição de

ciência à Aneel nos termos anteriormente delineados. Entende-se que esse é o endereçamento adequado e suficiente para a questão no momento, não sendo necessárias outras providências sugeridas na peça de representação, considerando inclusive que algumas fogem da alçada deste Tribunal (Item 18 desta instrução).

112. Ademais, propõe-se comunicar ao Ministério de Minas e Energia as irregularidades observadas, bem como a decisão que vier a ser proferida por esta Corte, tendo em vista competir àquele órgão deliberar sobre a renovação do contrato de concessão da distribuidora Enel Distribuição Rio.

113. Destaca-se, por fim, a necessidade de tramitação e julgamento urgentes do presente processo, tendo em vista o prazo estabelecido na IN TCU 81/2019 para a conclusão do processo de acompanhamento da renovação do contrato da Enel-RJ em curso.

CONCLUSÃO

114. A presente Representação trata de suposta manipulação dos indicadores de continuidade do serviço público de distribuição de energia elétrica – Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (DEC) e Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (FEC) – pela concessionária Ampla Energia e Serviços S.A. (Enel Distribuição Rio – Enel-RJ), com vistas ao atendimento formal dos padrões regulatórios e à viabilização da renovação da concessão.

115. Constatou-se que, embora os indicadores oficiais da Enel-RJ tenham permanecido, em regra, abaixo dos limites regulatórios entre 2021 e 2024, esse resultado esteve associado à volume crescente e atípico de expurgos, especialmente aqueles classificados como Interrupção em Situação de Emergência (ISE), cujo incremento se acentuou a partir de 2022, atingindo patamares excepcionalmente elevados em 2023 e 2024.

116. Verificou-se, ademais, que a concessionária possui incentivos econômicos relevantes para a subestimativa dos indicadores DEC e FEC líquidos, na medida em que a redução artificial desses indicadores implica: (i) diminuição do pagamento de compensações financeiras e indenizações automáticas aos consumidores por interrupções do fornecimento; (ii) mitigação de penalidades regulatórias e multas administrativas; (iii) preservação de uma avaliação formal de qualidade do serviço mais favorável, com reflexos positivos sobre sua reputação; (iv) redução da pressão regulatória para a realização de investimentos adicionais na expansão, modernização, robustecimento da rede de distribuição e na melhoria da eficiência operacional; e (v) atendimento formal aos critérios objetivos de continuidade exigidos para a renovação da concessão, notadamente após o Decreto 12.068/2024.

117. Esses incentivos, combinados ao caráter autodeclaratório dos expurgos, ao reduzido número de fiscalizações por parte da Aneel nesses indicadores nos últimos 4 anos, à morosidade na apuração de irregularidades e à reduzida efetividade sancionatória, configuram ambiente propício a comportamentos oportunistas. A manipulação ou classificação indevida de eventos de forma a reduzir artificialmente os indicadores DEC e FEC pode ser vista, sob a ótica da escolha racional, como uma estratégia economicamente vantajosa.

118. A fiscalização instaurada pela Aneel sobre os lançamentos da Enel-RJ no período de janeiro de 2022 a março de 2023 identificou a existência de expurgos indevidos, sobretudo relacionados a ISE, apontando falhas de justificativa, enquadramento e comprovação dos requisitos regulatórios. Todavia, o processo fiscalizatório revelou-se moroso, estendendo-se por quase três anos e ainda sem conclusão, sem recálculo dos indicadores e sem perspectiva clara de encerramento. Ademais, não houve fiscalização sobre os índices declarados para 2023 e 2024, justamente os exercícios de maior volume de expurgos. Essa falha do Regulador foi por ele justificada por limitações de pessoal, operacionais, orçamentárias e da necessidade de aguardar o desfecho do processo de fiscalização em curso e de aperfeiçoamentos regulatórios já previstos na Agenda Regulatória do Órgão para 2026/2027.

119. Diante desse quadro, persistem dúvidas relevantes quanto à fidedignidade dos indicadores DEC e FEC da Enel-RJ referentes a 2022, 2023 e 2024, inviabilizando juízo seguro sobre a efetiva

qualidade do serviço prestado e do atendimento aos critérios objetivos estabelecidos pelo Decreto 12.068/2024 para a renovação da concessão.

