



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA
COORDENAÇÃO DE ENERGIA (FIN)

SGAN, QUADRA 603 / MÓDULOS "I" E "J" CEP 70830-110, BRASÍLIA/DF BRASIL - TELEFONE (61) 2192-8614 FAX: (61) 2192-8149 E-MAIL: PROCURADORIAFEDERAL@ANEEL.GOV.BR

PARECER Nº 00218/2026/PFANEEL/PGF/AGU

NUP: 48500.000503/2024-56

INTERESSADOS: DISTRIBUIDORAS, COMERCIALIZADORAS E CONSUMIDORES DO GRUPO A

ASSUNTO: CONSULTA PÚBLICA 7/2025. ABERTURA DO MERCADO LIVRE. COMERCIALIZAÇÃO VAREJISTA. SALVAGUARDAS CONCORRENCIAIS E CANAIS PARA SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS ENTRE CONSUMIDORES E COMERCIALIZADORES VAREJISTAS. ADEQUAÇÕES AO DECRETO 13.097/2026.

EMENTA

1. Consulta Pública 7/2025. Abertura do mercado livre de energia elétrica.
2. Regularidade procedimental. Necessidade de consideração, na decisão final, dos elementos relevantes incorporados à instrução.
3. Competência da ANEEL para disciplinar a migração e o atendimento dos consumidores, a comercialização varejista e as condições de funcionamento do mercado livre.
4. Salvaguardas concorrenciais. Competências da ANEEL e do CADE distintas e complementares. Ausência de invasão de atribuições.
5. Solução de controvérsias entre consumidores e comercializadores varejistas. Legalidade do escalonamento. Inclusão do Capítulo IV-A na Resolução Normativa 1.011/2022. Ausência de extrapolação do escopo da consulta.
6. Decreto 13.097/2026. Adequações regulatórias. Competência da ANEEL. Desnecessidade de nova consulta pública.
7. Análise de Impacto Regulatório. AIR para o Open Energy. Dispensa para os demais temas. Desnecessidade de nova AIR.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pelo Gabinete da Diretora Relatora *Agnes da Costa*, por meio dos Memorandos 58 e 63/2026 (SEI 0400427 e 0418275).

2. O processo cuida da Consulta Pública 7/2025, destinada a aprimorar a regulação dos serviços de distribuição diante da abertura do mercado aos consumidores do Grupo A e a instituir o Open Energy. A proposta submetida à Consulta Pública foi apresentada na Nota Técnica Conjunta 1/2025-STD/SGM/SFF/STR/STE (SEI 0033495), enquanto a análise das contribuições constou da Nota Técnica Conjunta 17/2025-STD/SGM-SFF-STR/STE/ANEEL (SEI 02335765), complementada pela Nota Técnica 129/2026-SFF/ANEEL (SEI 0365119) e pelos memorandos das áreas técnicas referidos adiante.

3. Conforme o voto que determinou sua abertura (SEI 0049144), a Consulta Pública abrangeu doze temas: simplificação do procedimento de migração, tratamento do atraso na migração, migração de unidades com micro e minigeração distribuída, retorno ao ambiente regulado, faturamento das unidades livres ou especiais, descontos tarifários, alteração de titularidade, compartilhamento de dados e Open Energy, práticas anticoncorrenciais, atendimento ao consumidor, campanhas de comunicação e aprimoramentos para maior clareza normativa. A proposta compreendia uma minuta de resolução com os aprimoramentos relacionados à abertura do mercado para consumidores do Grupo A e outra específica para o Open Energy.

4. Por solicitação da Relatoria, as áreas técnicas propuseram disciplina específica e transitória para a relação comercial entre consumidor e comercializador varejista, com inclusão do Capítulo IV-A na Resolução Normativa 1.011/2022. A disciplina vigorará até o tratamento definitivo da matéria no âmbito da atividade regulatória AR26-08 (Memorandos Conjuntos 9, 10 e 11-SMA-STD/SGM, SEI 0413902, 0420565 e 0423690).