120. Restou caracterizada falha relevante na atuação da Aneel no exercício de suas competências legais de apuração e certificação dos indicadores de continuidade do serviço de distribuição de energia elétrica declarados pela Enel-RJ, em contexto no qual tais indicadores assumiram papel central e vinculante para a renovação dos contratos de concessão, nos termos do Decreto 12.068/2024.

121. Apesar da identificação de indícios de expurgos indevidos no procedimento fiscalizatório em curso sobre os lançamentos de 2022, da constatação de crescimento expressivo dessas exclusões nos anos subsequentes e da existência de incentivos econômicos claros à subestimação dos indicadores pelas concessionárias, a Agência não concluiu, tempestivamente, a fiscalização iniciada, tampouco promoveu a certificação dos indicadores declarados para os anos de 2023 e 2024, limitando-se a aceitar, para fins decisórios, valores potencialmente distorcidos para embasar sua recomendação ao MME quanto à renovação da concessão da Enel-RJ.

122. Conclui-se, portanto, pela procedência da presente representação, com a expedição de ciência à Aneel quanto às irregularidades identificadas.

123. Registra-se que as fragilidades constatadas revelam potenciais riscos sistêmicos na apuração dos indicadores DEC e FEC, inclusive em concessionárias cujos contratos encontram-se em processo de renovação. Reconhece-se, por outro lado, as limitações de pessoal, operacionais e orçamentárias da Agência, bem como a complexidade inerente aos procedimentos fiscalizatórios, que envolvem elevado volume de dados, questões técnicas complexas, necessária observância do contraditório e da ampla defesa, bem como a necessidade de aperfeiçoamentos regulatórios para maior objetividade metodológica.

124. A hipotética imposição pelo TCU para que a Aneel realize fiscalizações com vistas a certificação dos indicadores de qualidade e a subsidiar decisões de renovação poderia acarretar atrasos no processo decisório e gerar insegurança jurídica, com reflexos negativos em investimentos e, paradoxalmente, sobre a própria qualidade do serviço prestado. Impõe-se, portanto, que todos esses aspectos sejam ponderados pelo MME e pela Aneel de modo a construir solução que enfrente as fragilidades identificadas sem produzir efeitos adversos adicionais ao consumidor de energia elétrica, mas garantindo a prestação adequada do serviço público.

125. Não obstante a gravidade das questões evidenciadas, entende-se que a presente representação não constitui o instrumento processual adequado para a adoção de medidas corretivas, especialmente diante da existência de processo de acompanhamento em curso que trata da renovação desta concessão. Por essa razão, propõe-se o apensamento dos presentes autos ao TC 021.537/2025-9, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, para que as conclusões ora alcançadas possam subsidiar a análise ali desenvolvida.

126. No mesmo sentido e considerando que os riscos aqui apontados podem estar presentes em outros casos relacionados a renovação de contratos de distribuição, entende-se adequada a juntada do relatório, voto e Acórdão que vier a ser proferido nos processos de acompanhamento em curso e em outros que vierem a ser autuados sob a égide do Decreto 12.068/2024, a fim de subsidiar as instruções processuais.

127. Por fim, propõe-se comunicar ao Ministério de Minas e Energia as irregularidades observadas, bem como a decisão que vier a ser proferida por esta Corte, tendo em vista competir àquele órgão deliberar sobre a renovação do contrato de concessão da distribuidora Enel Distribuição Rio.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

128. Ante o exposto, submetem-se os autos da presente representação à consideração superior, para posterior encaminhamento para manifestação do Relator, Ministro Bruno Dantas, com as seguintes propostas:

128.1. Conhecer da presente representação e, no mérito, considerá-la procedente;

128.2. Dar ciência à Agência Nacional de Energia Elétrica, com fulcro no art. 9º, Inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a morosidade na conclusão da fiscalização dos indicadores de continuidade (DEC e FEC) da Enel Distribuição Rio referentes ao período de ano de janeiro de 2022 a março de 2023, bem como a ausência de fiscalização quanto aos anos de 2024 e 2025, especialmente diante de indícios de expurgos indevidos na contabilização desses indicadores, contraria o dever legal de regular e fiscalizar a adequada prestação do serviço público concedido (arts. 2º e 3º da Lei 9.427/1996 e arts. 3º e 29 da Lei 8.987/1995), o princípio da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal) e o dever de fundamentação técnica adequada das decisões regulatórias (art 5º da Lei 13.848/2019), uma vez que a recomendação pela renovação do contrato de concessão se fundamentou em indicadores sobre os quais recaem indícios de incorreção, circunstância que pode comprometer a adequada demonstração do cumprimento das condições exigidas para a prorrogação contratual;