5. Posteriormente, com a publicação do Decreto 13.097, em 12 de agosto de 2026, as áreas técnicas propuseram novas alterações às minutas, nos termos do Memorando Conjunto 11/2026-STD/SGM-SFF (SEI 0423690). Embora posteriores

aos memorandos que deram origem à consulta, essas alterações serão consideradas na presente análise, ainda que não constem da minuta consolidada encaminhada à Procuradoria Federal.

6. A consulta requer, em síntese, a análise da legalidade das minutas e manifestação quanto à eventual extrapolção do escopo da Consulta Pública 7/2025 pelas alterações propostas.

2. ANÁLISE

2.1 Delimitação do exame

7. A manifestação da Procuradoria limita-se ao exame da competência, do procedimento e da compatibilidade das minutas com o ordenamento jurídico.

8. Não cabe a esta Procuradoria valorar as escolhas regulatórias quanto ao desenho do mercado varejista e às condições estabelecidas para o seu adequado funcionamento. Essas definições cabem às áreas técnicas e à Diretoria Colegiada, competindo à análise jurídica apenas verificar a observância do dever de motivação, sem ingressar na suficiência técnica das razões adotadas.

2.2 Regularidade procedimental

9. Do ponto de vista procedimental, o processo atende às exigências da Lei 13.848/2019. Houve consulta pública prévia sobre as minutas, com prazo de quarenta e sete dias, prorrogado a pedido de agente setorial. Foram recebidas 1.515 contribuições de 71 participantes, às quais os Relatórios de Análise de Contribuições apresentam resposta individualizada, com registro de acolhimento ou rejeição. A instrução foi complementada pela Nota Técnica 129/2026-SFF/ANEEL, destinada a atualizar os dados e examinar argumentos apresentados após o encerramento do prazo de contribuições.

10. Verifica-se, sob esses aspectos, o cumprimento dos requisitos formais de participação. Não se identifica irregularidade procedimental que impeça a deliberação, sem prejuízo da necessidade de que a decisão final considere os elementos relevantes incorporados à instrução.

2.3 Competência normativa da ANEEL

11. A matéria disciplinada nas minutas insere-se na competência normativa da ANEEL. O art. 2º da Lei 9.427/1996 lhe atribui a regulação e fiscalização da comercialização de energia elétrica. O art. 3º, XVII, mais especificamente, atribui-lhe a regulação e a fiscalização necessárias para garantir o atendimento ao mercado dos agentes de distribuição e de comercialização, bem como aos consumidores que tenham exercido a opção pelo ambiente livre.

12. Essa atribuição alcança diretamente a disciplina da migração e das condições de atendimento desses consumidores, objeto da Consulta Pública 7/2025. O dispositivo foi atualizado pela Lei 15.269/2025, no contexto da ampliação do mercado livre, reafirmando a competência da ANEEL para disciplinar esse processo.

13. O art. 4º-A da Lei 10.848/2004, que atribui expressamente à ANEEL a regulamentação da comercialização varejista, é também especialmente relevante para a presente Consulta Pública. Nos termos da Portaria MME 50/2022, os consumidores do Grupo A com carga individual inferior a 500 kW somente podem exercer a opção pelo ambiente livre mediante representação por agente varejista perante a CCEE. Para esse universo de consumidores, portanto, a comercialização varejista não é uma alternativa entre outras, mas a única via de acesso ao mercado livre. Sua relevância tende a aumentar com a progressiva ampliação desse mercado.

14. Nesse contexto inserem-se também as salvaguardas destinadas à neutralidade da distribuidora e às condições de concorrência. Esse enquadramento é reforçado pelo art. 4º, § 5º, do Decreto 12.068/2024, que determina que a ANEEL estabeleça, na migração para o mercado livre, vedações a condutas anticoncorrenciais, inclusive quanto à proteção e ao compartilhamento de dados e à garantia de condições isonômicas aos consumidores.