128.3. Comunicar ao Representante e ao Ministério de Minas e Energia o Acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

128.4. Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de determinar à AudElétrica a juntada do relatório, voto e acórdão que vier a ser proferido nos processos de acompanhamento da renovação dos contratos de distribuição de energia elétrica em curso e a serem autuados sob a égide do Decreto 12.068/2024, para subsidiar a instrução processual.

128.5. Apensar o presente processo ao TC 021.537/2025-9, com fulcro nos arts. 2º, Inciso I, e 36 da Resolução TCU 259/2014.”

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação formulada pelo Deputado Estadual Flávio Alves Serafini acerca de possíveis irregularidades na apuração, pela concessionária Enel Distribuição Rio (Enel-RJ), dos indicadores de continuidade do serviço público de distribuição de energia elétrica — Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (DEC) e Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (FEC) —, com destaque para o aumento dos expurgos classificados como Interrupção em Situação de Emergência (ISE) e seus possíveis reflexos sobre a aferição da qualidade do serviço prestado.

2. Segundo o representante, houve, entre 2022 e 2024, crescimento desproporcional dos eventos enquadrados como Interrupção em Situação de Emergência (ISE), o que teria permitido a **exclusão indevida** de ocorrências do cálculo dos indicadores regulatórios e mantido artificialmente os resultados da concessionária dentro dos limites exigidos. A peça inicial também aponta discrepâncias entre os dados da Enel-RJ e os de outras distribuidoras, além de inconsistências que, em tese, comprometem a confiabilidade dos índices utilizados para fins regulatórios.

3. A matéria guarda conexão direta com o TC 021.537/2025-9, que tem por objeto o acompanhamento do processo de renovação da concessão da Enel-RJ. Naqueles autos, registrou-se ter a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) examinado o pedido de prorrogação à luz do Decreto 12.068/2024 e recomendado ao Ministério de Minas e Energia (MME), em 19/8/2025, a renovação da concessão por mais 30 anos.

4. Em razão dessa conexão, o então relator deste processo, Ministro Bruno Dantas, propôs sua redistribuição, ao assinalar a relação de continência entre as matérias e a maior abrangência do acompanhamento da renovação da concessão. A Presidência do Tribunal, acolhendo a proposta, determinou a redistribuição por prevenção, para que os dois feitos fossem apreciados sob a mesma relatoria.

5. No curso desta representação, a Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) expediu diligências à Aneel para esclarecimento de informações e apresentação de documentos. A partir das respostas encaminhadas e dos demais elementos constantes dos autos, a unidade técnica assinalou que a fiscalização instaurada pela agência sobre os indicadores da Enel-RJ relativos ao período de janeiro de 2022 a março de 2023 revelou **indícios** de expurgos potencialmente indevidos, em especial associados à classificação como ISE, além de evidenciar demora relevante na conclusão da atuação fiscalizatória. Registrou, ainda, a inexistência, até então, de fiscalização específica sobre os períodos posteriores, embora persistissem dúvidas quanto à correção dos dados informados pela distribuidora.

6. A instrução destacou, contudo, que ainda não é possível afirmar, em caráter conclusivo, a alegada manipulação dos indicadores. Isso porque a Aneel não atestou de forma definitiva a fidedignidade dos índices DEC e FEC da Enel-RJ referentes ao período de 2022 a 2024, o que impede, por ora, juízo seguro sobre a correção dos dados considerados no contexto da renovação da concessão.

7. Diante desse quadro, a AudElétrica propõe conhecer da representação e, no mérito, considerá-la procedente, com expedição de ciência à Aneel quanto às falhas identificadas em sua atuação fiscalizatória, além do apensamento destes autos aos do TC 021.537/2025-9, para exame conjunto das matérias conexas.