15. A Lei 9.427/1996 também confere à ANEEL atribuições expressas relacionadas à concorrência. O art. 3º, VIII, autoriza a Agência a estabelecer restrições, limites e condições para empresas e grupos empresariais, com vistas a propiciar concorrência efetiva, inclusive quanto à realização de negócios entre si. O inciso IX atribui-lhe o monitoramento e o acompanhamento das práticas de mercado dos agentes do setor.

16. Há, portanto, competência ampla da ANEEL para disciplinar a abertura e o funcionamento do mercado livre, inclusive a migração dos consumidores, a comercialização varejista e o compartilhamento de dados. As salvaguardas concorrenciais integram essa regulação e contam, ainda, com respaldo nas atribuições específicas acima indicadas. A relação entre essa atuação regulatória e as competências do CADE será examinada no tópico seguinte.

2.4 Relação entre as competências da ANEEL e do CADE

17. Definida a competência normativa da ANEEL, cabe examinar sua relação com as atribuições do CADE. A questão foi suscitada pela Energisa (SEI 0417996), que invoca a Nota Técnica Conjunta SG/DEE 1/2026/SGA1/SG/CADE (SEI 0371856) para questionar as restrições ao compartilhamento de recursos e à identidade visual previstas no art. 172-B.

18. A matéria foi objeto de extensa instrução, iniciada nas Tomadas de Subsídios 10/2021, 12/2024 e 14/2024, desenvolvida nas Notas Técnicas 17/2024-SFF e 152/2024-SFF, e, nos autos desta Consulta Pública, consolidada nas Notas

Técnicas 1/2025 e 17/2025 e complementada pela Nota Técnica 129/2026-SFF, que examinou estudo apresentado pela Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica.

19. A manifestação do CADE não afasta a competência da ANEEL. A ANEEL não apura infração à ordem econômica nem examina ato de concentração. Estabelece regras gerais para um mercado em processo de abertura, no exercício das competências examinadas no tópico anterior. A proteção da concorrência pode integrar tanto a regulação setorial quanto a atuação do CADE, sem que essas competências se confundam.

20. A própria manifestação do CADE delimita seu alcance. A Nota é apresentada como subsídio à atuação regulatória da ANEEL, no âmbito da advocacia da concorrência. Não pretende definir definitivamente o mercado varejista nem vincular futuras análises concorrenciais. Reconhece, ainda, que cabe à ANEEL definir o modelo de concorrência que melhor atenda aos interesses públicos setoriais.

21. A Nota registra ainda que os precedentes do CADE foram formados em contexto anterior e não examinaram em profundidade o atual mercado varejista nem os efeitos da integração entre distribuidoras e comercializadoras. Embora não tenha confirmado, naquele momento, efeitos concorrenciais que justificassem intervenção antitruste, o CADE registrou não ser adequado descartar por completo os riscos identificados.

22. A leitura apresentada pela Energisa, por outro lado, atribui à manifestação alcance mais amplo. A empresa sustenta que as medidas dependeriam de demonstração empírica robusta da falha de mercado, da ponderação das eficiências sacrificadas e da preferência por alternativas menos restritivas. Essa leitura transporta para a atuação regulatória da ANEEL critérios próprios da análise antitruste. A edição de regras preventivas para o funcionamento do mercado exige motivação, mas não a prévia caracterização de infração à ordem econômica ou de posição dominante nos moldes da Lei 12.529/2011.

23. A instrução identifica os problemas regulatórios que justificaram a proposta, apontando assimetrias decorrentes da atuação, no mesmo grupo econômico, da distribuidora monopolista e da comercializadora varejista, vantagens da coligada na área de concessão e dificuldades registradas no processo de migração. São razões de natureza regulatória, que vão além da análise antitruste e se relacionam ao próprio funcionamento do mercado em processo de abertura.

24. Não se identifica, portanto, invasão das atribuições do CADE. A ANEEL disciplina a abertura e o funcionamento do mercado no exercício de competência regulatória própria, enquanto ao CADE cabe aplicar a legislação de defesa da concorrência nos casos submetidos à sua competência.

25. A manifestação do CADE, contudo, integra os autos e deve ser considerada pela decisão, pois o dever de motivação exige o enfrentamento dos argumentos relevantes incorporados ao processo. Cabe à Diretoria Colegiada considerar as ressalvas apresentadas e explicitar as razões da solução adotada.

2.5 Solução de controvérsias na comercialização varejista

2.5.1. Legalidade do escalonamento

26. O Capítulo IV-A da REN 1.011/2022, acrescido pela resolução proposta, disciplina a solução de controvérsias entre o consumidor e o comercializador varejista. O art. 21-A estabelece fluxo em três etapas: submissão ao representante, registro na plataforma Consumidor.gov.br e, persistindo a divergência, reclamação à agência estadual conveniada ou à ANEEL. Como parte desse modelo, o art. 21-B impõe ao comercializador varejista a adesão à plataforma Consumidor.gov.br e o dever de responder às manifestações nela registradas.

27. A solução reproduz, com adaptações, o modelo já aplicável ao consumidor atendido pela distribuidora. Na Resolução Normativa 1.000/2021, a demanda é submetida primeiro aos canais de atendimento da distribuidora, depois à ouvidoria e, por fim, à ANEEL. A proposta segue a mesma lógica, substituindo a ouvidoria, inexistente no comercializador varejista, pela plataforma Consumidor.gov.br.

28. O fundamento do escalonamento é a própria natureza da atuação da Agência. A ANEEL atua sobre o descumprimento da regulação setorial. Enquanto o consumidor não apresentar sua demanda ao comercializador e este não a rejeitar, total ou parcialmente, ou deixar de respondê-la, não há controvérsia que exija atuação da Agência.

29. O escalonamento não restringe o direito de petição previsto no art. 5º, XXXIV, "a", da Constituição. Ele apenas exige que a demanda seja previamente submetida ao comercializador. Caso chegue diretamente à ANEEL, a providência inicial seria justamente encaminhá-la ao fornecedor para manifestação. A regra, portanto, elimina uma intermediação desnecessária, sem impedir o acesso posterior à Agência nem sua atuação fiscalizatória de ofício.

30. Esse desenho também favorece a eficiência da atuação regulatória. A abertura do mercado amplia de forma expressiva o universo de consumidores representados por agentes varejistas, movimento que se acentuará com a futura extensão ao Grupo B. A Nota Técnica 129/2026-SFF registra, apenas quanto ao processo de migração, 1.034 manifestações na Ouvidoria Setorial desde 2023. A triagem prévia permite concentrar a atuação da Agência nas demandas que efetivamente exigem intervenção regulatória, em consonância com a razoável duração do processo administrativo, assegurada pelo art. 5º, LXXVIII, da Constituição, e com o dever de eficiência do art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999.

31. A utilização do Consumidor.gov.br como etapa intermediária também se mostra compatível com a finalidade da plataforma. Instituída pelo Decreto 8.573/2015, ela é a plataforma digital oficial da administração pública federal para a autocomposição de controvérsias nas relações de consumo. A qualificação da plataforma como sistema alternativo de solução de conflitos não impede sua inserção no fluxo administrativo proposto. A obrigatoriedade recai apenas sobre o registro da demanda, e não sobre a celebração de acordo. Se a controvérsia persistir, o consumidor poderá seguir para a etapa seguinte. O art. 1º-A, §

4º, reforça esse desenho ao assegurar aos órgãos e entidades da administração pública acesso às manifestações relacionadas à sua área de atuação para fins de formulação, monitoramento e avaliação de suas ações, confirmando a possibilidade de integração da plataforma à atuação regulatória da Agência.