8. Feito o breve resumo dos fatos, passo a decidir.

II

9. Inicialmente, conheço da representação por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU.
10. Quanto ao pedido cautelar formulado na inicial, considero prejudicado seu exame, uma vez que o julgamento de mérito fornece resposta definitiva à controvérsia.
11. Já no mérito, acolho a proposta da unidade técnica e adoto seus fundamentos como razões de decidir, com os esclarecimentos complementares que passo a expor, destinados a precisar o alcance da deliberação e seus encaminhamentos.
12. Superadas as questões preliminares, delimito, desde logo, o objeto desta representação. Não se discute aqui, de forma autônoma, a regularidade integral da renovação da concessão da Enel-RJ, matéria submetida a acompanhamento específico no TC 021.537/2025-9. Se examina, nestes autos, questão mais restrita, embora diretamente relacionada àquele processo: a confiabilidade dos indicadores de continuidade da concessionária, em especial à luz dos expurgos por **Interrupção em Situação de Emergência (ISE)**, e a suficiência da atuação da Aneel na apuração desses dados.
13. Para adequada compreensão da controvérsia, rememoro alguns conceitos centrais. O **DEC** e o **FEC** são os principais indicadores regulatórios de continuidade do serviço de distribuição de energia elétrica. O primeiro mede, em média, o tempo em que as unidades consumidoras permanecem sem fornecimento em determinado período (indicador de **duração**); o segundo aponta quantas interrupções, em média, atingem cada consumidor (indicador de **frequência**). Por isso, ambos funcionam como parâmetro objetivo da qualidade do serviço e produzem consequências regulatórias relevantes, inclusive no contexto da renovação das concessões.
14. A apuração desses indicadores, contudo, não decorre do simples cômputo de todas as interrupções ocorridas. A regulação admite que algumas delas sejam excluídas de seu cálculo oficial, os chamados **expurgos**. O mecanismo é legítimo, pois parte do pressuposto de que nem toda interrupção decorre de falha imputável à distribuidora. Entre as hipóteses admitidas está a **ISE**, prevista no item 187 do Módulo 8 dos Procedimentos de Distribuição de Energia Elétrica no Sistema Elétrico Nacional (PRODIST) e definida, em síntese, no item 208 do Módulo 1 do mesmo normativo, como interrupção originada no sistema de distribuição resultante de evento que comprovadamente **impossibilite a atuação imediata** da distribuidora, não tenha sido por ela provocado ou agravado e se enquadre nas condições regulatórias específicas.
15. Esse enquadramento é excepcional e exige mais do que a mera ocorrência de chuva intensa ou outro fenômeno climático. Para a caracterização da ISE, a disciplina regulatória e a própria fiscalização da Aneel exigem, entre outros elementos: (i) a demonstração da impossibilidade de atuação imediata; (ii) a ausência de contribuição da distribuidora para o evento; e (iii) a comprovação do nexo causal entre o fato externo invocado, o momento da interrupção e a área efetivamente atingida. Exigem, ainda, que o evento apresente severidade e abrangência compatíveis com a excepcionalidade do expurgo pretendido. Em outras palavras, o ponto controvertido não está na própria previsão do expurgo, mas na observância dos requisitos para sua utilização.
16. Na aferição desses requisitos, especialmente da severidade e da abrangência do evento, a regulação utiliza o parâmetro do **Consumidor-Hora de Interrupção (CHI)**, que expressa o impacto agregado das interrupções a partir da duração da falta de energia e do número de consumidores atingidos. Trabalha-se, ainda, com o **CHI-limite**, calculado por fórmula própria, como patamar regulatório de referência. Esse parâmetro, contudo, não dispensa os demais requisitos exigidos para o expurgo por ISE e, no caso concreto, está no centro de controvérsia metodológica ainda não definitivamente resolvida pela Aneel, tema que será examinado adiante.
17. Feita essa delimitação e assentados os conceitos indispensáveis à compreensão da demanda, passo ao exame dos indícios de distorção dos indicadores declarados pela Enel-RJ.

18. Há, nos autos, indícios consistentes de distorção na apuração dos indicadores de continuidade da Enel-RJ, decorrentes do uso potencialmente indevido de expurgos por ISE. Esses elementos comprometem, de forma relevante, a confiabilidade dos índices declarados pela concessionária, mas, ainda assim, não bastam, neste momento, para fundamentar juízo conclusivo sobre a efetiva manipulação dos indicadores, pelas razões que exporei na sequência.