2.5.2. Escopo da consulta

32. A Relatoria questiona se as alterações propostas pelas áreas técnicas extrapolam o objeto da consulta, por modificarem resolução normativa que não integrava as minutas submetidas ao público. Não se verifica extrapolação. A matéria já integrava a consulta, e sua posterior disciplina na Resolução Normativa 1.011/2022 não altera o objeto submetido ao debate.

33. O escopo da consulta é definido pela matéria submetida ao público e pela oportunidade de manifestação dos interessados, e não pela identidade entre a minuta inicial e o ato final. A Lei 13.848/2019, no art. 9º, e a Lei 9.784/1999, nos arts. 31 e 32, tratam a consulta como fase de instrução que permite a evolução da proposta a partir das contribuições recebidas. Há extrapolação quando o ato final passa a disciplinar matéria estranha ao debate, sobre a qual não houve oportunidade de manifestação.

34. No caso, o atendimento ao consumidor pelo comercializador integrava expressamente o objeto da Consulta Pública 7/2025. O § 35 da Nota Técnica Conjunta 1/2025 incluiu, entre os doze temas da proposta, o tópico 10, "Serviço de Atendimento para UC livre ou especial (SAC)". Embora o tópico trate inicialmente do atendimento pela distribuidora, o § 301 examina expressamente as obrigações do comercializador quanto ao atendimento ao consumidor, à oferta de canais e ao tratamento de demandas e dados, inclusive à luz do Decreto 11.034/2022.

35. O § 303 vai além e examina a própria necessidade de regulamentação específica pela ANEEL sobre o atendimento do comercializador, concluindo, naquele momento, que os mecanismos existentes eram suficientes. No curso da instrução, esse entendimento foi revisto e a matéria recebeu maior detalhamento. Trata-se, portanto, de evolução da solução regulatória sobre tema já submetido à consulta, e não de introdução de matéria nova. Sua inclusão na Resolução Normativa 1.011/2022 constitui escolha de técnica normativa, sem alteração do objeto da consulta.

36. A minuta relativa ao Open Energy reforça essa conclusão. Ela já submetia os comercializadores varejistas a obrigações de atendimento, inclusive mediante canal destinado ao suporte e ao tratamento de demandas relacionadas ao acesso e ao compartilhamento de dados.

37. A efetiva participação dos agentes afetados também confirma que a consulta pública cumpriu sua finalidade. O Memorando Conjunto 11/2026 registra que a ABRACEEL, entidade representativa desses agentes, apresentou duas sugestões, ambas acolhidas.

38. Conclui-se, portanto, que a inclusão do Capítulo IV-A na Resolução Normativa 1.011/2022 não extrapola o objeto da Consulta Pública 7/2025. O atendimento pelo comercializador já integrava expressamente o debate, e a disciplina proposta representa evolução da solução regulatória dentro desse mesmo objeto.

2.6 Alterações decorrentes do Decreto 13.097/2026

39. Após o encerramento da Consulta Pública, foi publicado o Decreto 13.097/2026. Segundo as áreas técnicas, as disposições com repercussão direta nas minutas da Consulta Pública 7/2025 concentram-se em seu art. 4º. O dispositivo determina que os benefícios tarifários do ACR não se aplicam ao ACL e prevê que o consumidor seja previamente informado, pela distribuidora e pelo comercializador, na forma da regulação da ANEEL. A partir dessa análise, as áreas técnicas identificaram a necessidade de adequar a regulamentação. A remissão do dispositivo à regulação da ANEEL confirma a competência da Agência para disciplinar a matéria.

40. Para esse fim, foram propostos quatro ajustes, detalhados no Anexo ao Memorando Conjunto 11/2026-STD-SGM-SFF. A inserção do art. 175-A, o novo inciso do art. 159-B e a complementação do item "g" do Anexo II do Manual do Open Energy reproduzem ou explicitam comandos do Decreto, sem alteração relevante da solução regulatória já submetida à consulta. A nova redação do art. 14, por sua vez, apenas ajusta a regra de transição à vigência do Decreto e explicita que a opção pela permanência no ACL produz, quanto aos benefícios tarifários, os mesmos efeitos previstos no art. 4º, § 1º, para a opção de migrar ao ACL.