19. O primeiro dado que chama atenção é o crescimento expressivo e atípico dos expurgos por ISE, justamente nos exercícios em que os indicadores oficiais da concessionária se mantiveram próximos dos limites regulatórios e assumiram especial relevo para a renovação da concessão. Segundo a unidade técnica, os expurgos atingiram patamar atipicamente elevado a partir de 2022. No DEC, o volume expurgado equivalia a 80% do valor apurado em 2022, superou esse montante em 2023, ao atingir 238%, e permaneceu acima dele em 2024, com 182,7%; no FEC, a mesma relação foi de 43,6% em 2022, 124,34% em 2023 e 146,96% em 2024, indicando que os índices oficiais passaram a depender, em larga medida, das exclusões lançadas pela concessionária.

20. Esse quadro não passou despercebido pelo regulador. A própria Aneel selecionou a Enel-RJ para fiscalização em razão do elevado volume de expurgos por ISE, de seu aumento expressivo ao longo dos últimos anos e de sua posição muito acima do padrão setorial. Conforme registra a instrução, a média da relação entre expurgos e DEC limite das distribuidoras foi de 54,73%, ao passo que o índice apurado para a Enel-RJ alcançou 115,47%, discrepância que constituiu o principal gatilho para a instauração da ação fiscalizadora iniciada em 2023. O Relatório de Fiscalização 15/2024, ao examinar o período de janeiro de 2022 a março de 2023, registrou a forte representatividade desses expurgos e consignou que, sem eles, haveria superação do limite regulatório do DEC em todo o período analisado e do FEC a partir de fevereiro de 2023 (peça 9, p. 23).

21. A fiscalização também apontou **indícios concretos de cálculo indevido**. Em linhas gerais, a Superintendência de Fiscalização Técnica (SFT) da Aneel identificou situações em que os expurgos não se mostravam justificados, tais como: insuficiência do número de consumidores afetados para superação do CHI-limite; lançamento do expurgo por período superior à duração do evento climático; ausência de confirmação, pelos laudos meteorológicos, da intensidade necessária do fenômeno alegado; e falta de comprovação da impossibilidade de disponibilização imediata de equipes. Houve, ainda, inconsistências quanto aonexo causal entre os fatos geradores registrados e as condições meteorológicas efetivamente observadas, além de fragilidades na auditabilidade do sistema da concessionária, com registros incompletos ou genéricos, mas sem evidências materiais aptas a comprovar a causa das interrupções em campo.

22. Outro aspecto relevante foi a forma como a concessionária tratou determinados eventos prolongados. Segundo a instrução, a Aneel verificou que a Enel-RJ considerava como evento único intervalos de dois a onze dias e somava o impacto de todas as interrupções ocorridas nesse lapso para alcançar o CHI-limite. Ao reexaminar esses mesmos dados em intervalos menores de tempo, a fiscalização concluiu que, em diversos momentos, a severidade do evento era baixa ou mesmo inexistente, o que não justificaria a paralisação ou a demora no atendimento em toda a extensão temporal declarada. Mesmo após rever sua abordagem inicial e adotar análise em janela móvel de 12 horas, a Nota Técnica 149/2025 manteve a conclusão de que a maioria dos eventos não era suficientemente severa ou abrangente para legitimar o expurgo integral dos períodos reivindicados pela distribuidora.

23. Esses elementos, tomados em conjunto, comprometem de forma relevante a confiabilidade dos indicadores oficiais da Enel-RJ. Há, nos autos, achados concretos produzidos pela própria Aneel que indicam falhas na justificativa dos expurgos, no enquadramento dos eventos e na comprovação dos requisitos regulatórios indispensáveis ao expurgo por ISE. Ainda assim, esses elementos não permitem, por ora, conclusão definitiva sobre a manipulação dos indicadores, pois remanescem dois óbices relevantes à formação desse juízo.

24. O primeiro deles diz respeito à **ausência de certificação conclusiva pelo regulador**. A fiscalização iniciada em 2023, relativa ao período de janeiro de 2022 a março de 2023, ainda não produziu recálculo definitivo dos indicadores DEC e FEC da Enel-RJ. Passados quase três anos, o processo administrativo permanece sem conclusão e sem prazo definido para encerramento. Quanto aos exercícios de 2023 e 2024, a situação é ainda mais grave: apesar do aumento dos expurgos, não houve procedimento fiscalizatório destinado a verificar a correção dos valores declarados pela concessionária; a própria Aneel reconheceu que a confiabilidade dessas informações somente pode ser atestada por meio de fiscalização.

25. O segundo óbice reside na **controvérsia metodológica** em torno do CHI-limite e da aferição da impossibilidade de atuação imediata. Para melhor compreensão desse ponto, relembro que o **Consumidor-Hora de Interrupção (CHI)** expressa o impacto acumulado das interrupções, a partir de sua duração e do número de consumidores afetados, ao passo que o **CHI-limite** funciona como patamar regulatório de referência para a avaliação da severidade e da abrangência do evento.

26. A divergência nos autos surge justamente a partir da forma como esse parâmetro deve ser utilizado para verificar se, em cada caso, estavam presentes as condições necessárias ao expurgo por ISE. Em um primeiro momento, a fiscalização da Aneel adotou critério mais restritivo, com exame do comportamento do evento ao longo das horas atingidas (**CHI horário**). A concessionária, no entanto, contestou essa abordagem, sob o argumento de que não encontra previsão expressa no PRODIST. Posteriormente, por meio da Nota Técnica 149/2025, a SFT acolheu parcialmente a crítica e passou a utilizar janelas móveis de 12 horas. Ainda assim, a própria Enel-RJ sustentou faltar ao novo parâmetro fundamento normativo expresso. Tal sucessão de revisões e impugnações não é irrelevante: ao final, o tema foi encaminhado à área de regulação da Aneel para subsidiar aperfeiçoamento normativo, o que evidencia que a controvérsia metodológica permanece aberta e assume relevo jurídico para a formação do juízo neste processo.

27. A partir das premissas expostas, concluo que há indícios consistentes de uso indevido do mecanismo de expurgo e, por consequência, de comprometimento dos indicadores declarados, mas não base técnica suficientemente consolidada para afirmar, com segurança, a manipulação dos índices ou para proceder, desde logo, ao recálculo dos parâmetros regulatórios considerados no processo de renovação da concessão. Por essa razão, acompanho a manifestação da unidade técnica de não ser possível, neste momento, emitir juízo conclusivo sobre a alegação deduzida na representação porquanto a Aneel não chegou a assegurar a fidedignidade dos índices DEC e FEC da Enel-RJ.

28. Essa limitação cognitiva, contudo, não esvazia a relevância da matéria. Ao contrário. Como a continuidade do serviço é pressuposto objetivo para a renovação da concessão, a incerteza quanto à confiabilidade desses indicadores deve ser enfrentada de forma conclusiva no TC 021.537/2025-9, processo em que se acompanha a renovação contratual da Enel-RJ — nesse feito a repercussão final sobre a conformidade da prorrogação deverá ser apreciada.

29. Também por isso considero adequado dar conhecimento dessa situação ao Ministério de Minas e Energia. Não para afirmar, desde logo, que a manipulação dos indicadores esteja demonstrada, mas para registrar que a recomendação de renovação da concessão convive, até o momento, com incerteza relevante sobre a fidedignidade dos indicadores DEC e FEC da Enel-RJ em razão de fiscalização inconclusa e de controvérsia metodológica não inteiramente resolvida; essa providência é compatível com a proposta da unidade técnica e preserva a prudência exigida.

IV

30. A limitação cognitiva apontada no tópico anterior não decorre apenas da controvérsia técnica em torno dos expurgos por ISE. Ela também resulta de falha relevante da Aneel no exercício de suas competências de apuração e certificação dos indicadores DEC e FEC da Enel-RJ, justamente em contexto no qual esses indicadores assumiram papel central para a renovação da concessão.

31. Essa falha se manifesta em dois planos. O primeiro é a excessiva demora na conclusão da fiscalização instaurada em 2023, relativa ao período de janeiro de 2022 a março de 2023. A instrução reconstrói a sequência dos atos praticados e registra, entre outros aspectos, o intervalo de aproximadamente um ano e quatro meses entre a manifestação da Enel-RJ, em 2/5/2024, e a sua análise pela SFT, em 25/8/2025; até o momento, não existe previsão de conclusão do processo administrativo correspondente. O segundo é a ausência de fiscalização específica sobre os indicadores declarados para 2023 e 2024, justamente os exercícios em que os expurgos cresceram de forma mais acentuada.