41. Além de compreendidas na competência da Agência, as alterações não exigem nova consulta pública. Como examinado no subtópico 2.5.2, a consulta recai sobre a matéria submetida ao debate, e os descontos tarifários integraram a Consulta Pública 7/2025. Além disso, conforme registrado pelas áreas técnicas, a proposta já contemplava a notificação do consumidor e o plano de comunicação da CCEE. As alterações decorrem de comando superveniente e permanecem dentro da matéria consultada.

2.7 Análise de Impacto Regulatório

42. Conforme registrado no voto de abertura da Consulta Pública 7/2025 (SEI 0049144), foi realizada Análise de Impacto Regulatório para o tema *Open Energy*, consubstanciada no Relatório de AIR 1/2025-STD/SGM/SFF/STR/ANEEL. Para os demais temas submetidos à consulta, a Diretoria deliberou pela dispensa de AIR, nos termos da Norma de Organização ANEEL 40.

43. As alterações examinadas nos itens anteriores não afetam esse enquadramento. Conforme demonstrado, permanecem compreendidas na matéria submetida à Consulta Pública 7/2025. A realização de nova AIR não se justifica para

cada aperfeiçoamento da minuta ou evolução da instrução dentro da mesma matéria regulatória, especialmente quando a própria Diretoria já deliberou pela dispensa da AIR para os demais temas submetidos à consulta pública.

44. Não se identifica, portanto, necessidade de realização de nova AIR.

3. CONCLUSÃO

45. Ante o exposto, conclui-se pela regularidade procedimental e pela legalidade das alterações propostas, observada a necessidade de que a decisão final considere os elementos relevantes incorporados à instrução.

46. Em especial, entende-se que:

- a) há competência da ANEEL para a disciplina proposta;
- b) não há invasão das atribuições do CADE;
- c) é legítimo o escalonamento previsto no Capítulo IV-A da Resolução Normativa 1.011/2022 para a solução de controvérsias, e sua inclusão não extrapola o objeto da consulta pública; e
- d) as alterações decorrentes do Decreto 13.097/2026 estão compreendidas na competência da Agência e dispensam nova consulta pública.
- e) não se identifica necessidade de realização de nova Análise de Impacto Regulatório.

À consideração superior.

Brasília, 3 de setembro de 2026.

CID ARRUDA ARAGÃO
Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48500000503202456 e da chave de acesso 1f33c005



Documento assinado eletronicamente por CID ARRUDA ARAGÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3360280812 e chave de acesso 1f33c005 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CID ARRUDA ARAGÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 03-09-2026 13:56. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA
GABINETE - SUBPROCURADOR-GERAL (GAB)
SGAN, QUADRA 603 / MÓDULOS "I" E "J" CEP 70830-110, BRASÍLIA/DF BRASIL - TELEFONE (61) 2192-8614 FAX:
(61) 2192-8149 E-MAIL: PROCURADORIAFEDERAL@ANEEL.GOV.BR

DESPACHO Nº 00658/2026/PFANEEL/PGF/AGU

NUP: 48500.000503/2024-56

INTERESSADOS: DISTRIBUIDORAS COMERCIALIZADORAS CONSUMIDORES DO GRUPO A

ASSUNTOS: ENERGIA ELÉTRICA

1. Aprovo o PARECER Nº 00218/2026/PFANEEL/PGF/AGU.
2. Encaminhe-se ao Gabinete da Diretora Relatora Agnes Maria de Aragão da Costa.

Brasília, 03 de setembro de 2026.

FÁBIA MARA FELIPE BELEZI
Subprocuradora-Geral

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48500000503202456 e da chave de acesso 1f33c005



Documento assinado eletronicamente por FABIA MARA FELIPE BELEZI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3362708977 e chave de acesso 1f33c005 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FABIA MARA FELIPE BELEZI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 03-09-2026 14:45. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.