32. Esse quadro, no entanto, comporta fatores atenuantes. As condições para a prorrogação das concessões vincendas somente foram definidas com a edição do Decreto 12.068/2024, o que dificultou o planejamento prévio das fiscalizações nos moldes então exigidos. Também não se ignora que a Aneel enfrenta limitações de pessoal, operacionais e orçamentárias, circunstância igualmente reconhecida na instrução. Esses elementos, contudo, não afastam a falha verificada porque, mesmo diante da relevância crescente dos expurgos e da proximidade dos indicadores em relação aos limites regulatórios, a agência recomendou ao MME a renovação da concessão sem concluir a fiscalização em curso e sem certificar, em tempo oportuno, os dados declarados para os exercícios subsequentes.

33. Nem por isso reputo cabível, neste processo, expedir determinação à Aneel para que conclua imediatamente a fiscalização em curso ou instaure, desde logo, novas apurações específicas. Conforme destacou a unidade técnica, a atividade fiscalizatória em questão é tecnicamente complexa, envolve elevado volume de dados, demanda contraditório e ampla defesa e se insere no âmbito das competências primárias da entidade reguladora. Além disso, o controle exercido por esta Corte sobre concessionárias de serviço público tem natureza de segunda ordem, não lhe cabendo substituir a agência na certificação originária de indicadores a ela inerentes.

34. Diante dessas circunstâncias, proponho considerar procedente a representação e dar ciência à Aneel da irregularidade caracterizada pela morosidade na conclusão da fiscalização relativa ao período de janeiro de 2022 a março de 2023 e pela ausência de fiscalização específica dos indicadores declarados para 2023 e 2024, apesar dos indícios de expurgos indevidos e da relevância desses dados para a renovação contratual. Proponho, ainda, dar conhecimento ao Ministério de Minas e Energia de que a recomendação de renovar a concessão da Enel-RJ convive, até o momento, com incerteza importante quanto à fidedignidade dos indicadores DEC e FEC utilizados como suporte técnico diante de fiscalização ainda inconclusa e de controvérsia metodológica não inteiramente resolvida.

35. Esse encaminhamento não substitui a atuação do regulador nem antecipa juízo definitivo sobre a conformidade da renovação da concessão. Sua finalidade é assegurar que a matéria seja apreciada com pleno conhecimento das limitações da base técnica atualmente disponível, além de subsidiar, de forma mais segura, o exame conclusivo a ser realizado no TC 021.537/2025-9, ao qual os autos deste processo devem ser apensados.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de abril de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1013/2026 – TCU – Plenário

1. Processo TC 016.698/2025-8
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Enel Brasil S.A.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica).
8. Representação legal: Aldo de Jesus Pessanha e outros, representando a Ampla Energia e Serviços S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Deputado Estadual Flávio Alves Serafini acerca de possíveis irregularidades na apuração dos indicadores de continuidade do serviço público de distribuição de energia elétrica da Enel Distribuição Rio,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno/TCU, e, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. dar ciência à Agência Nacional de Energia Elétrica, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, de que a morosidade na conclusão da fiscalização dos indicadores de continuidade (DEC e FEC) da Enel Distribuição Rio relativamente ao período de janeiro de 2022 a março de 2023, bem como a ausência de fiscalização específica sobre os indicadores declarados para 2023 e 2024 — apesar dos indícios de expurgos potencialmente indevidos na contabilização desses indicadores —, contrariam o dever legal de regular e fiscalizar a adequada prestação do serviço público concedido e os princípios da eficiência e da fundamentação técnica das decisões regulatórias, uma vez que a recomendação pela renovação do contrato de concessão se apoiou em indicadores sobre os quais ainda recaem incertezas relevantes quanto à sua fidedignidade;

9.3. dar conhecimento ao Ministério de Minas e Energia de que a recomendação de renovação da concessão da Enel Distribuição Rio convive, até o momento, com incerteza relevante a respeito da fidedignidade dos indicadores DEC e FEC utilizados como suporte técnico em razão de fiscalização inconclusa e de controvérsia metodológica não resolvida;

9.4. informar o teor desta deliberação à autoridade representante; e

9.5. apensar estes autos aos do TC 021.537/2025-9 para subsidiar o exame da matéria no acompanhamento do processo de renovação da concessão da Enel Distribuição Rio.

10. Ata nº 13/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1013-13/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral